

**EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES  
DE DESARROLLO RURAL EN TRES DE LOS PAÍSES  
MENOS ADELANTADOS DE ÁFRICA**

*(Burkina Faso, Burundi, República Unida de Tanzania)*

*Preparado por*

*Tunsala Kabongo*

*Siegfried Schumm*

Dependencia Común de Inspección



Ginebra

1989

## INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1 - 7	1
II. ANALISIS: PAUTAS, EXITOS Y LIMITACIONES DE LOS PROYECTOS .....	8 - 76	3
1. La muestra .....	8 - 14	3
2. Metodología y análisis .....	15 - 17	4
3. Planificación y diseño de proyectos .....	18 - 29	5
4. Ejecución .....	30 - 42	9
5. Logro de los objetivos e impacto del proyecto .....	43 - 55	13
6. Examen y evaluación .....	56 - 61	17
7. Algunas conclusiones y consecuencias de carácter más general .....	62 - 76	19
III. LA POBREZA Y EL DESARROLLO RURAL: EFICACIA DE LA AYUDA PRESTADA POR LOS PROYECTOS .....	77 - 108	25
1. El problema .....	77 - 87	25
2. El proyecto y su contexto .....	88 - 92	28
3. El proyecto y el mejoramiento de las condiciones de vida a nivel popular .....	93 - 96	30
4. Algunas posibles direcciones para el futuro	97 - 108	30
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	109 - 114	36
1. Conclusión .....	109 - 114	36
2. Recomendaciones .....		38

## I. INTRODUCCION

1. Las actividades de desarrollo rural han sido una de las principales preocupaciones del sistema de las Naciones Unidas desde comienzos del decenio de 1960. En 1974 el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) emprendió un esfuerzo destinado a lograr programas mejor coordinados y más eficaces de asistencia al desarrollo rural, por intermedio del mecanismo del Equipo de Tarea sobre el Desarrollo Rural del CAC. El Equipo de Tarea celebró su primera reunión en 1976 con la participación de todas las organizaciones interesadas de las Naciones Unidas. En dicha reunión el Equipo de Tarea prestó especial atención a la importancia que tenía la coordinación a nivel nacional para atenuar la pobreza de los medios rurales. Una de las principales directrices en materia de desarrollo rural aplicada por el sistema de las Naciones Unidas figura en la Declaración de Principios y el Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, que hizo suya la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/14 de 1979. En dicha resolución se pide al sistema de las Naciones Unidas que preste ayuda a los gobiernos en una amplia gama de actividades en beneficio de la población rural.

2. Las diversas organizaciones tienen definiciones distintas del desarrollo rural. Por ejemplo, según la definición convenida por el Equipo de Tarea del CAC, las actividades de desarrollo rural orientadas en función de la pobreza son las encaminadas a beneficiar a los sectores relativamente menos adelantados de la población de las zonas rurales. El PNUD, en su Estudio de evaluación N° 2, definió el desarrollo rural como "un proceso de cambio socioeconómico que involucra la transformación de la sociedad agraria a fin de llegar a una serie común de metas de desarrollo basadas en las capacidades y las necesidades de la población". Para los fines de dicho informe, se entendían por "actividades de desarrollo rural" aquellas financiadas por el sistema de las Naciones Unidas que se orientan a satisfacer las necesidades de toda la población rural o bien determinadas necesidades básicas de sus sectores más pobres, por ejemplo los cultivadores sin tierras, los aparceros, los pequeños propietarios y los campesinos desempleados, así como ciertos grupos especiales de la población como las mujeres y los jóvenes. En general, cuando estas actividades se llevan a cabo a nivel popular comprenden, entre otros, proyectos relativos a la irrigación, la asistencia y el crédito para los pequeños agricultores y las cooperativas, así como al desarrollo pecuario y forestal, la sanidad, el mejoramiento de la nutrición, la educación y la atención sanitaria básicas, etc.

3. En el presente informe se trata de evaluar la utilidad y coherencia de los esfuerzos realizados por el sistema de las Naciones Unidas en materia de desarrollo rural, con la intención de mejorar su eficacia. Para que el estudio tuviera un volumen manejable, se eligieron tres países africanos menos adelantados: Burkina Faso, Burundi y la República Unida de Tanzania, que son representativos de tres ámbitos culturales, lingüísticos y geográficos distintos. Habida cuenta de la información y la documentación presentadas por el PNUD y los organismos especializados que se ocupan de desarrollo rural, se consideró que en esos tres países se disponía de un número suficiente, así como de una combinación apropiada, de actividades de desarrollo rural en curso o ya terminadas. Tras proceder a un análisis preliminar, se construyó una muestra de 25 proyectos puestos en ejecución por algunas organizaciones del

sistema de las Naciones Unidas. Las conclusiones del informe se basan en un análisis detallado, en el estudio exhaustivo de la documentación y en visitas sobre el terreno, en relación con los 25 proyectos de la muestra (véase el capítulo II). Al mismo tiempo, en el anexo I figuran por separado breves resúmenes de cada uno de los 25 proyectos. Además, en el informe se trata de exponer algunas ideas de alcance más general sobre los mecanismos y las limitaciones del "enfoque por proyectos" del desarrollo rural (capítulo III). Las conclusiones y recomendaciones del estudio figuran en el capítulo IV.

4. Por intermedio del sistema de las Naciones Unidas se ha invertido un volumen considerable de recursos en los esfuerzos encaminados a mejorar la vida diaria de cientos de millones de personas que viven en condiciones de pobreza en los medios rurales del Tercer Mundo. A pesar de esta corriente de asistencia que se ha mantenido durante los últimos 25 años, así como de las muchas evaluaciones y otros estudios publicados, se dispone de poca información fidedigna sobre la eficacia que tienen a nivel popular los proyectos de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas. Ya en 1977 la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural reconoció la necesidad de centrarse en los cambios institucionales que requería el desarrollo rural a fin de alcanzar a los sectores de población interesados y garantizar su participación efectiva. Unos diez años más tarde, se advierte una sensación difundida de inseguridad ante el papel que desempeña la asistencia del sistema de las Naciones Unidas y su eficacia en esta esfera.

5. Los Inspectores se decidieron a emprender el estudio porque estimaron que existe cierta confusión e incertidumbre en cuanto a quiénes son los verdaderos beneficiarios de los proyectos de desarrollo rural que financia el sistema de las Naciones Unidas. Por consiguiente, en el informe se trata de examinar el grado en que las actividades del sistema llegan a los sectores más pobres de la población rural así como la medida en que éstos participan en su ejecución y en los esfuerzos por lograr resultados a largo plazo. Como podrá apreciarse, la situación no es del todo satisfactoria y en el capítulo IV se hacen algunas sugerencias sobre posibles mejoras así como sobre los cambios que sería posible hacer en el modus operandi tradicional de las organizaciones operacionales del sistema. Esas sugerencias y recomendaciones deben verse como la contribución de la Dependencia Común de Inspección al debate general en curso sobre la pertinencia y la eficacia de las actividades operacionales para el desarrollo que lleva a cabo el sistema.

6. Los Inspectores están convencidos de que el sistema de las Naciones Unidas, a pesar de sus evidentes limitaciones, tiene todavía mucho que ofrecer. La asistencia que presta tiene la ventaja comparativa de no estar sujeta a condiciones. Sus posibilidades, si se consigue racionalizarlas debidamente, siguen intactas.

7. El presente estudio no hubiera sido posible sin la ayuda y las pacientes explicaciones de un gran número de personas en la sede de las organizaciones del sistema, en las capitales de los países visitados y, lo que no es menos importante, en las aldeas donde se aplican los proyectos de desarrollo rural. Se han celebrado conversaciones de gran utilidad a todos los niveles, entre ellas algunas muy estimulantes sobre el terreno con los propios beneficiarios o sus representantes. Se reconoce aquí con gratitud la dedicación y la cooperación de todos los interesados.

II. ANALISIS: PAUTAS, EXITOS Y LIMITACIONES DE LOS PROYECTOS

1. La muestra

8. La construcción de la muestra de los proyectos que debían visitarse y evaluarse pasó por varias fases. Después de efectuadas las visitas a las principales organizaciones interesadas en actividades de desarrollo rural (PNUD, UNICEF, PMA, FAO, OIT), se reunieron los datos básicos que llevaron a una selección de los tres países africanos menos adelantados. El principal de los criterios utilizados fue la existencia, en número y diversidad suficiente, de proyectos de desarrollo rural completados o en curso, inclusive proyectos de desarrollo rural integrado en cada uno de los países. Se identificaron los tres países -Burkina Faso, Burundi y Tanzania- y se reunieron y analizaron los datos básicos de todos los proyectos de desarrollo rural ejecutados a partir de 1975. Después de un nuevo análisis, y previa consulta con las organizaciones interesadas, se construyó una muestra estratificada ad hoc de unos 40 proyectos en los que se trató de obtener una mezcla representativa conforme al organismo de ejecución, la fuente de financiación, la dimensión, la duración, etc. Se hizo un esfuerzo especial por incluir proyectos que fueran lo bastante "antiguos" como para haber sido evaluados. También se trató de excluir los proyectos demasiado recientes, si bien esto no siempre resultó posible.

9. Después de un nuevo estudio de la documentación básica de los proyectos que presentaron las organizaciones, fue necesario reducir la muestra por razones logísticas o prácticas a fin de facilitar la visita sobre el terreno. Se eliminaron también de la muestra dos o tres proyectos por considerarse que no se trataba de proyectos de "verdadero" desarrollo rural o porque sus efectos sobre el desarrollo rural eran demasiado indirectos (por ejemplo un instituto de capacitación en desarrollo rural).

10. En consecuencia, la muestra en que se basó el análisis tuvo las características siguientes:

País	FAO	OIT	PMA	ONUDI	UNICEF	UNESCO	Total
Burkina Faso	2	2	1	1	1		7
Burundi	4	1	1	1		1	8
Tanzania	6	1	1	1	1		10
Total de proyectos	12	4	3	3	2	1	25

Técnicamente la muestra comprende más de 25 "proyectos", debido a que a) las secuencias de proyectos (por ejemplo fase I, fase II) se consideraron como un solo proyecto y b) los grupos de proyectos (es decir un proyecto principal con varios componentes) se consideraron de la misma manera 1/.

1/ Para más detalles véanse los resúmenes de los proyectos que figuran en el anexo I del presente informe.

11. Desglose según el monto del presupuesto (todas las fases y fuentes combinadas):

menos de 200.000 dólares de los EE.UU.	=	4	
200.000 a 1 millón de dólares	=	2	
1 millón a 3 millones de dólares	=	8	
más de 3 millones de dólares	=	11	(incluso tres proyectos con presupuestos por un total de más de 10 millones y uno de 42 millones de dólares)

12. Fuentes de financiación:	PNUD	6
	Fondos en fideicomiso	4
	Múltiples (es decir PNUD más fondos en fideicomiso)	7
	UNICEF	3
	PMA	3
	Fondos del presupuesto ordinario	2

13. Duración de los proyectos: ocho proyectos duraron menos de tres años (o, tratándose de proyectos en curso, están programados para durar menos de tres años). Diecisiete se aplicaron durante más de tres años. Varios proyectos (nueve proyectos de dos fases, un proyecto de tres fases) tuvieron una ejecución más bien prolongada con dos y hasta tres fases. Al efectuarse el análisis de la Dependencia Común de Inspección, 8 proyectos se habían completado y 17 se hallaban en curso. La mayoría de estos últimos eran lo bastante "antiguos" como para llevar a cabo un ejercicio eficaz de evaluación (es decir había pasado un número suficiente de años o de fases desde su creación y/o se había preparado un informe formal de evaluación). Tres proyectos se hallaban en su primer año o en sus primeros 18 meses, y, por consiguiente, era demasiado pronto para hacer una evaluación a fondo de la ejecución.

14. Tipos funcionales: la abrumadora mayoría de los proyectos tenía por función primordial el "apoyo directo" (20), lo cual no es de sorprender, viniendo a continuación la "construcción de instituciones" (5). En cuanto al tipo funcional secundario, la construcción de instituciones vino en primer lugar (8), seguida por el apoyo directo (4), la formación directa (4) y los proyectos experimentales (2). En realidad, el término "apoyo directo" abarca una gran variedad de proyectos, que van desde amplios proyectos de gran intensidad de mano de obra y proyectos de alimentos a cambio de trabajo, en los cuales participaron cientos de trabajadores, hasta la asistencia en pequeña escala prestados a uno o dos grupos o cooperativas de aldea en beneficio de unas cuantas personas.

## 2. Metodología y análisis

15. Antes de efectuar las visitas sobre el terreno, se analizó a fondo la documentación relativa a los 25 proyectos y se prepararon fichas normalizadas de datos sobre los proyectos así como cuestionarios abiertos para las entrevistas. Las visitas a los tres países estuvieron a cargo de distintos equipos (integrados por un inspector y un investigador) y se efectuaron en julio de 1987 (Burkina Faso), febrero y marzo de 1988 (Burundi) y marzo de 1988 (Tanzanía). Los equipos pasaron de dos a tres semanas en cada país

reuniendo y examinando nuevos datos, visitando los proyectos y las dependencias ministeriales que se ocupaban de ellos, y discutiendo tanto los proyectos como cuestiones de carácter más general con funcionarios del Gobierno, representantes del sistema de las Naciones Unidas, expertos, miembros del personal de contraparte, beneficiarios (siempre que fue posible) y otros funcionarios de los donantes multilaterales o bilaterales. En total se realizaron más de 100 entrevistas.

16. La última fase de la investigación consistió en la consolidación y el análisis de los datos reunidos. Se utilizó un formato normalizado de clasificación para evaluar cada uno de los proyectos en términos de unas 400 variables de diseño, ejecución, control, revisión y efectos obtenidos. Esto permitió identificar las pautas de los éxitos y limitaciones de los proyectos.

17. La exposición que se leerá más adelante debe interpretarse con cierta prudencia. Debido a la diversidad de los proyectos comprendidos en la muestra, la comparabilidad real de las evaluaciones de los distintos proyectos es algo problemática. Los proyectos diferían considerablemente en su dimensión, alcance, complejidad, estrategia, beneficiarios y duración. Tal vez no sea del todo pertinente comparar entre sí un proyecto pequeño, de un solo objetivo, aplicado durante un año a un costo de 200.000 dólares, con un proyecto de desarrollo rural de muchos donantes y de fines múltiples aplicado durante diez años, no sin algunos problemas, a un costo de 40 millones de dólares. Además, muchas veces no se dispuso de elementos esenciales para el análisis, o bien éstos eran insuficientes o contradictorios o se presentaron de manera muy distinta, según los distintos intereses, conceptos, formatos y prácticas de las diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Naturalmente, la ponderación e interpretación de los elementos de análisis es cuestión de criterio, y es preciso tener en cuenta las tendencias o inclinaciones subjetivas de los observadores. No obstante, a pesar de todas estas limitaciones, los Inspectores consideran que las pautas que figuran a continuación -que se presentan como conclusiones amplias más que como análisis estadísticos precisos- conforman un cuadro general de los éxitos y limitaciones de los esfuerzos de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas. Cabe señalar la frecuencia con que se repiten algunos de los problemas identificados en materia de planificación, ejecución y resultados, problemas que apuntan a aspectos que reclaman atención y tal vez justifican una nueva evaluación del papel que desempeña el sistema en las actividades destinadas a los sectores populares.

### 3. Planificación y diseño de proyectos

18. En general, la concepción básica y el diseño de los 25 proyectos de la muestra de la Dependencia Común de Inspección -en el momento en que se formularon- parecen ser "razonablemente" buenos. El diseño sólo se consideró "insuficiente" en unos cinco casos; alrededor de la mitad de los proyectos se consideraron en la categoría "aceptable" y el diseño fue "bueno" en siete casos 1/. Los proyectos financiados por el PNUD parecen tener mejores

---

1/ Una comparación con las conclusiones a que llegó la Dependencia Común de Inspección (25% de proyectos "buenos", 40% "aceptables", 35% "insuficientes") en su informe sobre las actividades de cooperación técnica en Sri Lanka (JIU/REP/79/16, párr. 38) parece indicar que el diseño de proyectos ha mejorado de manera considerable en el sistema de las Naciones Unidas durante los últimos 10 a 12 años.

calificaciones que los proyectos de los fondos fiduciarios (en los cuales el documento del proyecto es, en la mayoría de los casos, de un tipo de contrato menos detallado). La mayoría de los proyectos más recientes parecen haberse beneficiado también de manera considerable de los esfuerzos realizados en el sistema de las Naciones Unidas por normalizar la presentación de documentos de proyecto.

19. Es difícil evaluar los hechos que llevan a la preparación de los documento de proyecto. Formalmente, la primera propuesta de un proyecto proviene siempre del Gobierno receptor, pero cabe pensar que, extraoficialmente, el iniciador es el organismo de ejecución ya sea en la sede o sobre el terreno (14 casos) o que se trata de una combinación de esfuerzos que hace difícil distinguir los orígenes del proyecto (10). No se encontraron pruebas de que ninguno de los proyectos se emprendiera a petición de los beneficiarios directos a nivel local o popular. Sin embargo, en siete casos se encontraron pruebas de que los beneficiarios habían sido consultados e informados antes de empezar el proyecto. Al parecer, en unos pocos casos (UNICEF en Tanzania, OIT en Burkina Faso) el proceso de consulta se llevó más adelante, en el sentido de que las autoridades regionales o locales participaron plenamente en la fase de planificación, mientras que los beneficiarios a nivel de las aldeas intervinieron en cierta medida en el proceso. Se trata de las excepciones que confirman la regla: las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas se llevan a cabo, en lo fundamental, "de arriba-abajo" y la opinión de los beneficiarios no se tiene en cuenta o bien es muy difícil consultarlos en la fase de planificación, en vista de la rigidez de los actuales procedimientos usados durante esta fase (no es de sorprender que los proyectos sobre el terreno de UNICEF, con mucho la organización más "flexible" tratándose de la planificación y la replanificación, sean los que han tenido mayor éxito en lograr, al menos en cierta medida, la participación de los beneficiarios directos).

20. En todos los proyectos existía un documento de proyecto o su equivalente (por ejemplo un contrato sobre los fondos en fideicomiso o los proyectos de subcontrata) y en todos los documentos de proyecto se examinó el problema concreto en cuestión de manera razonablemente acertada (cuatro "regulares", ninguno "insuficiente"). En cambio no se analizaron tan a fondo otras consecuencias de carácter más general, por ejemplo la manera como el problema concreto se relacionaba con las cuestiones más amplias de desarrollo (cuatro "regulares", cuatro "insuficientes").

21. Todos los documentos de proyecto contenían una declaración sobre los objetivos inmediatos. Con cuatro excepciones, los resultados que debía alcanzar el proyecto se enunciaron claramente. Sin embargo, en cinco casos no se enunciaron esos objetivos en términos mensurables y en cuatro esto se hizo de manera insuficiente. Veintitrés de los documentos de proyectos contenían una fecha específica de terminación.

22. Aunque en todos los proyectos se enunciaron los objetivos de más alto nivel, en relación con los cuales se pensaba que el proyecto aportaría una contribución, el examen de cómo permitiría el logro de los objetivos inmediatos contribuir a los objetivos más amplios fue mucho más limitado: en dos casos no se procedió a este examen y en ocho el examen no fue satisfactorio. En la mayoría de los documentos de proyecto se establecía de manera convincente que los objetivos se hallaban claramente relacionados con las altas prioridades del Gobierno (18) y en que, durante su ejecución, el proyecto encajaría debidamente en uno de los programas gubernamentales (17); sólo en siete casos se consideró lo que debía ocurrir después de terminado el proyecto.

23. En la mayoría de los documentos de proyectos se hizo una descripción "buena" o "regular" de la naturaleza y el tipo de insumos que deberían proporcionarse así como de las actividades y tareas que se emprenderían durante la ejecución. El examen de la estrategia de ejecución -es decir, la manera como las actividades deben vincularse entre sí para alcanzar los resultados previstos- fue mucho más débil: no se hizo en dos casos y en otros ocho fue "insuficiente".

24. La mayoría, si no todos, los documentos de proyecto fueron relativamente precisos en su descripción de los derechos y responsabilidades de las diversas partes interesadas, del número, naturaleza y el tipo de insumos que deberían producirse, del plan de trabajo específico y de los objetivos que deberían alcanzarse en las diversas fases. En todos los proyectos, con pocas excepciones, se identificaron también los indicadores que permitirían medir los progresos y resultados conseguidos.

25. Se comprobó que otros elementos deseables en un buen diseño de proyecto eran menos frecuentes:

- a) sólo en 12 proyectos se examinaron los efectos que se esperaba alcanzar, es decir, los cambios que debería producir el proyecto en la situación del desarrollo;
- b) sólo en tres documentos de proyecto se examinaron de manera adecuada ciertas importantes limitaciones y supuestos que afectarían el proceso de ejecución;
- c) sólo en un documento de proyecto se mencionaron estrategias o posibilidades alternativas para la ejecución y las razones por las cuales no se las consideraba adecuadas;
- d) lo que es más importante, aunque en todos los documentos de proyecto, con dos excepciones, se examinaron disposiciones específicas en materia de control y evaluación, en la abrumadora mayoría no se mencionaron las cuestiones concretas relativas a la "transferencia" de la capacidad/resultados del proyecto al Gobierno y/o otros beneficiarios (20) ni tampoco las disposiciones sobre las actividades de seguimiento al proyecto (19). En las pocas excepciones, esto se hizo de manera insuficiente.

26. Como era de esperar, los objetivos de todos los proyectos estaban relacionados con el desarrollo rural y/o la solución de problemas que afectaban a las poblaciones rurales. Sin embargo, se comprobó que en tres casos los proyectos sólo tenían una relación indirecta con el desarrollo rural, ya sea porque prestaban apoyo a una función de investigación (URT/81/032) o porque se encaminaban primordialmente al fortalecimiento de dependencias administrativas del Gobierno (BDI/78/003 y BKF/81/005).

27. Una conclusión interesante fue que las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas no se destinan necesariamente a los sectores más pobres de la población rural. Sólo en unos pocos casos (6 ó 7) se estableció claramente en los documentos de proyecto que los beneficiarios directos de la actividad serían los sectores pobres de la población rural o los más necesitados. Un número considerable de proyectos (10) parecía destinado a toda la población rural más que a un determinado grupo. Seis proyectos estuvieron destinados a grupos generalmente menos favorecidos (por ejemplo mujeres, alumnos de las escuelas primarias, trabajadores de plantaciones) y un número igual a los grupos que sería difícil definir como menos favorecidos, por ejemplo, agricultores que poseían tractores o grandes rebaños, funcionarios públicos a nivel local o distrital, etc.

28. En la mayoría de los documentos de proyecto (20) se preveía específicamente la participación directa en la ejecución de los funcionarios públicos a nivel local o distrital y/o la participación de otras autoridades locales (por ejemplo funcionarios elegidos, jefes de aldeas). En 14 proyectos se estableció la participación directa de los beneficiarios finales en la ejecución, pero sólo en ocho casos se mencionó el trabajo voluntario o las actividades de ayuda propia.

29. Las conclusiones que anteceden parecen indicar que si bien, en general, la planificación y el diseño de proyectos parecen ser razonablemente buenos, subsisten cierto número de limitaciones, algunas de las cuales merecen atención urgente:

- a) la participación de los beneficiarios en la identificación y el diseño de los proyectos es escasa si no inexistente; en consecuencia, las actividades de desarrollo rural se efectúan en lo fundamental "de arriba-abajo" -lo cual afecta probablemente la ejecución (véase más adelante);
- b) en la preparación de los documentos de proyecto parece insistirse sobre todo en los objetivos, insumos y actividades específicos y no en las estrategias de ejecución ni en la aportación de insumos para el logro de objetivos más amplios o de nivel más elevado; muy poco o nada se hace para examinar las limitaciones que afectan la ejecución o las posibles estrategias alternativas;
- d) se presta muy escasa atención a lo que ocurrirá después de terminado el proyecto; no se tratan las cuestiones relativas a la transferencia del proyecto; el carácter sostenible del proyecto, es decir, si existe o no necesidad de continuar la asistencia, se trata superficialmente, tal vez en el supuesto de que siempre se dispondrá de dicha asistencia;

- d) si bien en la mayoría de los casos se identifica a los beneficiarios, en los documentos de proyecto suelen tratarse de manera vaga las cuestiones de cambio social, es decir quién saldrá ganando y quién saldrá perdiendo con el proyecto/actividad. A veces esto da la impresión de que los documentos de proyecto se han redactado en una especie de vacío social.

#### 4. Ejecución

30. Se experimentaron demoras considerables en la ejecución de prácticamente todos los proyectos de la muestra. Si bien no debe exagerarse la importancia de esas demoras, en 13 casos los resultados y éxitos de los proyectos quedaron seriamente afectados por ellas. En sólo cinco proyectos las demoras no fueron causa de problemas importantes de ejecución. Las causas principales de las demoras, en orden descendente de frecuencia, fueron las siguientes (varios proyectos fueron afectados por múltiples demoras):

- suministro de instalaciones, equipo o servicios de parte del Gobierno (20);
- problemas administrativos y técnicos (16);
- asignación del personal de contraparte o de personal nacional del proyecto (15);
- llegada del equipo (14);
- selección y llegada del personal internacional (9);
- escasez de materiales de construcción o de servicios de transporte (7);
- factores políticos (5);
- robo o deterioro del equipo o materiales del proyecto (4).

31. Naturalmente, las demoras no fueron los únicos factores que afectaron la ejecución de proyectos y llevaron a modificar los planes originales. Los cambios más frecuentes fueron las revisiones presupuestarias (16), por lo general aumentando las asignaciones previstas (aunque disminuyéndolas en algunos pocos casos, debido a la falta de insumos esenciales que obstaculizaron la entrega); vinieron a continuación la revisión de actividades (14), los cambios en la secuencia de ejecución de las actividades del proyecto (12) y las transferencias importantes de personal (12). Las revisiones sustantivas de los objetivos y la estrategia del proyecto fueron menos frecuentes (6). El resultado de las limitaciones antes mencionadas fue que el calendario original se respetó en menos de la mitad de los proyectos (8); 14 proyectos debieron prorrogarse y en los cuatro casos restantes era muy pronto para saber si se respetaría o no el calendario original.

32. La calidad del apoyo administrativo y técnico prestado a los proyectos por las oficinas sobre el terreno y por la sede de los organismos fue difícil de evaluar. Se recibieron pocas quejas en cuanto al apoyo proporcionado tanto por el PNUD como por las oficinas exteriores de los organismos. Los casos de malos resultados tanto en cuestiones administrativas (10) como técnicas (8) se observaron con mayor frecuencia en la sede de los organismos. En varios casos se comprobó la incapacidad de las diversas dependencias técnicas de la sede para prestar un apoyo técnico coordinado a proyectos de desarrollo rural integrados o multisectoriales.

33. Otro de los aspectos de la ejecución que se examinó fue la relación entre los proyectos de la muestra y otros proyectos. Más de la mitad de los proyectos estaban relacionados o coordinados con otros semejantes. No obstante, en la mayoría de los casos, la relación fue algo problemática y se observaron varias limitaciones: falta de intercambio de información, prácticas financieras o administrativas diferentes que hacían difícil la coordinación, conflictos de competencia ocasionales entre los organismos de ejecución. En varios casos la coordinación era más formal que sustancial y no se habían construido verdaderos "puentes" entre los proyectos.

34. Desde el punto de vista de los métodos de la estrategia de la ejecución, la mayoría de los proyectos parecían ser más bien tradicionales (es decir expertos + personal de contraparte + equipo) y no eran de un planteamiento particularmente innovador. Sin embargo, en seis a ocho casos se encontraron aspectos nuevos o no tradicionales. Entre éstos figuraban esfuerzos especiales y eficaces de participación popular, como el establecimiento de grupos de mujeres o agricultores jóvenes que generaban ingresos, planteamientos flexibles y no centralizados de ejecución a nivel de las aldeas, uso de técnicas de gran intensidad de mano de obra y actividades de autoayuda, etc. En unos cuantos casos, los proyectos se ejecutaron con éxito a nivel local sin la presencia, o con una presencia mínima, de extranjeros.

35. En 20 proyectos participó el personal internacional, ya sea de las Naciones Unidas (18) o contratado (2). En siete proyectos trabajaron menos de tres expertos; en nueve proyectos participaron de tres a cinco expertos y sólo en cuatro proyectos más de seis expertos (este número comprende dos proyectos bajo contrata, en uno de los cuales intervinieron unos 20 extranjeros).

36. En seis de 20 proyectos se identificaron problemas importantes en cuanto a las calificaciones y la personalidad del personal contratado internacionalmente. En general, los expertos parecían técnicamente calificados para su labor y capaces de dar orientación y desempeñar sus funciones. Esto quedó facilitado tal vez por el hecho de que casi todos ellos residían permanentemente en el lugar del proyecto. El cuadro parece algo menos positivo en cuanto a la capacidad social/personal de trabajar con el personal nacional y de transmitirle conocimientos técnicos. Se registraron también algunos comentarios sobre las actitudes arrogantes u ostentatorias de los expertos.

37. En todos los proyectos participó el personal nacional de proyectos o el personal de contraparte. En vista de que muchos proyectos eran de "apoyo directo", a menudo participó en ellos gran número de personal nacional.

En diez proyectos participaron más de 20 miembros de este personal y más de 50 en cinco proyectos. Estas cifras comprenden la mano de obra contratada de manera permanente pero no los trabajadores/beneficiarios ocasionales, por ejemplo en los proyectos especiales de obras de la OIT, que emplearon hasta 300 trabajadores en un determinado momento.

38. Se registraron problemas de contraparte importantes en más de la mitad de los proyectos (16). En orden descendente de importancia las principales limitaciones que afectaron la labor del personal de contraparte fueron las siguientes: falta de apoyo, administrativo o de otra índole, de parte del gobierno (17), grandes demoras en la selección (15), problemas causados del rápido movimiento de personal (15) y retención de puestos después de la partida del personal extranjero o de terminado el proyecto, (10). A pesar de estas deficiencias, la mayoría del personal de contraparte parecía hacer una contribución global efectiva (15), dio la impresión de estar relativamente motivada, se desempeñó activamente en el proyecto y, en la mayoría de los casos, fue capaz de aprender nuevas técnicas.

39. En casi todos los proyectos se hicieron otros insumos gubernamentales además del personal nacional: fondos, equipo, servicios, espacio o edificios para oficina, administración. Si bien esos insumos se utilizaron siempre que se dispuso de ellos, el problema principal fue su oportunidad, que resultó adecuada tan sólo en tres proyectos (se comprobaron demoras prolongadas en 15 casos). Los retrasos en la llegada del equipo o la entrega de instalaciones fueron el problema mencionado con mayor frecuencia. En cuanto a la calidad de esos insumos, los resultados obtenidos indican que fue "buena" en la mitad de los casos e "insuficiente" en la otra mitad.

40. Con una sola excepción, el sistema de las Naciones Unidas proporcionó equipo en todos los proyectos. En la mayoría de los casos los equipos fueron tanto fungibles como no fungibles. En más de la mitad de los proyectos el equipo resultó fundamentalmente aceptable en términos de calidad, rapidez de instalación, adaptación al uso local y utilidad permanente para el Gobierno. Sin embargo, se presentaron serios problemas en la compra y la entrega del equipo, que parecen haber afectado a casi todos los proyectos en mayor o menor grado. También se observaron en muchos casos problemas de mantenimiento o de disponibilidad de piezas o repuestos, que fueron causa de que no se utilizara alguno de los elementos principales del equipo.

41. La capacitación formal fue uno de los componentes en 20 proyectos. Esta actividad iba desde la formación en el empleo a cargo de instructores extranjeros hasta instituciones formales de educación con cientos de alumnos. La combinación más frecuente fue la formación otorgada por expertos y por personal de capacitación formado localmente (18). En la mayoría de los casos los componentes de capacitación -relativamente poco importantes en los proyectos de la muestra- se aplicaron conforme a lo previsto, aunque frecuentemente se registraron problemas en la oportunidad y la calidad de los servicios e instalaciones de apoyo. En varios proyectos se comprobaron también dificultades para identificar a los alumnos o dar formación al número de personas que estaba prescrito. Sólo se otorgaron becas en un pequeño número de proyectos (7), y desempeñaron una función marginal en comparación con los demás elementos. Aparte de las dificultades de elegir los becarios y de obtener oportunamente licencias de sus empleos, no se presentaron problemas considerables en relación con las becas.

42. Estas conclusiones ponen de relieve una serie de problemas que afectaron la ejecución de los proyectos. Muchos fueron problemas frecuentes que no eran propios de las actividades de desarrollo rural. El hecho de que hayan sido tratados muchas veces 1/ en el pasado y sigan en gran medida sin solución es, en sí mismo, una de las conclusiones:

- a) Una buena programación de proyectos es la excepción más que la regla; son muy frecuentes las demoras en el suministro de insumos, tanto de parte del Gobierno como del sistema de las Naciones Unidas. Al parecer, se espera que los proyectos permitirán obtener grandes resultados demasiado pronto pero luego, como es inevitable, se retrasan debido a problemas de organización y logística. Tal vez una solución parcial a este problema sería prever un período de "despegue" o "iniciación" al comienzo del proyecto, durante el cual se "reunirían" los elementos indispensables antes de proceder a la ejecución a un ritmo normal. Siempre que fuera posible, esto podría hacerse designando por adelantado al Asesor Técnico Principal (ATP) o al director del proyecto o a ambos.
- b) El suministro de insumos del Gobierno (personal, instalaciones, servicios, etc.), es un problema frecuente y particularmente serio. Debe reconocerse la carga que esto representa para el Gobierno, sobre todo si -como ocurrió en los tres países visitados- éste debe atender un gran número de proyectos de cooperación técnica de muchos donantes distintos y la capacidad nacional de absorción es limitada. Es preciso dar muestras de prudencia al programar los proyectos, a fin de no imponer cargas innecesarias. Siempre que sea posible debe fomentarse la descentralización de las funciones nacionales de apoyo y control de proyectos, del nivel central al nivel regional.
- c) También es necesario tratar la cuestión del movimiento del personal de contraparte, que suele ser rápido. Cuando los proyectos son parte de la estructura administrativa normal del Gobierno (central, regional o local), y no se administran por intermedio de dependencias especiales de gestión de proyectos, el fenómeno parece ser más fácil de controlar. También hay que desalentar el uso de dependencias especiales de gestión de proyectos puesto que, por lo general, se hallan a cargo de equipos extranjeros, desalientan la motivación del personal de contraparte y crean problemas de sostenimiento.
- d) También son muy frecuentes las demoras en la compra, la entrega y el despacho en aduana del equipo utilizado. En los proyectos de desarrollo rural se presenta también un problema distinto o más serio: el mantenimiento y la disponibilidad de piezas de repuesto en lugares muchas veces alejados o con malas comunicaciones. También se observan casos en que el equipo resulta claramente inadecuado. Hay que tener más cuidado en este sentido, sobre todo

---

1/ Por ejemplo, en varios informes de la Dependencia Común de Inspección, en particular JIU/REP/79/16, párr. 65.

en los proyectos de fondos fiduciarios, en los que el donante tiende a ejercer cierta influencia en las compras. Esto tiene por resultado que algunas veces se imponga a los proyectos una tecnología inadecuada.

5. Logro de los objetivos e impacto del proyecto

43. La mayoría de los documentos de proyecto contenían objetivos inmediatos enunciados en términos mensurables o, por lo menos, se preveía el establecimiento de indicadores a medida que avanzara el proyecto. Sin embargo los inspectores no han tratado de evaluar el logro de los objetivos de los proyectos en términos mensurables o cuantificables. En vista de la complejidad de muchos de los proyectos, que entrañaban diversos objetivos y actividades y en los que intervenían muchas veces fuerzas sociales imposibles de cuantificar, fue preciso basarse en una evaluación más informal habida cuenta de una combinación de observaciones sobre el terreno, análisis de la documentación y conversaciones con el personal del proyecto, los participantes y los beneficiarios.

44. La información reunida indica que en más de la mitad de los proyectos, el producto fue el que se había previsto y, a su vez, contribuyó a los resultados deseados (aun si la contribución del producto a los resultados fue sólo "insuficiente" en ocho casos). En términos generales, los objetivos inmediatos se lograron (o se están logrando) muy bien o de manera "regular" en alrededor de la mitad de los proyectos (y se lograron de manera insuficiente o no se lograron en nueve proyectos).

45. Como antes se ha dicho, la evaluación de la Dependencia Común de Inspección estuvo fundada en una combinación de datos mensurables, observaciones físicas, evaluaciones escritas, o menos formales, preparadas por las partes interesadas (PNUD, organismo, gobierno, expertos, personal de contraparte, etc.). En dos terceras partes de los casos estas observaciones/evaluaciones/opiniones no se contradecían entre sí.

46. La medida en que las actividades y productos del proyecto contribuyeron a los objetivos más amplios o de más alto nivel fue difícil de comprobar. En muchos casos (10) no se establecieron en ningún momento indicadores para medir esos resultados. En casi la mitad de los proyectos (13) la contribución pareció ser muy escasa. Una razón de ello mencionada muchas veces fue que se utilizaban mal o de manera insuficiente las infraestructuras o servicios del proyecto.

47. También se analizaron otras consideraciones de la evaluación:

- a) La economía y eficiencia de las operaciones del proyecto fue más bien variable: cinco proyectos se ejecutaron por debajo del presupuesto previsto (lo cual, en la mayoría de los casos, fue resultado de un ritmo lento de ejecución) y ocho por encima del presupuesto. En estos últimos casos, los costos excedentarios fueron en promedio de más del 100% y en una ocasión hasta del 600%. Sin embargo, la impresión fue que, a pesar de las demoras y limitaciones en la ejecución, en la mayoría de los casos se hizo un

uso eficiente de los recursos de cooperación técnica del sistema de las Naciones Unidas. Se registraron nueve casos de uso "ineficiente", entre los cuales algunos de utilización insuficiente del personal y/o las instalaciones.

- b) Una conclusión importante fue la medida en que, retrospectivamente, los proyectos parecen haber sido demasiado ambiciosos y poco realistas. Si bien los casos de confusión, conflictos o discusiones entre las partes acerca de los objetivos de los proyectos fueron al parecer, de número más bien limitado (6 a 8), se consideró que los objetivos y el diseño de la estrategia global de los proyectos habían sido razonables sólo en una minoría de casos (ocho proyectos). Retrospectivamente, los objetivos y la estrategia de ejecución parecen haber sido poco realistas en la mayoría de los proyectos (15). El diseño y la estrategia parecían también demasiado complicados en ocho proyectos y demasiado vagos e inadecuados en cinco.

48. Además de los resultados que se había previsto específicamente en los documentos de proyecto, se observaron algunos resultados positivos (y unos cuantos negativos). El impacto positivo citado con mayor frecuencia fue el mejoramiento de las condiciones económicas de los beneficiarios (14) y los resultados obtenidos en materia de autonomía económica y gestión (10 y 7). Los cambios positivos en materia de relaciones sociales (3) y efectos tecnológicos (5) fueron más limitados. En cuanto a los resultados negativos, una tercera parte de los proyectos parece haber creado una mayor dependencia y dos haber tenido efectos negativos en la estratificación social.

49. En general, la mayoría de los proyectos (15) parecían seguir siendo pertinentes para las prioridades del Gobierno. En la mayoría de los casos (18), los beneficiarios estaban utilizando los resultados del proyecto; sin embargo, sólo en un pequeño número (10) los beneficiarios habían asumido responsabilidades concretas que les fueron transmitidas del proyecto y en casi la mitad de los proyectos parecía que los resultados/el impacto del proyecto no continuarían o aumentarían.

50. El nivel de tecnología utilizado en los proyectos parecía ser razonablemente bien aceptado y utilizado en todos los proyectos, con tres excepciones. No obstante, en un número importante de casos (9) la impresión fue que la elección de la tecnología se decidió desde arriba y que no fue debidamente dominada o internalizada por los participantes/beneficiarios. Una cuestión conexa es que, al parecer, en alrededor de la mitad de los proyectos (12) surgieron problemas al momento de integrar los aspectos técnicos y sociales de las actividades, es decir que los primeros se trataron de manera razonablemente eficiente pero que su aceptación por los participantes o beneficiarios fue problemática.

51. Este cuadro que no es del todo satisfactorio queda corroborado por las conclusiones relativas al carácter sostenible de los proyectos. Si bien, como hemos visto, la mayoría de los proyectos parecen haber logrado un éxito razonable en la producción técnica de los bienes o actividades que debían suministrar, en una considerable mayoría de casos (15) los beneficiarios no

parecen haber tenido la capacidad suficiente (es decir habilidad técnica, recursos económicos o de otra índole, dirección, incentivos), para mantener por sí solos, activamente los resultados del proyecto una vez retirado el apoyo externo. El número de casos en que existía dicha capacidad fue muy limitado ("muy buena" en sólo dos proyectos y "regular" en cinco). Por el contrario, se comprobó que el carácter sostenible dependía en gran medida (15), o en cierta medida (5) que prosiguiera la asistencia exterior (fuentes internacionales, nacionales o de instituciones locales). Ese apoyo se hacía necesario sobre todo para mantener el equipo de proyecto y para su eventual renovación. Los casos en que los proyectos se habían elaborado de tal manera que generasen recursos suficientes para cubrir los costos fueron realmente la excepción (3) y no la norma. La medida en que las fuerzas o grupos de apoyo exterior parecían estar comprometidos con la continuación de los resultados alcanzados en el proyecto tampoco fue clara: el compromiso era "fuerte" o "regular" en seis casos, "insuficiente" en diez y "difícil de apreciar" en los casos restantes.

52. Cabe señalar un aspecto más positivo, a saber que el carácter sostenible de casi todos los proyectos parecía plenamente compatible con la situación sociocultural, los sistemas de valores y las creencias tradicionales. De manera semejante, no se registraron casos en que los proyectos tuvieran un impacto negativo grave sobre el equilibrio ecológico local. Unos cuantos proyectos podían haber tenido efectos perjudiciales a largo plazo (por ejemplo baja del nivel freático, o salinización de los lagos debido al mayor uso de abonos) pero la mayoría de los proyectos parecen haber tenido efectos globales positivos sobre el medio ambiente (por ejemplo reforestación, obras de control de la erosión, etc.).

53. Por último parece que, retrospectivamente, la mayoría de los proyectos (17) contribuyeron realmente a satisfacer importantes necesidades prioritarias de los gobiernos. Sin embargo, desde el punto de vista de los beneficiarios, la mayoría de los proyectos (13) no pareció contribuir realmente a satisfacer una necesidad prioritaria importante de los sectores más pobres o de otros grupos menos favorecidos. Como ya se ha observado, esto se debe, en parte, a que en muchos proyectos se dedicaban a toda la población rural y no a determinados grupos. El hecho de que sólo en unos cuantos proyectos tenían por objetivo "los últimos serán los primeros" es una conclusión importante.

54. El cuadro que se deduce de las conclusiones expuestas en cuanto al logro de los objetivos y al impacto conseguido es, por decir menos, desigual. La impresión general es que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas son eficientes para poner en marcha proyectos y actividades, y que las entregas se realizan más o menos a tiempo y a un costo que, a pesar de los excedentes, resulta, en general, aceptable. En suma, las organizaciones de las Naciones Unidas son bastante capaces al llevar a cabo sus actividades de desarrollo rural, pero desde el punto de vista de su eficiencia tienen serias limitaciones y es mucho lo que queda por hacer.

55. En particular parece necesario tomar medidas correctivas en relación con los aspectos siguientes:

- a) Hay demasiados proyectos que resultan ambiciosos y poco realistas. Aunque los insumos y los productos se entregan de manera eficaz, cuando se trata de los efectos o el impacto global del proyecto no es mucho lo que puede mostrarse, o muy poco lo que queda asegurado. Esto da lugar, en primer lugar, a falsas expectativas y luego a una desilusión que, al parecer, no lleva a la autonomía económica sino más bien suscita la dependencia. El problema no es de fácil solución, puesto que, inevitablemente, todos los interesados tienden a ser demasiado optimistas en la fase de la planificación (de no ser así no se aprobarían los proyectos). Tal vez habría que alentar una mayor flexibilidad en la planificación y replanificación de las actividades de los proyectos. El desarrollo rural es un proceso social delicado, y a menudo lento y minucioso, en el cual toda prisa en la ejecución puede tener efectos contraproducentes. Un planteamiento empírico, flexible y poco ambicioso, que comience lentamente y vaya cobrando velocidad a medida que lo permiten las condiciones locales, dará probablemente mejor resultado que otro más rígido, dictado desde arriba, en el que las inversiones se realicen lo antes posible. La planificación debe hacerse de manera continua, a medida que se va aclarando la situación, y no de una vez por todas al comenzar las actividades.
- b) Para que un proceso de desarrollo social tenga éxito, resulta de fundamental importancia la elección de la tecnología que habrá de emplearse y su aceptación por los participantes/beneficiarios. También en este caso, como ya hemos visto, se presentan problemas: muchas veces la tecnología se considera como algo impuesto desde fuera y, por consiguiente, difícil de internalizar. También en este caso es preciso dar muestras de prudencia y de realismo. Habrá que proceder a nuevos análisis de la situación antes de emprender las actividades y disponer en un comienzo de tiempo suficiente para estudiar mejor los aspectos técnicos y sociales de los proyectos.
- c) El hecho de que sólo un pequeño número de los proyectos parezca sostenible no será una sorpresa, en vista de las limitaciones ya mencionadas. Parece que el sistema de organización de las Naciones Unidas tiende a suministrar la ayuda y a olvidar todo lo que viene después. Los organismos son muy eficientes al iniciar las actividades, pero parecen prestar muy escasa atención a lo que ocurre una vez terminada la asistencia, y no se ocupan de si han hecho posible la autonomía económica o, por el contrario, han provocado la dependencia. Esta conclusión no es nueva, pero tal vez ha llegado el momento de plantearla francamente y de examinar qué medidas pueden adoptarse para modificar la situación.
- d) Otro problema que exige atención es el de los beneficiarios. ¿Quiénes son y qué es lo que consiguen de las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas? Las actividades no se organizan de manera sistemática en beneficio de

los sectores más pobres de la población rural. Los Inspectores no sugieren que esto deba hacerse siempre. Pueden existir buenas razones para prestar ayuda a agricultores de nivel medio, si esto ha de tener efectos socioeconómicos globales positivos (por ejemplo, sobre el empleo). Les preocupa más bien que muchas veces, en los documentos de proyecto, sólo se señale vagamente a quiénes se dirigen las actividades de desarrollo rural, lo cual da lugar equívocos y, algunas veces, a falsas expectativas. En muchos casos, los procedimientos del sistema de cooperación técnica de las Naciones Unidas parecen demasiado onerosos y carentes de la flexibilidad que requieren las actividades para redundar en beneficio de los sectores más pobres o de determinados grupos rurales menos favorecidos. Esta situación debe cambiar: no hay razón por la cual no puedan elaborarse procedimientos más flexibles para las actividades que desempeñan las Naciones Unidas a nivel popular. Lo menos que puede hacerse es que los documentos de proyecto especifiquen siempre la situación socioeconómica de los beneficiarios así como los posibles efectos positivos y negativos sobre los beneficiarios directos y otros grupos, señalando quiénes saldrán ganando y quiénes saldrán perdiendo, exponiendo una estrategia concreta, para la transferencia de los resultados/instalaciones del proyecto después de terminada la asistencia exterior y procediendo a un examen de las posibilidades de sostener toda la operación después de terminada la asistencia.

#### 6. Examen y evaluación

56. En prácticamente todos los proyectos se había previsto el control sobre una base más o menos regular a fin de asegurar que las actividades adelantaban conforme al plan. Por lo general esto se consiguió mediante informes periódicos. También se realizaron exámenes tripartitos en la mayoría de los proyectos financiados por el PNUD y en algunos proyectos de fondos fiduciarios. Los exámenes se hicieron casi siempre una vez al año y, aunque no se advierte claramente ninguna pauta común, en algunos casos se comprobó una preparación insuficiente (por ejemplo, el ejercicio resultó muy superficial) y/o la falta de una participación activa del Gobierno.

57. Además, con una o dos excepciones, los proyectos fueron visitados periódicamente por personal de la sede o de las oficinas exteriores del organismo y por personal de las oficinas exteriores del PNUD. En dos o tres proyectos muy alejados hubo quejas por la falta de visitas y en otros cinco se tuvo la impresión de que el número de visitas había sido excesivo (ya sea porque estaban situados cerca de la capital o porque el Gobierno o el organismo de ejecución los consideraban como ejemplos dignos de mostrarse).

58. Una conclusión alentadora fue la medida en que se evaluaron los proyectos y en el presente estudio se han utilizado ampliamente las evaluaciones realizadas. Aunque 17 de los 25 proyectos de la muestra se hallaban todavía en curso, se habían hecho evaluaciones sobre 18 de ellos (17 durante la ejecución y una después de terminado el proyecto). Tres proyectos fueron evaluados más de una vez. Además, la mayoría de las evaluaciones se emprendieron como elementos programados de los proyectos (sólo tres se

llevaron a cabo sobre una base ad hoc). Casi todas las evaluaciones estuvieron a cargo de misiones especiales (por lo general misiones tripartitas, es decir integradas por el Gobierno, la fuente de financiación y el organismo de ejecución, aunque varias fueron efectuadas por misiones de los donantes o de los varios organismos de ejecución).

59. Otra conclusión interesante fue el carácter franco y abierto que, en general, tuvieron las evaluaciones. En casi todos los casos los ejercicios fueron sustantivos, bien organizados y orientados en función de los resultados. Los trabajos superficiales y poco rigurosos representaban la excepción antes que la norma. Sin embargo, resultó difícil decidir la medida en que esas evaluaciones llevaron en la práctica a cambios radicales en la ejecución de los proyectos. En alrededor de la mitad de los casos algunos indicios de la reorientación de la estrategia del proyecto podían deberse al informe de evaluación; en unos pocos casos, a pesar de que se indicó de manera clara y reiterada la necesidad de modificaciones, no es mucho lo que se pudo hacer.

60. Se dispuso de informes finales de evaluación al terminar los proyectos en menos de la mitad de los casos. Aunque la calidad de esos informes parece ser relativamente buena, se comprobó que en ellos se discutían las limitaciones comprobadas con menor franqueza que en las evaluaciones antes citadas.

61. Lo que antecede parece indicar que:

- a) el proceso de control y presentación de informes en los proyectos de desarrollo rural es fundamentalmente adecuado, aun si los exámenes tripartitos no siempre parecen ser mecanismos eficaces de adopción de decisiones;
- b) las evaluaciones a mitad del período son muy utilizadas y por lo general de calidad más que aceptable. La medida en que los resultados de esas evaluaciones llevan a cambios considerables en la ejecución de los proyectos varía, pero la impresión es que éste sigue siendo un punto débil;
- c) no suelen prepararse evaluaciones ex post (por razones de financiación o de otra índole). Esto significa que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no piensan que sea importante verificar las posibilidades de sostener los proyectos después de su terminación. Como se dice en otro lugar del presente informe, las organizaciones de ayuda tienden, como es natural, a insistir en la planificación, la entrega de insumos y la producción antes que en la eficacia y los efectos a largo plazo. Los inspectores están convencidos de que deben prepararse más estudios ex post, sobre todo si se quiere saber más sobre las posibilidades generales de sostener las actividades de desarrollo rural. Reconocen que la financiación de las evaluaciones ex post puede ser un problema, puesto que no se han previsto partidas para dichas evaluaciones en los presupuestos de los proyectos. Recomendamos que se considere sistemáticamente la posibilidad de insertar una partida para las evaluaciones ex post en los documentos de proyecto cuando

se trata de proyectos en gran escala y/o, si las limitaciones de financiación hacen que esto no sea posible, que los organismos de financiación tomen disposiciones para proceder a evaluaciones temáticas ex post de grupos de proyectos semejantes. Si las lecciones aprendidas pueden hacer que se eviten costosos errores, éste será un uso particularmente eficaz de los escasos recursos de que dispone el sistema de las Naciones Unidas.

#### 7. Algunas conclusiones y consecuencias de carácter más general

62. Las visitas sobre el terreno y las conversaciones detalladas, y a veces muy estimulantes, celebradas con funcionarios de los gobiernos a nivel central, regional y hasta local en las aldeas, así como con los funcionarios del sistema de las Naciones Unidas que trabajan sobre el terreno y con los representantes de los donantes ajenos al sistema de las Naciones Unidas, permitieron reunir un acervo considerable de informaciones. Se ha tratado de utilizar sistemáticamente esa información en las secciones precedentes de este capítulo, así como en los resúmenes de proyectos que figuran en el anexo I. Los párrafos que figuran a continuación están centrados en algunos problemas y limitaciones frecuentes de carácter más general, que tal vez no se han puesto lo bastante de relieve en el análisis de los proyectos.

63. El objetivo del estudio de la Dependencia Común de Inspección era examinar una muestra de los proyectos de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas a fin de determinar, sobre todo, qué tipo de actividades se emprendían y en qué medida beneficiaban realmente a los sectores menos privilegiados de la población rural. Uno de los proyectos (apoyo a un instituto de desarrollo rural) debió eliminarse de la muestra, pues se trataba de un proyecto de construcción de instituciones que tendría consecuencias muy indirectas sobre la población rural. Otro, un estudio sobre el mejoramiento de estufas de carbón de leña, aunque de posibilidades prometedoras, no fue objeto de actividades de seguimiento y por lo tanto no tuvo ninguna repercusión. Aparte de esos dos proyectos, todos los demás estaban adaptados a las poblaciones rurales y tuvieron sobre ellas un impacto directo (positivo o negativo). Los beneficiarios previstos no siempre fueron los sectores menos favorecidos o más pobres; como ejemplo cabe citar dos pequeños proyectos de desarrollo de industria lechera, puesto que, en Tanzania, cualquiera que sea dueño de una vaca no pertenece, por definición, a los sectores más pobres. Sin embargo, en general, los proyectos estuvieron destinados a beneficiar a toda la población (a todas las mujeres y niños en el caso del UNICEF) de una región particular o bien a determinados grupos a quienes podía considerarse razonablemente como menos favorecidos (jóvenes desempleados, pequeños propietarios, grupos organizados de mujeres, trabajadores de plantación sin tierras propias, etc.).

64. Otro objetivo de estudio era determinar la medida en que los beneficiarios participaban en la identificación, planificación y ejecución del proyecto/actividad. Aquí el cuadro obtenido fue variado. No resultó sorprendente comprobar que casi todas las actividades iban "de arriba-abajo" en vez de "de abajo-arriba". En realidad, sólo un proyecto fue, en su mayor parte "de abajo-arriba"; siete proyectos fueron "en parte de arriba-abajo y en parte de abajo-arriba" y los 17 proyectos restantes fueron enteramente de

arriba-abajo en su concepción y ejecución. En algunos casos, el proyecto fue discutido con las autoridades a nivel de las aldeas y/o con los grupos locales, pero era difícil decir en qué medida el proyecto correspondía, en realidad, a las prioridades de los beneficiarios o en qué medida, para bien o para mal, fue impuesto desde arriba. No se registraron casos de un rechazo abierto, pero se hicieron varias alusiones a la "pasividad" o la "falta de motivación" de los beneficiarios. En un caso (UNICEF, Tanzania) se hizo un esfuerzo consciente por llevar la "planificación estratégica" de la actividad propuesta hasta los niveles más amplios del distrito, el barrio o la aldea; la retroinformación obtenida tuvo por resultado una modificación considerable del plan de operaciones, así como una elevada participación de la comunidad. Además de tratarse de un proyecto que tuvo éxito, es alentador comprobar que fue aplicado prácticamente sin ayuda exterior directa a nivel local.

65. Se consideró que el diseño de los proyectos era bastante exacto en lo que se refiere a identificar los objetivos, actividades y estrategias de ejecución pero a menudo excesivamente ambicioso en el calendario de los resultados y el impacto previstos. En particular, en los documentos de proyecto parece subestimarse la complejidad social y cultural de la fase de "despegue" en los proyectos de desarrollo rural, sobre todo si éstos están basados en la participación de la población y/o la movilización de recursos locales. Las visitas sobre el terreno permitieron comprobar claramente que la movilización para el desarrollo rural es un proceso largo, difícil y delicado en el que pueden ocurrir muchas cosas imprevistas. Tendrán mayores posibilidades de éxito las actividades que se elaboren cuidadosamente y que se pongan en marcha sin prisas, sobre todo si están hondamente arraigadas en la realidad local y no son traídas de fuera. Otro factor de éxito parece ser la presencia de dirigentes/organizadores locales reconocidos que estén comprometidos con el éxito del proyecto, en vez de contar con el "control remoto" desde arriba o con el injerto de una "célula externa" (es decir una dependencia de gestión de proyectos) para la ejecución.

66. El concepto tradicional del proyecto (experto + personal de contraparte + equipo) ofrece a menudo un marco demasiado rígido para los delicados procesos de desarrollo de la comunidad. Parecen manifestarse presiones para invertir los fondos, así como para obtener grandes resultados, demasiado pronto. Por otra parte, las demoras en el suministro de elementos indispensables del proyecto -expertos, personal de contraparte, equipo- puede tener efectos desalentadores sobre la participación popular. Las actividades populares requieren de cierta flexibilidad en la ejecución y a menudo será preciso modificar sus calendarios y programas. Los organismos del sistema de las Naciones Unidas -con excepción del UNICEF- tienen considerables dificultades estructurales para hacer frente a factores imprevistos.

67. La cuestión de la tecnología en los proyectos de desarrollo rural tiene decisiva importancia. La muestra comprendía tanto proyectos de "tecnología apropiada" como proyectos de gran intensidad de mano de obra, y proyectos en los que se hacía un gran uso de vehículos y de equipo pesado. En un caso, se impuso a un proyecto una "locomotora política" que no estaba prevista en el documento del proyecto, a fin de que éste fuera más "visible". La impresión es que muchas veces la tecnología no fue debidamente "internalizada" por los beneficiarios ni por el personal de contraparte a nivel local. En varios

casos, este hecho tuvo efectos negativos sobre la ejecución y las posibilidades de sostenimiento (por ejemplo, en el caso de dos cooperativas de aldea para el desarrollo de la industria lechera, que contaban con las camionetas que debían comercializar sus productos. Como es evidente, ni la asistencia exterior ni el Gobierno pueden proporcionar camionetas para todas las cooperativas lecheras que se piensa establecer en la región, de modo que ¿qué posibilidades existen de organizar otros proyectos semejantes?) Cabe citar otros ejemplos de proyectos de tecnología inadecuada que se emprendieron sin tener presente si resultaban aceptables para la población rural. En Burundi, un proyecto del PNUD y dos de fondos fiduciarios vinculados entre sí (BDI/81/026, GCP/BDI/019/AGF, GCP/BDI/021/NET), producían tanques de agua; contenedores para almacenar cereales y grandes carretones para el transporte de mercancías. Ninguno de esos proyectos llegó a ser funcional: los tanques eran demasiado costosos para que los campesinos pudieran comprarlos; los contenedores de cereales, además de caros, no eran nada nuevo para los aldeanos, que ya disponían de instalaciones tradicionales de almacenamiento que funcionaban bien, etc. Por último, los carretones resultaban técnicamente inadecuados, demasiado grandes para que una persona pudiera empujarlos y demasiado costosos para que los comprasen los agricultores. De manera semejante, en Burkina Faso se compró e instaló una máquina para fabricar ropas con materiales locales, sin tener en cuenta el clima especialmente caluroso. El resultado fue que la máquina dejó de funcionar a los pocos meses. Las mujeres que, conforme a lo previsto, debían ser las beneficiarias, no se beneficiaron en absoluto. En varios proyectos la tecnología elegida creó una dependencia. En otros, en cambio, -por ejemplo, la utilización de los ladrillos producidos por los beneficiarios en las obras de construcción de una granja de jóvenes, el uso de tracción animal y de morrales en una cooperativa de mujeres- no se creó ninguna dependencia.

68. Esto plantea la cuestión más general de la autonomía económica. ¿Las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas fomentan la autonomía económica a nivel local o, por el contrario, una mayor dependencia? Algunos representantes del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas están convencidos de que la asistencia exterior está creando mecanismos de dependencia en muchos países africanos menos adelantados. Los grandes programas de cooperación técnica (por ejemplo, en 1987 Tanzania recibió 260 millones de dólares de los Estados Unidos en forma de donaciones o de préstamos) crean verdaderos problemas de absorción. Se señalaron a los equipos de la Dependencia Común de Inspección casos de desestructuración institucional, que eran resultado de las dificultades que entrañaba recibir tantos proyectos. En muchos de los proyectos visitados se advirtieron indicios de este problema: dificultades para asignar personal de contraparte apropiado y estable, falta de oportunidad en los insumos o las actividades de apoyo del Gobierno, graves problemas de mantenimiento, etc. Además, existe un problema evidente de competencia entre los donantes que tratan de atraer la atención del Gobierno a los "buenos" proyectos. El sistema de las Naciones Unidas, que tiene escasa influencia, queda a veces marginado, y no se escuchan sus razones en favor de una tecnología "apropiada" y de participación popular cuando compiten con proyectos de prestigio o que dependen de la tecnología. En ocasiones se tiene una impresión de que se han encomendado al sistema de las Naciones Unidas tan sólo funciones residuales.

69. En estrecha asociación con la autonomía económica se halla la cuestión de quién debe ejecutar el proyecto. La cuestión de la ejecución por el Gobierno forma parte del programa del sistema de las Naciones Unidas desde hace más de un decenio, pero la muestra de la Dependencia Común de Inspección permite comprobar que no son muchos los progresos que se han conseguido (al menos en los países visitados). Sólo en cinco proyectos la ejecución se hallaba totalmente en manos del Gobierno. Se trataba de proyectos del PMA o del UNICEF, en los cuales el nombramiento de extranjeros como expertos es la excepción y no la norma. Otros 12 proyectos fueron ejecutados en parte por los gobiernos. Sin embargo esta modalidad de ejecución no parece dar resultados satisfactorios (fue "buena" sólo en dos casos e "insuficiente" en otros).

70. Si bien en casi todos los proyectos se contaba con un administrador del proyecto nombrado por el Gobierno, y sólo en la mitad con un Asesor Técnico Principal extranjero, la impresión ineludible fue que, en realidad, el Gobierno se hacía cargo del proyecto sólo en un número muy pequeño de casos (4). La administración y el control de proyectos quedó en manos del Asesor Técnico Principal o de un experto en más de la mitad de los casos (14) y en el resto estuvo equilibrada entre el personal nacional y el extranjero.

71. A menudo, la relación experto-personal de contraparte crea la dependencia. En varios casos el proyecto era "administrado" por personal extranjero, mediante una dependencia de gestión del proyecto que no estaba integrada directamente en la estructura del Gobierno, lo cual no era de buen augurio para la eliminación gradual de la asistencia técnica extranjera ni para el fortalecimiento a la capacidad nacional o local. En otros casos, la perspectiva fue más prometedora, ya sea porque los expertos actuaban como asesores de una estructura nacional ya existente, más que como administradores, o bien porque hacían un esfuerzo consciente por ir eliminando sus propios cargos, o porque (como ocurría en el caso del UNICEF y el PMA) el Gobierno o las estructuras locales estaban plenamente a cargo de la ejecución.

72. También se registraron casos de desmovilización o de desmotivación que eran resultado de haber recibido demasiada asistencia demasiado pronto o bien de que se le hubiera puesto fin de manera inoportuna. Afortunadamente, a veces se observó también el efecto catalizador de la asistencia de las Naciones Unidas. En varios casos, un pequeño insumo del sistema de las Naciones Unidas -un préstamo de 300 dólares de los Estados Unidos a una granja de jóvenes (UNICEF), una semana de servicio de consultoría sobre fabricación de quesos prestados a un grupo de mujeres de una lechería (FAO), un pequeño préstamo a un grupo de mujeres para comprar equipo de fabricación de aceite de girasol (UNICEF)- fueron de gran utilidad para aumentar la confianza, la autonomía y la producción de bienes y servicios esenciales. En éstos y en otros casos, el insumo inicial fue origen de una serie de nuevas actividades y tuvo un efecto de demostración visible sobre una comunidad más amplia. Es interesante señalar que los casos en que la asistencia de las Naciones Unidas permitió otorgar pequeños préstamos en forma directa a los beneficiarios, o establecer fondos rotatorios, en vez de recurrir a donaciones, resultaron ser los más alentadores: un máximo de movilización para reembolsar el préstamo recibido, sin inducir ninguna dependencia.

73. La misión encontró dos programas que habían tenido un claro efecto negativo en la estratificación social de los beneficiarios, es decir que los ricos se volvían más ricos en tanto que no había mayor cambio en la situación de los más pobres. La impresión es que a veces los órganos técnicos del sistema de las Naciones Unidas (FAO, OIT) no están bien equipados para evaluar las cuestiones sociales que son resultado de los delicados procesos de desarrollo rural. Las organizaciones de las Naciones Unidas que se dedican a determinados grupos (el UNICEF, y, en cierta medida, el PMA) parecen mejor equipados en tal sentido, tal vez porque pueden dedicar tiempo (y a veces dinero) a los análisis de la situación sociocultural antes de emprender los proyectos. (La OIT sólo pudo hacerlo cuando resultó evidente que en parte, un mecanismo de irrigación que financiaba se había desviado para beneficiar a los grandes propietarios.)

74. También se registraron casos de falta de puentes entre los proyectos; por ejemplo, no existía comunicación entre los dos proyectos de silvicultura aplicados por la FAO en Tanzania, tan sólo a 60 kilómetros de distancia, pero sin que se hubiera previsto ningún contacto entre ellos (de hecho, los dos equipos se reunieron debido a la presencia de la misión de la Dependencia Común de Inspección y descubrieron que tenían mucho que comunicarse). También parecen faltar vinculaciones verticales, por ejemplo entre el proyecto de mejoramiento de estufas de carbón de leña y los proyectos de silvicultura. Además, existe cierta confusión de funciones entre los organismos de las Naciones Unidas, lo cual es causa de fricción: la FAO y la OIT participan en actividades de irrigación, la OIT y el UNICEF en suministro de agua, la FAO, la OIT y el PMA en silvicultura, el UNICEF y la FAO en nutrición. Si bien los equipos de la Dependencia Común de Inspección no supieron que los organismos hubieran presentado quejas por conflictos de competencia, parece que existe un problema de comunicación e información.

75. En el análisis que antecede se ha hecho referencia a la posibilidad de sostener y reproducir los proyectos. El sistema de las Naciones Unidas alienta en cierta forma las expectativas de todos los interesados en el sentido de que "habrá otra fase" (esto queda confirmado por un reciente examen de los informes de evaluación a mediados del período del PNUD; en un 90% de ellos se recomendaba proceder a una nueva fase). Sin embargo es preciso referirse también a otras cuestiones, en particular el mantenimiento y los gastos ordinarios de los proyectos cuando termine la asistencia exterior. Las misiones tuvieron la impresión de que podía hacerse mucho más para movilizar los recursos y la iniciativa locales a fin de asegurar que, cuando un proyecto tuviese éxito, sus efectos continuasen de manera durable una vez terminada la asistencia exterior. En unos pocos casos esto parece haber ocurrido -se ha creado una estructura o un marco local y se han asignado fondos o, mejor aún, se generan fondos que permiten continuar el funcionamiento- pero esto parece ser la excepción y no la regla.

76. Por último, algo debe decirse sobre la manera como los gobiernos perciben las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas. Durante las amplias conversaciones celebradas con los funcionarios de los gobiernos a nivel central -sobre todo en los ministerios de planificación- se

hicieron algunos comentarios de interés sobre la función y la eficacia de las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas:

- El sistema de las Naciones Unidas tiende a ser lento y burocrático, mientras que algunos de los donantes bilaterales responden muy rápidamente. Las oficinas del PNUD y los organismos son meras oficinas de correo. Todas las decisiones importantes se adoptan en la sede. El UNICEF es rápido para reaccionar y para evaluar las situaciones. Se requiere una mayor delegación de la autoridad. Un problema concreto es el tiempo que tardan en llegar los expertos y en iniciarse el proyecto una vez firmado el documento de proyecto.
- La calidad de los expertos preocupa también a los gobiernos así como, algunas veces, su comportamiento ostentoso.
- La relación entre los expertos y el personal de contraparte es a menudo deficiente. A veces se desalienta con toda intención la transmisión de conocimientos porque los expertos desean perpetuar sus funciones.
- Deben irse dando al personal de contraparte funciones cada vez mayores en la administración del proyecto (entre las cuales la de administración de los fondos); los expertos deben tener una función consultiva más que administrativa.
- Los gobiernos se enfrentan muchas veces a un verdadero problema en vista de los innumerables proyectos de cooperación técnica que deben controlar y sobre los cuales deben presentar informes. Por lo general, el funcionamiento de las instituciones gubernamentales que ya existen da mejores resultados que la creación de otras nuevas. Varios funcionarios de los gobiernos citaron razones de peso para pasar a la asistencia a los programas (por ejemplo, los del UNICEF y del PMA) en vez de insistir demasiado en proyectos de cooperación técnica relativamente pequeños, pero los donantes, incluso los del sistema de las Naciones Unidas, tienden a preferir proyectos de cooperación técnica del tipo tradicional.

III. LA POBREZA Y EL DESARROLLO RURAL: EFICACIA DE LA AYUDA  
PRESTADA POR LOS PROYECTOS

1. El problema: ¿cómo pueden adaptarse las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas al servicio de los sectores más pobres?

77. El propósito del presente capítulo es hacer algunas observaciones generales sobre la eficacia de las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas y, en particular, de las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades reales o percibidas de determinados sectores de población en los países del Tercer Mundo. Sobre la base de un análisis de la muestra de 25 proyectos, parece aconsejable examinar esos proyectos en su contexto más amplio. Los Inspectores fueron de opinión que a un examen detallado de los proyectos debían seguir algunas consideraciones relativas a la naturaleza misma en la cooperación técnica y de la relación entre las diversas partes interesadas antes de formular conclusiones y recomendaciones destinadas a mejorar los procedimientos y prácticas existentes (cap. IV).

78. La cuestión de la eficacia de la ayuda no es reciente. Sin embargo, el debate ha estado tomando últimamente un cariz nuevo y más bien alarmante, tanto para los donantes y los organismos de ejecución como para los receptores. Esto puede explicarse por el hecho de que ha cambiado la actitud general ante la ayuda para el desarrollo, tanto en círculos multilaterales como nacionales, y porque el período de un crecimiento rápido de los presupuestos de ayuda está claramente terminado. Los recursos globales se hallan estancados y los mecanismos internos de control de los organismos dedican ahora mucho mayor atención a la manera cómo se utiliza la ayuda. Además, la opinión pública en los países del Norte -y pronto, tal vez, en los del Sur- da muestras de un mayor interés crítico en la eficacia de los programas.

79. En momentos en que los objetivos de la asistencia para el desarrollo se definen de manera más explícita y que los principales organismos multilaterales y bilaterales, así como los de dimensiones medianas o pequeñas (ONG), insisten más en los objetivos sociales que no en los objetivos macroeconómicos, la tarea a que se enfrentan esos organismos no sólo es más ambiciosa sino también más difícil. En los últimos diez años, ya sea como reacción ante la ineficacia de los programas anteriores o como resultado de las presiones de un público mejor informado, los organismos de ayuda han declarado, con mucha mayor claridad que en el pasado, que el principal objetivo de la ayuda es modificar las condiciones de vida de los sectores de

población menos favorecidos de los países en desarrollo 1/. El problema es que puede ser más difícil -y en todo caso menos espectacular- financiar y poner en ejecución pequeñas operaciones diseñadas y aplicadas a nivel popular en las aldeas y comunidades del Tercer Mundo que construir presas, universidades o fábricas "llave en mano".

80. Sin embargo, ahora se comprende -y también esto resulta alarmante- que, aun cuando el objetivo de mejorar las condiciones de vida "a nivel popular" se exponga claramente, en la práctica es muy difícil hacer llegar la ayuda directamente a los sectores más pobres de la población. A menudo, la ayuda no pasa de los intermediarios, los falsos pobres y los sectores más "organizados". También se está comprendiendo que los métodos de programación, ejecución y evaluación de la ayuda no bastan para mejorar las condiciones locales "a nivel popular", de modo que puede ser difícil precisar la diferencia entre el éxito y el fracaso, sobre todo porque el criterio del éxito debe ser un verdadero cambio en las condiciones de vida.

81. También en este caso, se está poniendo cada vez más en tela de juicio el concepto mismo de la ayuda, así como las estructuras institucionales y las prácticas administrativas que lo rodean. Muchos organismos de ayuda, incluso los de carácter multilateral, se preguntan ahora si la tarea no es acaso demasiado difícil. Parece estar muy difundida una sensación de fracaso 2/.

82. En cierto sentido, tranquiliza saber que los organismos de ayuda para el desarrollo abrigan dudas sobre su propia eficacia, pero sería un error pensar que una burocracia puede ir muy lejos en tal sentido, es decir que puede llegar a formular preguntas que arrojarían dudas sobre la base misma de sus métodos operacionales. En el mejor de los casos, como suele suceder, esos organismos prestan mayor atención a su enfoque, sus procedimientos, sus

---

1/ En el sistema de las Naciones Unidas, esto se refleja no sólo en un aumento en la financiación de los programas en favor de los países menos adelantados, sino también en la adopción de estrategias concretas para llegar a los grupos menos favorecidos, tales como la estrategia de "necesidades esenciales" (OIT, Banco Mundial); la estrategia de "servicios básicos de salud" del UNICEF; la reestructuración de parte de las actividades de la FAO (y de todas las actividades del FIDA) en favor de los sectores más pobres de la población rural, como resultado de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural; los programas polivalentes de desarrollo rural del PMA; el establecimiento de programas especiales de las Naciones Unidas y del PNUD para los países africanos al sur del Sáhara (ONUS, PANUREDA) y para prestar asistencia a determinados grupos tales como las mujeres (UNIFEM) mediante estudios destinados a medir y comprender mejor la pobreza en las zonas rurales (por ejemplo, los programas de la OIT, el UNIRSD y el Banco Mundial).

2/ Véase por ejemplo: J. H. Schultes, "The Effectiveness of Aid as a Problem of Bureaucratic Management", en Essays in Honour of Hans Singer, Sussex 1987; Consejo Mundial de la Alimentación, Eficacia de la ayuda en apoyo de las estrategias alimentarias, documento WFC/1985/3; dos informes recientes del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional (documentos A/41/350 y A/42/326). Véase también: B. Lecomte, Project Aid - Limitations and Alternatives, OCDE, 1986; Nordic Study on the effectiveness of Technical Cooperation, 1988; R. Chambers, Rural Development, Putting the Last First, Longman, 1983.

métodos de planificación y evaluación, así como a toda clase de detalles de procedimiento, pero en realidad no se harán preguntas sustantivas sobre el carácter de sus actividades, ni sobre las limitaciones políticas, administrativas y estructurales que les impiden hacer más por los grupos menos favorecidos y lograr que "los últimos sean los primeros".

83. Miremos más de cerca la manera como funcionan los organismos de ayuda, desde el punto de vista de su capacidad real para alcanzar y desarrollar el potencial de los sectores más pobres. La tarea es difícil pero podemos partir de las siguientes hipótesis:

84. El sistema de ayuda al desarrollo "inventado" por diversos organismos de ayuda, en particular la cooperación técnica sobre la base de proyectos pequeños, considera las causas de la pobreza como una función de los remedios de que dispone la comunidad internacional. Esos remedios son el capital, la tecnología y los expertos que, por así decirlo, los personifican. El deseo o la presión que llevan a usar los medios disponibles es anterior al análisis y a la comprensión de los problemas que deben resolverse y, por consiguiente, los vuelven más complicados. El resultado paradójico de esta insistencia en factores concretos es que puede existir una disparidad considerable entre los conocimientos y la acción. En consecuencia, no es de sorprender que subsista un amplio margen de error.

85. Veamos el enfoque aplicado por los organismos de ayuda que trabajan en lo que suele conocerse como "el desarrollo rural". La práctica es muy semejante en las Naciones Unidas y otros organismos multilaterales, en los programas bilaterales y aun en la mayoría de las grandes ONG internacionales. Aun cuando el objetivo declarado de los programas sea llegar a los sectores más pobres de las zonas rurales en los países del Tercer Mundo -este no es siempre el caso- la tarea no resulta fácil, aun con las mejores intenciones, por las razones que se exponen a continuación.

86. En primer lugar, se plantea la cuestión del análisis de la situación, que debe hacerse antes de formular el programa o proyecto. ¿En qué datos habrá de fundarse dicho análisis? ¿Acaso en ideas preconcebidas de los funcionarios, que tienen prisa en iniciar la ejecución a fin de demostrar lo eficaz que es su organismo y que son ellos mismos? ¿En los conocimientos que transmite o que presenta de manera selectiva el personal nacional de contraparte? ¿En las informaciones recogidas por muchos intermediarios en la larga cadena que une a los organismos de financiación y de ejecución con los beneficiarios reales o previstos del proyecto que piensa aplicarse? Vale la pena preguntarse quién controla los conocimientos e informaciones y en interés de quién se canalizan y manipulan.

87. Lamentablemente, los principales organismos de ayuda, e inclusive las ONG institucionalizadas, tienen demasiada prisa para efectuar análisis exhaustivos de la situación. A menudo no disponen de tiempo para hacerlo. Una especie de obsesión con la productividad los obliga a gastar sus fondos lo más pronto posible, puesto que los órganos directivos quieren mostrar cuanto antes que los proyectos se hallan en ejecución y los fondos no permanecen ociosos. El hecho de centrarse en los resultados concretos (número de kilómetros de carreteras construidos, número de personas capacitadas, número de pozos en funcionamiento) oculta el hecho de que se presta muy escasa consideración al verdadero impacto del proyecto en las personas a que se destina, así como a las relaciones sociales, la vida cotidiana, el medio ambiente, etc.

## 2. El proyecto y su contexto

88. Inevitablemente, la cooperación técnica ha servido de vehículo para los conceptos y modelos occidentales de desarrollo. Durante decenios, nadie puso realmente en tela de juicio el contenido y la pertinencia de esos conceptos, ni la verdadera eficacia de las iniciativas "de arriba-abajo" dimanadas de una racionalidad y una tecnicidad exteriores. Puesto que los países industrializados eran modernos y que los conocimientos técnicos y el desarrollo eran sinónimos de modernización, todo lo que fuera "moderno" debía ser eficaz. A menudo los gobiernos de los países en desarrollo se sintieron más atraídos por los "signos exteriores" de desarrollo y los proyectos de prestigio que por los procesos más profundos de desarrollo social -que crean conflictos, son más difíciles de identificar y organizar, y responden en menor medida a los criterios de la rentabilidad económica inmediata- y muchas veces la cooperación técnica los llevó a establecer instituciones o proyectos experimentales que dieron origen a pequeñas islas de modernidad, que mantenían muy escasas relaciones con la sociedad en su conjunto.

89. Es verdad que durante los últimos años se ha prestado mayor atención a la adaptación de tecnologías: esto ha dado lugar al debate sobre tecnologías "apropiadas" y sobre la cooperación técnica entre países en desarrollo. Cabe dudar, sin embargo, que el concepto actual de los proyectos de cooperación técnica se preste a aplicaciones distintas a las ahora prevaletentes, es decir una actividad que satisface los criterios de la racionalidad técnica, organizacional y presupuestaria "de arriba-abajo". El proyecto es el último eslabón en una larga cadena intermediaria en la cual desempeñan funciones una gran diversidad de actores, y los proyectos destinados a los sectores más pobres de la población tienen las cadenas más largas: los Estados Miembros, que adoptan la estrategia; los expertos, que formulan los programas y pueden haber elaborado el proyecto; el organismo de financiación; los representantes y expertos del organismo especializado y del organismo de financiación en el país interesado; los diversos ministerios nacionales; los consultores, en algunos de los proyectos más amplios; los funcionarios nacionales a nivel regional o provincial; las autoridades elegidas, consuetudinarias o extraoficiales; diversos grupos de intereses locales, que pueden estar a favor o en contra de la actividad propuesta (organismos de divulgación, sindicatos, trabajadores sociales, partidos políticos, grandes terratenientes); y, al final de la cadena, los beneficiarios reales o presuntos, es decir la aldea, la comunidad el grupo de campesinos...

90. Cada intermediario actúa de acuerdo con sus propios criterios de racionalidad, conveniencia política o interés económico, que pueden o no ser compatibles con los de otros eslabones de la cadena. Los organismos especializados y las entidades de financiación deben probar a sus órganos intergubernamentales que son eficientes, es decir que consiguen gastar el dinero, entregar el equipo, colocar los expertos, recibir informes periódicos y organizar misiones de evaluación conforme a las normas convenidas. Este planteamiento es lógico y coherente desde el punto de vista del organismo de ayuda, pero tiende a formar los elementos siguientes de la cadena según su propia imagen y a confinarlos en determinados límites.

91. Desde el punto de vista del Gobierno, que debe negociar, ejecutar y organizar las actividades de seguimiento de muchos proyectos y cuidarse de no ofender la susceptibilidad de tantos organismos de ayuda multilaterales,

bilaterales y privados, el hecho de tener que cumplir todas sus instrucciones administrativas parece ser una obligación que es sólo relativamente aceptable y a veces dura de admitir. En países donde la administración es débil, tales limitaciones pueden ser causa de una auténtica desestructuración de las instituciones. Por ejemplo, en los países africanos menos adelantados, pueden existir más de 50 organismos de ayuda que trabajan al mismo tiempo. Es fácil imaginar la carga que esto representa para la administración local, que a menudo debe aplicar las limitaciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional en cuanto a las dimensiones del servicio público, negociar, tomar parte en innumerables reuniones, preparar informes y evaluaciones, proporcionar personal de contraparte al proyecto, organizar la logística de transporte y encontrar alojamiento aceptable para el personal extranjero. En los países más pobres, la ayuda recibida mediante los proyectos puede representar una gran proporción de los recursos presupuestarios del Gobierno; en ese caso la cooperación técnica absorbe directamente grandes recursos, debilitando así la capacidad del Gobierno para asignar fondos conforme a sus propias prioridades.

92. Entretanto, ¿qué pasa con los pobres de la aldea o de la comunidad, al otro extremo de la cadena? Los tres ejemplos siguientes permitirán explicarlo:

- a) La iniciativa que viene enteramente "de arriba-abajo", y en la que no hay participación alguna, puesto que los pobres interesados no han pedido nada: un día llegan los camiones y se construye algo (un sistema de irrigación, una escuela, un centro de capacitación). Cuando no se han sentado las bases en el plano local, el proyecto, aun si tiene éxito desde el punto de vista técnico, puede considerarse como una operación impuesta a la comunidad, puesto que se ha concebido con manera de pensar diferente a la de la comunidad y por lo tanto es improbable que movilice el apoyo local. Además, entraña el peligro de alentar el culto de todo lo que es extranjero y de suscitar la dependencia.
- b) La dialéctica de abajo-arriba/arriba-abajo: los aldeanos han pedido algo, como por ejemplo bombas de mano para irrigar los sembrados de hortalizas. A medida que su petición pasa por los diversos eslabones de la cadena, pierden todo control sobre ella. Si los aldeanos y sus representantes no han participado en las negociaciones y ven llegar los camiones con el material, la presión de los medios más elevados puede haber modificado la petición original (por ejemplo, se ha preferido entregar bombas eléctricas) o bien se han hecho presiones en favor de personas ajenas al grupo que hizo la petición original (por ejemplo, los funcionarios encargados de mantener la bomba de riego o el dueño de la tierra en que se instalará la bomba).
- c) La iniciativa de abajo-arriba "pura" o "asistida", en la cual la petición refleja el nivel de movilización y participación que es más amplio que en el propio "proyecto", y en la que todo insumo exterior puede ser dominado técnica, natural y políticamente por el grupo social interesado, en vez de que ocurra lo contrario, eliminando así, en la medida de lo posible, toda pérdida de control sobre el proyecto.

3. El proyecto y el mejoramiento de las condiciones de vida a nivel popular

93. Si aceptamos considerar el proyecto como una iniciativa que suele ser "de arriba-abajo", que se decide por adelantado y que, por lo tanto, aparece como una medida autoritaria ante los presuntos beneficiarios, podemos preguntarnos ¿en qué condiciones puede el instrumento-proyecto fomentar el cambio en favor de los sectores menos favorecidos de la población y en qué otras circunstancias constituirá un obstáculo?

94. El desarrollo social es una aventura mucho más arriesgada para la comunidad pobre, sea rural o urbana, que para el experto que hace la propuesta o el funcionario del Gobierno que toma una decisión: tanto mejor si el nuevo método de cultivo, la cooperativa o el granero de la comunidad tiene buenos resultados, pero ¿qué ocurre si no los tiene? En lo que respecta a los pobres, no vale la pena hacer un esfuerzo a menos que el éxito sea casi seguro. ¿Quién habrá de resarcirlos por el cultivo perdido o el dinero malgastado? No existe un seguro de desarrollo. La pobreza es de tal naturaleza que resulta más aceptable conformarse con una situación que ofrece un mínimo de seguridad que iniciar cambios que entrañen un máximo de riesgos.

95. Sin embargo, aun cuando la idea del cambio comienza a imponerse, ya sea desde dentro o desde fuera, y cuando existe la voluntad de trabajar juntos y en la propia comunidad ha surgido o se ha aceptado un dirigente o un pequeño grupo que estimula a los demás, subsisten todavía ciertos obstáculos, por lo general subestimados, no sólo debido al contexto sociopolítico y al equilibrio de poder, sino a todos los factores que pueden tener por consecuencia una pérdida de control de la iniciativa. El carácter rígido y formal del proyecto y el número creciente de intermediarios hace más difícil, por ejemplo, responder positivamente a la petición hecha por una comunidad rural analfabeta o semianalfabeta. Evidentemente, el proyecto ha de tener forma escrita, pero esto puede significar ya una desventaja enorme, puesto que los interesados deben exponer sus ideas a otras personas y no tendrán ningún control sobre lo que quede escrito.

96. En última instancia, el problema que deben resolver los organismos de ayuda es cómo conciliar el conflicto entre las exigencias de una iniciativa "de abajo-arriba", que se basa naturalmente en la experiencia que tiene el grupo de su propia situación y a menudo es resultado de un período prolongado de incubación (discusiones, experimentos, pruebas empíricas), y la racionalidad tecnocrática de "arriba-abajo", de índole autoritaria, que tiene prisa por comenzar los trabajos y "entregar" sus productos.

4. Algunas posibles direcciones para el futuro

97. El desarrollo rural -la lucha que se libra contra la pobreza- tiene también un aspecto político. En este contexto, toda intervención de fuera, inclusive un proyecto de cooperación técnica, constituye también un acto político. Es importante poner de relieve esto último, pues contrariamente a lo que se afirma muchas veces en el sistema de las Naciones Unidas y en otras partes, la ayuda, aunque no esté sometida a condiciones visibles, como en el caso de la ayuda multilateral, no es del todo neutral. Naturalmente, un proyecto de cooperación técnica no tiene siempre finalidades políticas o

motivos ulteriores de manera directa. El elemento político se halla a un nivel más elevado, en la medida que sirve intereses sin la menor relación con los presuntos beneficiarios; de una parte, sirve para legitimar a la organización de financiación, así como al organismo de ejecución, y las actividades sobre el terreno son las que hacen funcionar las sedes de las organizaciones. Al mismo tiempo, el elemento político proviene de los medios superiores, pues el proyecto transmite la racionalidad tecnocrática dominante.

98. Más aún, como se ha puesto de relieve muchas veces 1/, las estrategias y estructuras de la ayuda al desarrollo siguen basadas en el principio de la necesidad de "desarrollar" a los grupos y comunidades menos favorecidos utilizando agentes de desarrollo exteriores, como si las comunidades en cuestión fueran incapaces de hacerse cargo de sus propios asuntos. Este planteamiento paternalista, junto con una estrategia del desarrollo que se inclina a considerar las comunidades como objeto de un proyecto, un programa de asistencia o un plan nacional, y no como un grupo de personas con un futuro propio, son las principales razones por las cuales las actividades de desarrollo rural no llegan a arraigarse en los grupos a que están destinadas y son vistas como algo impuesto desde fuera.

99. Si estas son las dimensiones del problema, ¿cuáles son las posibles alternativas? ¿Cabe esperar razonablemente que se producirá una especie de revolución cultural en el sistema de asistencia al desarrollo, que asignará la prioridad a las iniciativas "de abajo-arriba" por contraposición a los planteamientos "de arriba-abajo"?

100. Todos los objetivos explícitos de las actividades de desarrollo rural que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas se han diseñado, más o menos directamente, para provocar un cambio socioeconómico en las comunidades o aldeas (por ejemplo, una mayor producción agrícola, irrigación, agua, capacitación de instructores comercialización de la producción, mejores comunicaciones, enseñanza, atención primaria de la salud, etc.). Sin embargo, como ha dicho Peter Berger 2/, "ningún proceso social puede tener éxito a menos que esté iluminado desde dentro". En otras palabras, la intervención exterior (un proyecto, la ayuda financiera) sólo tiene sentido si los receptores (en la mayoría de los casos, comunidades, organizaciones locales pobres, rurales o urbanas) están dispuestas a aceptarla y tienen vigor suficiente para incorporar este insumo exterior a su propia estrategia. Esto tiene grandes consecuencias estratégicas institucionales para el sistema de las Naciones Unidas.

---

1/ En el propio sistema de las Naciones Unidas véase el artículo de M. Rahnema (PNUD), "The grass roots of the future", IFDA Dossier, N° 43, 1984, o A. Ayazi et al. (FAO), "Simple, souple, décentralisée: des critères d'évaluation pour les projets de développement rural", CERES, N° 66, 1978.

2/ Peter Berger, Pyramids of Sacrifice, Political Ethics and Social Change, Londres, 1974, pág. 262.

101. En lo que respecta a la tipología de la intervención, debe hacerse una distinción entre las actividades destinadas específicamente a las comunidades y poblaciones populares y otras actividades:

- a) En lo que se refiere a la asistencia para el desarrollo al nivel macroeconómico (asistencia en la balanza de pagos, ayuda alimentaria a nivel central, grandes proyectos de infraestructura, construcción de universidades y hospitales "llave en mano", capacitación o asistencia en la planificación, etc.), las prácticas tradicionales, incluso la ayuda mediante proyectos y los proyectos de cooperación técnica convencional, pueden seguir siendo tan válidos como siempre. Como es evidente, dicha ayuda es todavía indispensable, aunque deben tenerse más en cuenta sus efectos sobre los sectores menos favorecidos. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas continuarán desempeñando un papel en esta esfera, aunque tal vez sea necesario revisar el mecanismo actual de programación de la asistencia técnica y, más en particular, la programación por países del PNUD.
- b) En cuanto al aspecto microeconómico de la cuestión, el reconocimiento del aspecto de "cambio social" en el desarrollo rural puede plantear serios problemas en relación con las prácticas actuales y, más en particular, con el uso del proyecto como instrumento para alcanzar dicho objetivo.

102. En lo que respecta a la programación de actividades de desarrollo rural, existe una contradicción evidente entre la rigidez de la planificación presupuestaria y el programa de trabajo de un "proyecto" y la necesidad de prestar apoyo al desarrollo de iniciativas a nivel popular que, por definición, son difíciles de prever y a menudo complejas. Cuanto mayor sea la precisión con que se formulen los objetivos, los productos y el calendario de desembolsos de un proyecto, mayor será el riesgo de paralizar las iniciativas "de abajo-arriba", puesto que en el centro mismo del proceso de desarrollo ocurren muchas veces cosas inesperadas. Es frecuente que los proyectos sufran de demasiada planificación anticipada, que se adapta mal a la necesidad de negociar con los verdaderos actores en momentos en que se toman las medidas, a la luz de las capacidades y limitaciones del grupo. Sería mejor disponer de una programación flexible en la que, en caso de ser necesario, se proporcionara la financiación poco a poco, conforme al ritmo al cual se han movilizado los interesados, planificando los gastos no para toda la duración del proyecto sino a medida que éste vaya adelantando. En otras palabras, el organismo de ayuda no debe adoptar todas sus directivas antes de haber emprendido las actividades, sino que debe ser más exigente en las negociaciones efectuadas durante la ejecución.

103. En lo que respecta al enfoque, también habría que hacer cambios importantes. Si los organismos de ayuda al desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas están verdaderamente interesados en ayudar a las comunidades más pobres, lo natural será que adapten sus técnicas y métodos de operación a las necesidades y realidades de esas comunidades, en vez de imponerles sus propias estructuras complicadas y costosas. Cabe dudar si el enfoque por proyectos (experto/personal de contraparte/equipo/capacitación) se adapta realmente a esas necesidades. Dicho enfoque, y en particular el uso

virtualmente sistemático de la pareja "experto/personal de contraparte" se critica cada vez más, puesto que lleva a operaciones rígidas, que suelen ser excesivamente ambiciosas, con demasiada prisa por obtener resultados, en las que no se fomenta la capacitación de grupos y administradores, en las que muchas veces sin tener presente lo que ocurrió "antes" y, sobre todo, en las que no se piensa en lo que ocurrirá "después" que cese la asistencia técnica.

104. Por consiguiente, si en las prácticas ahora seguidas no se hace el mejor uso del potencial de las comunidades y grupos populares, ¿cuáles son las alternativas?

- a) Organizaciones no gubernamentales. Si los organismos nacionales e internacionales no son verdaderamente adecuados para organizar o fomentar el desarrollo rural, podrían encauzarse más fondos a través de las ONG. Hablando en general, las ONG son más flexibles y mejor adaptadas para trabajar eficazmente sobre el terreno, y algunas organizaciones del sistemas de las Naciones Unidas ya han utilizado sus servicios en las tareas que ellas mismas no pueden cumplir (en particular el UNICEF, el ACNUR, la FAO y la OIT). Es cierto que muchas veces las ONG consiguen un mejor rendimiento del dinero invertido. En cosecuencia, una idea sería desarrollar de manera más sistemática el planteamiento ONG, cuidando de no considerarlo como una panacea, puesto que hay diversas clases de ONG. Algunas tienden a tener burocracias muy onerosas, mientras que otras (o las mismas) aplican los mismos planteamientos que los organismos de ayuda multilateral o bilateral e imponen sus actividades "de arriba-abajo". Por ejemplo, con arreglo a un acuerdo concertado entre el gobierno y el organismo interesado del sistema de las Naciones Unidas, podría asignarse a las ONG la tarea de llevar a cabo las actividades o proyectos directamente a nivel de la comunidad o la aldea y la financiación podría irse aumentando gradualmente en términos de los resultados obtenidos.
- b) El enfoque UNICEF/PMA. Estas dos organizaciones consiguen llevar a cabo cierto número de actividades de desarrollo rural, y aún de desarrollo rural a nivel popular, con muy escasa cooperación técnica en el sentido usual de la palabra. Los proyectos del PMA suelen ser aplicados por el Gobierno, si bien el personal del PMA, una vez que se ha firmado el acuerdo del proyecto, desempeña un papel importante en el control y la evaluación. Los métodos operacionales del UNICEF son más complejos y diversificados, pero comparten con los del PMA sus características de descentralización y de iniciativa asignada a los administradores del programa sobre el terreno, así como cierta flexibilidad en la programación y reprogramación de actividades que por lo general, aunque no siempre, se encaminan a hacer que las autoridades nacionales y locales, y en especial los propios beneficiarios, sean cada vez más responsables de la ejecución.
- c) Las organizaciones del sistemas de las Naciones Unidas pueden hacer también una contribución más directa al apoyo progresivo a las organizaciones o grupos populares. Esto entrañaría hacer ajustes en los actuales sistemas de programación, sobre todo para lograr una mayor flexibilidad y para no desembolsar los fondos sobre la base de

proyectos diseñados de manera rígida y por anticipado sino con arreglo a acuerdos marco, negociados directamente ya sea con las organizaciones o grupos de los beneficiarios o con las autoridades locales establecidas (consejos distritales, autoridades elegidas de las aldeas, grupos de cooperativas de las aldeas, etc.). Las ideas generales que sustentan este planteamiento serían una máxima descentralización a fin de reducir al mínimo el número de intermediarios, y la identificación, habida cuenta de las condiciones locales, del tipo de asociado (por ejemplo la cooperativa, el grupo de campesinos o el grupo de mujeres) que se hallan en situación de aprovechar mejor el insumo venido de fuera. Los acuerdos marco concertados con los grupos locales dimanarían, como es lógico, del acuerdo general concertado entre el gobierno interesado y las organizaciones competentes del sistema de las Naciones Unidas. Este tipo de enfoque podría ponerse a prueba en dos o tres países voluntarios antes de darle una utilización general. Sería posible establecer un "Comité de coordinación del desarrollo rural" en cada país, integrado por representantes del gobierno, las principales organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, los donantes bilaterales y las organizaciones no gubernamentales que participan en el desarrollo rural. El Comité de coordinación refinaría los procedimientos seguidos en este enfoque, identificaría las esferas y sectores en los que se podría aplicar y se ocuparía de las actividades de seguimiento. Los Inspectores sugieren que convendría formar sobre el terreno pequeños equipos interdisciplinarios operacionales que representarían a los principales organismos interesados. Esos equipos deben analizar y comprender la situación antes de tratar de modificarla, y se encargarán también de identificar los grupos dinámicos y las dificultades de orden institucional, cultural y de otra índole. Será preciso que dispongan de presupuestos flexibles que no les obliguen a desembolsar los fondos conforme a un programa demasiado preciso o rápido, sino que permitan ajustar las intervenciones en términos de la capacidad de la comunidad de las organizaciones populares, a fin de incorporar los insumos venidos de fuera a sus propias estrategias.

105. Esos insumos externos podrían, por ejemplo, tener la forma de asistencia financiera flexible y reembolsable, al menos en parte, (a fin de reducir los efectos psicológicos de toda "donación") que se prestaría a los grupos de campesinos, ONG locales o a las cooperativas que soliciten una ayuda de esta clase. A fin de aumentar al máximo el fortalecimiento institucional de esas organizaciones locales de desarrollo y de alentar una actitud responsable y, eventualmente, la autonomía financiera, los préstamos hechos a las personas serían recobrados por el grupo de la aldea, que los utilizaría para hacer otros préstamos, mientras que los préstamos hechos al grupo serían recobrados por la asociación de grupos, etc. (véase en tal sentido el ejemplo de la asociación "6S" que se describe en la obra de B. Lecomte antes mencionada). A fin de movilizar a dichos grupos y de darles mayor conciencia de sus responsabilidades, la asistencia se prestaría de manera empírica: cuanto mejor fuesen los resultados de la iniciativa, mayores serían las posibilidades de ir aumentando gradualmente la financiación. En cuanto a la financiación de los acuerdos marco, los Inspectores consideran que las cantidades necesarias

(en un comienzo muy modestas) podrían obtenerse ya sea en las reservas operacionales de los programas por países del PNUD, o por intermedio de los presupuestos ordinarios de los organismos para pequeños proyectos ad hoc del (tipo PCT), o mediante contribuciones voluntarias de los donantes interesados. Después de una experiencia de dos o tres años y de una evaluación a fondo, que posiblemente estaría a cargo del Equipo de Tarea sobre Desarrollo Rural del CAC, habría que organizar un mecanismo apropiado de financiación en caso de que el enfoque resultase viable.

106. En suma, este enfoque puede estar basado en tres principios:

- La mayor descentralización posible en la adopción de decisiones;
- La negociación de un acuerdo marco sobre el tipo de actividad que debe emprenderse, con una programación flexible limitada a objetivos alcanzables;
- Actividades diseñadas sobre la base de la racionalidad de las personas interesadas, y no sobre la del organismo de ayuda.

107. Sería ingenuo pensar que este enfoque puede introducirse en plazo muy breve, puesto que las secretarías de las organizaciones y los Estados receptores no están listos para recibirlo, a pesar de las declaraciones que suelen hacerse sobre la autonomía económica local dentro del marco de la autonomía general. El desarrollo de los sectores populares sólo puede incluso considerarse como "subversivo", puesto que podría representar una amenaza directa para los intereses creados a nivel local, nacional e incluso internacional (los expertos y su gran clientela) y puesto que contiene implícitamente un tipo de organización social y de estilo de vida que entra en conflicto con la racionalidad "de abajo-arriba", así como con la estructura de poder en muchos países en desarrollo.

108. Sin embargo creemos que, por varias razones, un enfoque de este tipo u otro basado en principios semejantes, tiene buenas posibilidades a mediano plazo:

- La solidaridad internacional, que se ha desplegado en relación con el hambre y la sequía en el África, ha suscitado una actitud crítica ante la eficacia de la ayuda y una mayor desconfianza ante las operaciones en gran escala organizadas "de arriba-abajo";
- Incluso entre los gobiernos de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, comienza a ganar terreno, ya sea por razones de convicción o de conveniencia, la idea de que es necesaria una dialéctica de abajo-arriba/de arriba-abajo;
- Las organizaciones no gubernamentales, cuya flexibilidad en la adopción de medidas ya se ha demostrado, están plenamente establecidas y son reconocidas prácticamente en todas partes y las funciones que desempeñan no pueden sino aumentar;

Por último, cabe suponer sin demasiado optimismo que un aumento gradual del apoyo a las iniciativas "de abajo-arriba" producirá una especie de efecto inverso de demostración que llevaría a una mayor "demanda", tanto en los grupos a nivel popular como entre los diversos circuitos de donantes.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

##### 1. Conclusión

109. En el informe de la Dependencia Común de Inspección se ha tratado de examinar en qué medida las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas se adaptaban en la práctica a los sectores más pobres de la población en los países menos adelantados y conseguían fomentar el cambio socioeconómico a nivel popular. Esto se hizo procediendo al análisis de una muestra de proyectos aplicados en tres países africanos menos adelantados, pero se espera que las conclusiones tendrán una validez más general y que las lecciones aprendidas durante el estudio contribuirán al proceso de reflexión sobre la eficacia de las actividades operacionales en pro del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas en general así como de las actividades de cooperación técnica en particular.

110. En el informe se ha comprobado que el desarrollo rural y el cambio socioeconómico a nivel popular son procesos en extremo lentos, lo cual no es sorprendente; la introducción de elementos de cambio, que a menudo modifican delicadas situaciones o equilibrios sociales, no está exenta de riesgos para todos los interesados: los resultados pueden ser negativos, a pesar de las buenas intenciones de las partes interesadas.

111. La conclusión de que los proyectos de cooperación técnica de elaboración insuficiente o de ejecución inadecuada pueden tener efectos contraproducentes y/o crear mayor dependencia no es nueva. Los diversos ejemplos de dichos proyectos mencionados en el informe confirman las conclusiones semejantes a las que se ha llegado en otros estudios recientes y menos recientes. La conclusión principal del presente informe puede expresarse apropiadamente haciendo la siguiente pregunta: ¿No ha llegado el momento de hacer algo acerca de esta situación? ¿No convendría estudiar algún tipo de reforma de los mecanismos de la "ayuda mediante proyectos" a nivel popular?

112. De manera más precisa, en vista de que una proporción considerable de las actividades de desarrollo rural del sistema de las Naciones Unidas parecen no tener los efectos deseados, deben adoptarse una serie de medidas prácticas. Una primera medida consistiría en que las organizaciones de las Naciones Unidas interesadas en el desarrollo rural determinasen con cierta precisión quiénes deben ser los beneficiarios de las actividades de desarrollo rural a que prestan apoyo. Esos beneficiarios no tiene por qué ser en todos los casos los sectores más pobres de la población u otros grupos menos favorecidos (puede haber buenas razones para prestar ayuda a los agricultores de nivel medio, por ejemplo, a fin de aumentar las posibilidades de empleo o las exportaciones). No obstante, si la política de la organización es dedicar una parte considerable de cooperación técnica al nivel popular, parece necesario poner en cierta medida en tela de juicio las ideas recibidas, con objeto de saber hasta qué punto se aplica en la práctica esa política, o bien si la asistencia se desvía o beneficia en última instancia a grupos que pueden ser asociados eficientes pero no son los más necesitados. Una manera sencilla de hacerlo sería exponer claramente en todos los documentos de proyecto quiénes saldrán ganando y quiénes saldrán perdiendo con la actividad propuesta, no sólo en términos económicos sino también sociales así como en términos de las relaciones entre los actores principales a nivel local. Cabe esperar que esto reduciría por lo menos el riesgo de crear falsas expectativas.

113. En segundo lugar, si en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas existe una decidida voluntad política de dedicar por lo menos parte de los recursos a satisfacer las necesidades del sector más pobre de la población, será necesario considerar las consecuencias institucionales que tendría una política firme en tal sentido. El proyecto de cooperación técnica puede ser el instrumento práctico para proceder a entregas "llave en mano" o construir instituciones, pero en el presente informe y en otros lugares se demuestra que no es el medio adecuado para fomentar la participación a nivel popular. Es poco frecuente que el proyecto "de arriba-abajo" tradicional (experto + personal de contraparte + equipo) funcione efectivamente en este contexto. En el presente informe se han señalado varios casos de proyectos de cooperación técnica que no resultaban verdaderamente adecuados al nivel popular. Por el contrario, las pocas actividades identificadas que tuvieron verdadero éxito a ese nivel no eran proyectos del tipo tradicional. Se trataba más bien de programas o aun de "movimientos" en los que la población y las estructuras locales iniciaron sus actividades con escasa o ninguna participación de los expertos extranjeros en la ejecución. No es ningún gran descubrimiento que los proyectos o actividades que se encuentran hondamente arraigados en las realidades locales y corresponden a los valores y aspiraciones de los beneficiarios -y que por lo tanto, se hallan "iluminados de dentro"- dan mejores resultados, si no de inmediato, con toda seguridad a largo plazo, que los proyectos impuestos desde arriba. Lo inquietante es que, conforme a las pruebas presentadas en el presente informe, existan tan pocos proyectos de éxito aplicados bajo los auspicios del sistema de las Naciones Unidas. Aún más inquietante es el hecho de que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas no defiendan de manera sistemática esa clase de proyectos, sobre todo cuando puede probarse que a largo plazo la contribución que hacen a la autonomía económica local y nacional es superior a la del planteamiento tradicional "de arriba-abajo".

114. En consecuencia, parece que la validez del "enfoque de proyectos" para las actividades de desarrollo rural en función de los sectores más pobres o de nivel popular debe ser puesta seriamente en tela de juicio. Es muy probable que las burocracias, tanto de la parte donante como de la parte receptora, opongan una decidida resistencia a todo intento de modificar de modo radical el mecanismo que ahora funciona sin problemas pero, por lo menos, el hecho de que se hayan reconocido los efectos contraproducentes de la ayuda mediante proyectos, en la perspectiva del desarrollo rural a nivel popular, debe ayudar a tener una visión más clara del problema. En resumen, la ayuda mediante proyectos:

- responde a una lógica en la cual existe una presión para iniciar cuanto antes las actividades y, por consiguiente, gastar los fondos con demasiada rapidez (y para esperar demasiados resultados con demasiada rapidez);
- fomenta la elaboración ambiciosa de documentos de proyecto, debido a la competencia que existe entre los donantes de proyectos "buenos"; esto, a su vez, lleva a suscitar expectativas poco realistas;
- conduce a menudo a la desestructuración institucional en el país receptor, sobre todo tratándose de países menos adelantados, en los cuales la capacidad de absorción del Gobierno es débil y el número de proyectos y de donantes que compiten entre sí es elevado;

- crea probablemente muchas formas de dependencia, entre otras razones a causa de la relación entre los expertos y el personal de contraparte, que no fomenta necesariamente "la transferencia de responsabilidades", aun cuando ocurra una transmisión de conocimientos;
- tiende a centrarse en la prestación de insumos y en la producción, pasando por alto lo que sucederá después de terminado el proyecto, y no permite aprovechar en futuros proyectos las lecciones aprendidas de los errores que se cometieron.

## 2. Recomendaciones

Las principales recomendaciones del informe se enumeran a continuación.

### A. Recomendaciones a largo plazo

#### Recomendación 1

Políticas. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que participan en actividades de desarrollo rural deben reexaminar si su política con respecto al desarrollo rural necesita aclararse o modificarse. En particular, deben considerar si es preciso definir mejor a los beneficiarios de sus actividades de desarrollo rural (es decir, si en sus políticas debe insistirse más en las actividades destinadas a los sectores más pobres de la población o a determinados grupos menos favorecidos).

#### Recomendación 2

Políticas. Reconociendo el hecho de que ayudar a los pobres a que se ayuden a sí mismos entraña ideas y planteamientos distintos de las actividades usuales "de arriba-abajo", las actividades de desarrollo rural a nivel popular deben distinguirse claramente de las actividades normales o tradicionales de cooperación técnica. En cada organismo deben desarrollarse, por intermedio del Equipo de Tareas sobre Desarrollo Rural del CAC, conjuntos especiales de directivas políticas y procedimientos operacionales aplicables a las actividades de desarrollo rural, teniendo presente la necesidad de hacer que las disposiciones operacionales sean lo más descentralizadas, sencillas y flexibles que sea posible. Todas las organizaciones interesadas deben examinar también si el enfoque de proyecto sigue siendo válido para las actividades de desarrollo rural a nivel popular.

#### Recomendación 3

##### Alternativas al enfoque por proyectos para el desarrollo rural

En el capítulo III (párr. 104) se presentan algunas propuestas sobre las posibles alternativas al enfoque por proyectos.

- 1) La idea fundamental es pasar gradualmente de un enfoque "de arriba-abajo" enteramente planificado, y de suministro, a un proceso más descentralizado, flexible, participatorio y de aprendizaje en el que se preste especial atención a la demanda. Las alternativas a) y b), esbozadas en el párrafo 104, deben ser

aplicadas siempre que sea posible por las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas; la alternativa c) puede ensayarse sobre una base experimental en varios países en desarrollo. Esos experimentos tendrían que evaluarse cuidadosamente. El Equipo de Tarea sobre Desarrollo Rural del CAC debe emprender un estudio a fin de determinar la medida en que puede generalizarse el nuevo enfoque.

- 11) A fin de mejorar la coordinación de las actividades de desarrollo rural sobre el terreno, los gobiernos interesados y las organizaciones que participan en el desarrollo rural deben tomar la iniciativa de establecer un "Comité de coordinación del desarrollo rural", en el cual estén representados el Gobierno, los organismos multilaterales, los principales organismos operacionales bilaterales y las organizaciones no gubernamentales. Las principales funciones de ese comité serán examinar las políticas y prioridades del gobierno y de los organismos donantes en materia de desarrollo rural, decidir los sectores prioritarios de las zonas geográficas para la intervención, evitar la duplicación de esfuerzos y asegurar una interacción positiva entre las diversas actividades (párr. 104).

#### Recomendación 4

El elemento de donación en el enfoque por proyectos tiene a menudo efectos desmovilizadores sobre la participación popular. Por consiguiente, se recomienda adquirir más experiencia con las actividades de desarrollo rural que entrañan por lo menos un compromiso financiero parcial de parte de los beneficiarios (por ejemplo préstamos, sistemas de crédito, fondos rotatorios) además de las contribuciones en especie. Los fondos obtenidos mediante dichas actividades deben usarse como capital generador para nuevas actividades (párr. 104).

#### Recomendación 5

##### Nuevos profesionales

La eventual aplicación de las recomendaciones 3 y 4 requeriría probablemente un menor uso de personal extranjero pero también el empleo de un tipo nuevo de profesional con una especialización multidisciplinaria antes que técnica y compartimentalizada. Sería preciso definir nuevos procedimientos de contratación así como mecanismos de formación.

##### B. Recomendaciones concretas para su consideración inmediata

Además de las muchas sugerencias que figuran en el capítulo II, deben ponerse de relieve las recomendaciones siguientes.

#### Recomendación 6

##### Documentos de proyecto

- 1) Todos los documentos de proyecto de las actividades de desarrollo rural deben contener informaciones específicas sobre los beneficiarios y sobre quién saldrá ganando y quién saldrá perdiendo

con el proyecto. También deben evaluarse en el documento de proyecto las posibles consecuencias que tendrá el proyecto sobre la estratificación social en el plano local.

- 11) En los documentos de proyecto debe señalarse claramente la estrategia de transferencia, es decir, lo que ocurrirá al terminar el proyecto, quién se hará cargo de los gastos de funcionamiento y mantenimiento, si los fondos serán generados localmente de fuentes gubernamentales o se obtendrán mediante una continuación de la asistencia exterior. Debe preverse específicamente la participación de la comunidad beneficiaria en el proceso de transferencia -cuando esto sea posible mediante fondos generados localmente o mediante contribuciones en especie.

#### Recomendación 7

Deben evitarse las Dependencias de Gestión de Proyectos; los proyectos deben ser parte de las comunidades a nivel local basadas en estructuras gubernamentales. La creación de instituciones participantes controladas con base local (grupos de campesinos, cooperativas de aldea, granjas de jóvenes, grupos de producción de mujeres, etc.) debe estimularse de manera sistemática (cap. III, párr. 104 c)).

#### Recomendación 8

Si bien se reconoce que, sobre todo en los países menos adelantados, el personal especializado extranjero sigue siendo necesario en algunos proyectos, tanto para la ejecución directa del proyecto como para la capacitación en el empleo, los Inspectores recomiendan que el personal extranjero sea la excepción antes que la norma en los proyectos de desarrollo rural. Este personal debe emplearse como "asesor" y no "director". Debe insistirse en la contratación de más "generalistas" multidisciplinarios de desarrollo rural y no en técnicos especializados, que pueden ser menos sensibles a los aspectos sociales del desarrollo rural. Deben adoptarse medidas para evitar un comportamiento ostentoso de parte de los expertos.

#### Recomendación 9

Debe prestarse más atención a la buena integración de los aspectos técnicos y sociales de los proyectos a fin de evitar la creación de "islas de progreso" separadas de las realidades locales. También debe evitarse el uso de equipos de prestigio.

#### Recomendación 10

##### Planificación y ejecución realistas

A fin de aumentar al máximo las posibilidades de éxito en las actividades de desarrollo rural, deben adoptarse las siguientes medidas:

- 1) Los beneficiarios a quienes se destina el proyecto deben participar en la fase de identificación y planificación. Debe asegurarse su apoyo al objetivo y la estrategia del proyecto antes de que éste sea aprobado. Los beneficiarios deben participar plenamente en las actividades durante todo el curso del proyecto.

- ii) Los procedimientos de planificación y ejecución deben ser realistas, flexibles y descentralizados. En dichos procedimientos deben preverse los aspectos siguientes:
- mayor tiempo al comienzo del proyecto para asegurar una buena ejecución y mayores plazos de aplicación del proyecto (en particular períodos más prolongados de "terminación gradual") (párr. 42 a));
  - la constante replanificación de las actividades sobre la base de los éxitos y las limitaciones a medida que se va aplicando el proyecto. Debe darse una mayor autonomía presupuestaria descentralizada a los representantes locales de los organismos;
  - un procedimiento simplificado de presentación de informes centrados en los resultados más que en los insumos y proyectos.
- iii) A fin de atenuar la carga administrativa sobre el gobierno receptor, debe alentarse siempre que sea posible la descentralización de las funciones nacionales de apoyo y control de los proyectos del gobierno central a los niveles regionales o distritales (párr. 42 b)).

#### Recomendación 11

##### Evaluación

Deben efectuarse más evaluaciones ex post a fin de conocer mejor los efectos de los proyectos de desarrollo rural y la posibilidad de sostenerlos. En todos los presupuestos de los proyectos en gran escala debe incluirse una partida para la evaluación ex post. Si no es posible asegurar la financiación de las evaluaciones ex post de los distintos proyectos, habrá que llevar a cabo más evaluaciones temáticas de grupos de proyectos semejantes (párr. 61 c)).

ANEXO

Se adjuntan los 25 proyectos de la muestra en los que se basan el análisis, las conclusiones y las recomendaciones del informe. Seguidamente se indican los títulos de los proyectos.

	<u>Página</u>
<u>I. Burkina Faso</u>	
Asistencia al proyecto de desarrollo rural de la Oficina Regional de Desarrollo del Este (BKF/81/005) .....	44
Asistencia para la planificación y la organización de un programa experimental especial de obras públicas de gran densidad de mano de obra (PSTP/HIMO) (BKF/80/012) .....	46
Promoción de la artesanía femenina (BKF/82/009) .....	48
Programa de abastecimiento de agua a las aldeas (BKF/82/002 (Fase I), BKF/85/002 (Fase II)) .....	50
Refuerzo de la capacidad de mantenimiento y de reparación de tractores agrícolas y otra maquinaria pesada y móvil (XA/BKF/86/615) .....	52
Desarrollo rural de fines múltiples (BKF/2239/Exp. I) .....	54
Programa de desarrollo rural del Departamento Centro-Este (BKF/031/ITA) .....	56
<u>II. Burundi</u>	
Educación comunitaria para el desarrollo rural integrado (BDI/77/010 (Fase II)) .....	59
Asistencia a un programa especial de obras públicas de gran densidad de mano de obra (BDI/81/016) .....	61
Conservación y elaboración de productos alimenticios (BDI/81/026) .....	64
- Establecimiento de ocho centros de demostración (GCP/BDI/019/AGF) .....	64
- Apoyo a los centros de demostración para las mujeres (GCP/BDI/021/NET) .....	64
Programa de prevención contra las garrapatas (BDI/85/011 (Fase II)) .....	68
Desarrollo de la silvicultura y capacitación en silvicultura (BDI/78/003) .....	70

	<u>Página</u>
Intensificación de la producción de cereales en la región natural de Bututsi (TCP/BDI/4507) .....	72
Mejoramiento y mantenimiento de carreteras (Burundi/2286) .....	73
Programa de abastecimiento de agua y saneamiento rurales .....	75
 <b>III. <u>República Unida de Tanzania</u></b>	
La silvicultura para la energía rural: Plan de repoblación forestal en el distrito de Hai (URT/084/JPN) .....	77
Apoyo a las unidades de capacitación en desarrollo de lecherías en algunas cooperativas para la recogida de leche, la refrigeración de la leche y la producción de forrajes mejorados (CCP/URT/091/DEN) .....	79
Asistencia para el desarrollo de pequeñas lecherías (regiones de Arusha y del Kilimanjaro) (URT/86/013) .....	81
Asistencia para intensificar los trabajos de repoblación forestal en las aldeas de la región del Kilimanjaro (GCP/URT/074/SWE) .....	83
Programa de almacenamiento y capacitación en las aldeas (regiones de Arusha y de Dodoma) (GCP/URT/052/NET y GCP/URT/059/AGF (Fase I)) .....	85
Reducción de las pérdidas después de la cosecha mediante instalaciones para el almacenamiento rural (URT/86/016 (Fase II)) .....	85
Servicios de consultoría, cooperación, popularización y utilización de fuentes de energía no tradicionales (URT/81/032) .	87
Mejoramiento de las viviendas en las explotaciones de sisal (TAN/2583) .....	89
Apoyo conjunto OMS/UNICEF para el mejoramiento de la nutrición en la República Unida de Tanzania (región de Iringa) .....	91
Desarrollo del riego en la aldea de Usangu (URT/80/011) .....	94
Apoyo a un programa especial de obras públicas de gran densidad de mano de obra en las regiones de Arusha, Dodoma, Rukwa y Ruvuma (URT/77/033 (Fase I), URT/86/008 (Fase II)) .....	96

Título del proyecto: Asistencia al proyecto de desarrollo rural de la Oficina Regional de Desarrollo del Este (BKF/81/005)

Función: Creación de instituciones, apoyo directo, capacitación directa

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: 1982                      Fecha de terminación: 1986

Presupuesto: 29,9 millones de dólares de los EE.UU.                      Proporcionados por:

PNUD	2,2 millones de dólares
FIDA	14,9 millones de dólares
CCCE	9,2 millones de dólares
USAID	2,0 millones de dólares
Gobierno	1,6 millones de dólares

Antecedentes: En noviembre de 1978, el Gobierno de Burkina Faso presentó al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) una solicitud de asistencia financiera para las actividades de desarrollo rural de la Oficina de Investigación y Desarrollo (OID), situada en la parte oriental del país. El FIDA identificó el proyecto en 1979, y el Centro de Inversiones de la FAO preparó el documento del proyecto en 1980. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) evaluó el proyecto para el FIDA. Los recursos financieros necesarios para ejecutar el proyecto eran considerables y requerían la participación de otros donantes. El Gobierno de Burkina Faso formuló una petición al respecto a la Caja Central de Cooperación Económica (CCCE), a la AID de los Estados Unidos y al PNUD, entidades que convinieron en cofinanciar el proyecto con el FIDA. La contribución del PNUD para asistencia técnica fue de 2,2 millones de dólares. El proyecto tenía por finalidad lograr que la región llegase a la autosuficiencia alimentaria y, al mismo tiempo, elevar los ingresos de los productores. El grupo al que se destinaba el proyecto estaba constituido por 8.000 familias de agricultores (unas 40.000 personas).

Objetivos: El objetivo amplio consistía en ayudar al Gobierno a reforzar la estructura de la OID del Este para hacerla más eficiente, a fin de alcanzar la autosuficiencia alimentaria. Los objetivos inmediatos consistían en ayudar a la OID del Este a organizar y reestructurar sus diferentes departamentos y servicios, en elaborar el programa de trabajo de los distintos departamentos y prestarles la asistencia técnica necesaria para la ejecución de sus programas, en proporcionar la asistencia técnica necesaria para la preparación y el control del presupuesto de la OID, en capacitar técnica y profesionalmente a funcionarios nacionales de los diferentes departamentos y, asimismo, en contribuir a la formación de los agricultores.

Resultados: El proyecto tiene un retraso de dos años, uno de los cuales ha sido atribuido a las dificultades con que se tropezó para establecer el departamento de asistencia técnica. También fueron obstáculos la demora en la llegada del experto, los continuos cambios del personal nacional de contraparte, los problemas administrativos relacionados con el desembolso de

los fondos del FIDA, que eran administrados por el BAfD, la falta de apoyo técnico de la sede de la FAO y la inexistencia de informes complementarios y de evaluación, que deberían haber sido preparados por el FIDA. Los objetivos no incluían la participación del pueblo. Aparte del componente del proyecto relativo a la asistencia técnica, componente que había sido financiado por el PNUD y que alcanzó sus objetivos, el proyecto distó de responder a las esperanzas cifradas en él.

Evaluación: El proyecto no logró su finalidad y tuvo pocas repercusiones. En la fecha de la misión de la DCI, se había concluido el proyecto pero la producción no había aumentado. Desde el principio hubo confusión sobre la función de los expertos, entre el PNUD y la FAO por una parte y el FIDA por otra, ya que cada una de estas organizaciones interpretaba a su modo los trabajos que había que realizar. El FIDA quería que la asistencia técnica se prestase en todos los niveles del proyecto, en tanto que el PNUD y la FAO creían que la asistencia técnica debía limitarse a la planificación, organización y concepción de las actividades del programa. La ejecución del proyecto, según el PNUD y la FAO, debía encomendarse a los funcionarios nacionales capacitados mediante el proyecto. El proyecto tropezaba con cierto número de problemas básicos. Primero, el documento del proyecto había sido preparado antes de que se introdujesen ciertos cambios en el Gobierno, pero había sido ejecutado durante tales cambios o después de tales cambios. Sus métodos y sus planteamientos no habían cambiado. De ahí que las medidas administrativas tomadas no respondieran al nuevo Plan Nacional. Segundo, la población no comprendía la finalidad del proyecto, en particular el sistema de crédito mediante el cual los agricultores podían obtener préstamos de un fondo nacional. Sus procedimientos eran demasiado complicados para que los entendieran los campesinos. Tercero, la falta de apoyo técnico de la FAO y, cuarto, el carácter inadecuado de los procedimientos administrativos del BAfD, que estaba encargado de distribuir la contribución del FIDA y que tenía un complicado sistema administrativo. El FIDA y el BAfD no estaban representados en Burkina Faso. Se necesitaba un mínimo de entre tres y seis meses para que se aprobase un expediente. Las demoras que había para que una u otra entidad adoptasen una decisión desanimaban a la población. El impacto del proyecto sobre la población fue bastante desalentador. Tres años después, en 1985, cuando la población estaba motivada y había conseguido alrededor de un 30% de la producción fijada como objetivo, bajó el precio de diferentes productos tales como los cereales, el algodón, etc. Los campesinos no pudieron reembolsar sus deudas y, en consecuencia, perdieron su derecho a pedir un segundo crédito. Todos estos factores, sumados a los problemas administrativos nacionales, hicieron que el proyecto no tuviese éxito y fuese impopular.

Título del proyecto: Asistencia para la planificación y la organización de un programa experimental especial de obras públicas de gran densidad de mano de obra (PSTP/HIMO); (BKF/80/012)

Tipo: Creación de instituciones y apoyo directo

Organismo de ejecución: OIT

Fecha de iniciación: 1981      Fecha de terminación: 1986  
(prorrogado hasta 1987)  
(fase intermedia)

<u>Presupuesto:</u>	4.395.719	<u>Proporcionados por:</u>	
	dólares de	PNUD	1.018.740 dólares
	los EE.UU.	Países Bajos	3.085.507 dólares
		Burkina Faso	291.472 dólares
			<u>4.395.719 dólares</u>

Antecedentes: El Gobierno de Burkina Faso se enfrenta con varios problemas de desarrollo críticos que consisten en el subempleo de la población activa de las zonas rurales entre el 15 de junio y el 15 de septiembre, período en que no hay producción agrícola, y en el éxodo de la población rural a las ciudades y a otros países, que lleva al aumento del desempleo en las ciudades, particularmente en Uagadugú, la capital. Para abordar esos problemas, el Gobierno, desde 1984, ha reorientado sus esfuerzos hacia el sector rural y ha establecido objetivos que han de ser alcanzados por los campesinos, entre ellos la creación de las máximas oportunidades de empleo en las zonas rurales para poner fin al éxodo, la lucha contra la desertificación y la erosión de los suelos y el aumento de la productividad agrícola general, con objeto de elevar los ingresos de los agricultores. En este contexto la OIT, junto con el PNUD y con los Países Bajos, inició este proyecto, que encajaba bien en el programa experimental especial de obras públicas de gran densidad de mano de obra del Ministerio de Obras Públicas y Capacitación de la Mano de Obra (PSTP-HIMO) del Gobierno.

Objetivos: Los objetivos a largo plazo eran los siguientes: fomentar el empleo permanente en las zonas rurales; aumentar la producción agrícola con objeto de lograr la autosuficiencia alimentaria; abastecer de agua y al mismo tiempo mejorar las condiciones de trabajo de la mujer; mejorar las condiciones sanitarias y construir escuelas; formar a la población rural y elevar sus ingresos. Los objetivos a corto plazo eran los siguientes: crear empleo en los sectores en que se ejecuta el programa y establecer una infraestructura rural que habrá de ser realizada por la población rural y urbana y se utilizará para efectos de demostración.

Resultados: Hay dos formas de expresar los resultados de este proyecto. Por lo que se refiere al PNUD, el proyecto no ha alcanzado sus objetivos, pero, desde el punto de vista del Gobierno, el proyecto ha tenido mucho éxito, aparte de algunos problemas administrativos y de personal. El proyecto ha tropezado con varios obstáculos, pero el fundamental ha sido de concepción. No todos los interesados han comprendido la concepción del proyecto. Según el PNUD, el proyecto había de ser un proyecto experimental destinado a demostrar cómo se deberían hacer las cosas en las diferentes provincias, a fin de

contribuir a crear empleo a largo plazo. Ahora bien, a causa de la vaguedad del documento del proyecto, era fácil convertir éste en un proyecto de desarrollo y producción, lo que de hecho se hizo y aportó resultados tangibles para la población rural. Se construyeron escuelas, se erigieron presas, se excavaron pozos de agua, se procedió a la repoblación de plantas, etc. Sin embargo, las realizaciones del proyecto, pese a que se consideraron importantes para el desarrollo del país, no guardan relación con la finalidad inicial del proyecto. Se trata de un buen ejemplo de un proyecto cuyos objetivos son vagos, lo que a veces suscita equívocos entre los gobiernos y el sistema de las Naciones Unidas.

Evaluación: El proyecto tropezó con toda clase de problemas de concepción, administrativos y de personal desde el principio hasta el fin. Se produjeron grandes demoras en la contratación de los expertos, y los expertos contratados no estaban calificados desde el punto de vista técnico o no establecieron una buena relación de trabajo con el personal de contraparte. Ello, unido a los frecuentes redespiegues del personal nacional, dejó al proyecto en situación precaria. El proyecto experimental quedó concluido durante la visita de la DCI, y el Gobierno de los Países Bajos dejó de financiar los pagos a fines de 1986. El PNUD financió el proyecto en 1987 como fase intermedia, que ha sido una especie de período de capacitación. Ha habido varias misiones y conversaciones con el Gobierno para convencerlo de que vuelva a la concepción original del proyecto como proyecto de demostración. Ello causó un grave problema al Gobierno porque suscitaba esperanzas entre la población en general. La última reunión tripartita se celebró el 27 de julio de 1987. Estuvieron presentes en ella la misión de la DCI y un experto de la OIT, de Ginebra. Durante la reunión se llegó a un acuerdo en el sentido de dividir el proyecto en dos componentes, relativos a la demostración y a la producción. El PNUD ayudará al Gobierno a encontrar otra fuente de fondos para el componente del proyecto concerniente a la producción, a fin de mantener el impulso adquirido, y continuará financiando el componente del proyecto relativo a la demostración.

Título del proyecto: Promoción de la artesanía femenina (BKF/82/009)

Función: Creación de instituciones y apoyo directo

Organismo de ejecución: OIT

<u>Fecha de iniciación:</u>	1979	<u>Fecha de terminación:</u>	1982 (Fase I)
	1982		1984 (Fase II)
	1988		1990 (Fase III)

<u>Presupuesto:</u>	812.925	<u>Proporcionados por:</u>	<u>Fase I</u>
	dólares de PNUD		750.000 dólares
	los EE.UU. Gobierno		62.925 dólares
	637.177		<u>Fase II</u>
	dólares de PNUD		637.177 dólares
	los EE.UU. Gobierno		Suma no determinada
	1.737.305		<u>Fase III</u>
	dólares de PNUD		1.575.450 dólares
	los EE.UU. Gobierno		161.855 dólares

Antecedentes: El Gobierno de Burkina Faso ha atribuido gran importancia al aumento de las actividades de desarrollo rural en el campo, donde vive más del 80% de la población. También ha reconocido la acuciante necesidad de elevar el nivel de vida de las mujeres de las zonas rurales, que representan el 52% de la población. En los últimos años la situación económica de esas mujeres ha empeorado a causa de la crisis económica mundial, que siempre afecta más a los grupos que se encuentran en situación más desventajosa, tales como las mujeres de las zonas rurales. Ello se debe a varias razones: el éxodo de los hombres del campo a las ciudades, que deja la responsabilidad de toda la familia a las mujeres; el hecho de que los hombres estén ahora aceptando empleos que tradicionalmente ocupaban las mujeres y que aportaban a éstas algunos ingresos en efectivo, y, finalmente, su dependencia global con respecto a un sistema económico y financiero en el que no participan efectivamente. El proyecto se inició en este contexto con la esperanza de hacer que mejorase la suerte de las mujeres de las zonas rurales de Burkina Faso.

Objetivos: El objetivo de desarrollo general consiste en fomentar el empleo en las zonas rurales. El proyecto tiene tres objetivos específicos: crear empleos para las mujeres que viven en las zonas rurales; capacitar a los futuros instructores en el sector de la artesanía tradicional, y poner fin a la migración a las ciudades. Se hizo hincapié en la capacitación, la producción y la comercialización.

Resultados: Este proyecto, del que se han terminado actualmente dos fases y del que se estaba preparando una tercera fase en el momento de la visita del equipo de la DCI, parece haber tropezado con graves dificultades desde el principio. No se han conseguido los tres objetivos principales, centrados en la capacitación, la producción y la comercialización. Parece que hubo algunos

problemas sustantivos y administrativos, entre los que figuraban, en la primera fase, las deficientes calificaciones del Asesor Técnico Principal, y, en la segunda, las deficientes relaciones entre los expertos y el personal de contraparte. Entre otros problemas cabe mencionar la errónea ubicación de los talleres, que desalentó a las mujeres de asistir a los cursos de capacitación, las deficiencias del sistema de comunicaciones, la insuficiencia del apoyo logístico, las demoras en la entrega del material, la inadecuación del material y la falta total de gestión y de capacitación para los beneficiarios.

Evaluación: El proyecto tuvo un efecto positivo: quedó bien establecido en 13 aldeas. No obstante, hubo ciertos obstáculos, tales como la falta de organización y de motivación de los beneficiarios para colaborar armoniosamente y los problemas de comercialización debidos a la falta de transportes públicos y al bajo poder adquisitivo. En consecuencia, la producción se limitó a la confección de prendas de vestir. Incluso esa actividad se enfrentó con dificultades causadas por la falta de medios de transporte. La calidad de lo poco que se produjo y que llegó al mercado fue sumamente encomiada por la Oficina Nacional de Promoción del Empleo, que es la oficina gubernamental de contraparte encargada del proyecto. En conjunto, cabría considerar que este proyecto fracasó. El proyecto habría mejorado considerablemente si se hubieran corregido los errores cometidos durante la primera fase. No se hizo así, y la segunda fase se inició con los mismos planteamientos. Los objetivos eran serios y realistas. Si hubiera tenido éxito, el proyecto habría sido autónomo y se habría asegurado su continuación una vez terminada la asistencia del PNUD. Lo que más parecía faltar era una buena gestión, así como la voluntad y la dedicación de todos los interesados para lograr que el proyecto tuviera éxito. Los conflictos personales hacían que se perdiera tiempo y energía. Es evidente que, si antes de redactarse el documento del proyecto se hubiera dado participación al personal de contraparte del Gobierno y a la población interesada, se habrían evitado la mayoría de los problemas. Se ha preparado un documento del proyecto para la tercera fase, pero hasta la fecha no se ha ultimado ese documento. Una organización local está empezando un estudio preparatorio, financiado por el PNUD, para determinar cuál es la situación del mercado en las zonas rurales. El documento del proyecto será después modificado en función de las conclusiones de ese estudio. Los objetivos del proyecto serán los mismos, pero se modificará su contenido, por ejemplo en lo que se refiere a la capacitación.

Título del proyecto: Programa de abastecimiento de agua a las aldeas  
(BKF/82/002 (Fase I), BKF/85/002 (Fase II))

Función: Apoyo directo (función primaria)  
Capacitación (función secundaria)

Organismo de ejecución: UNICEF

Fecha de iniciación: 1983 Fecha de terminación: 1986 (Fase I)  
1986 1990 (Fase II)

<u>Presupuesto:</u>	5.626.000	<u>Proporcionados por:</u>	<u>Fase I</u>
	dólares de	Gobierno	460.000 dólares
los EE.UU.	PNUD		600.000 dólares
	UNICEF		1.630.000 dólares
	UNEDF		<u>2.936.000 dólares</u>
			5.626.000 dólares
	4.260.255		<u>Fase II</u>
dólares de	Gobierno		285.000 dólares
los EE.UU.	PNUD		364.000 dólares
	UNICEF		1.477.600 dólares
	UNEDF		<u>2.133.655 dólares</u>
			<u>4.260.255 dólares</u>

Antecedentes: La economía de Burkina Faso depende principalmente de la agricultura y de la ganadería, y las actividades de desarrollo se centran en esos dos sectores. El clima es un importante factor del desarrollo del país. Las precipitaciones son irregulares y se limitan a una estación, y hay pocos cursos de agua. En la mayor parte del país, el agua del sistema de abastecimiento procede de presas o es agua estancada o agua subterránea obtenida mediante pozos. El agua necesaria para la agricultura, la ganadería y la población urbana podría obtenerse canalizando y tratando el agua no subterránea. La población rural tiene que utilizar el agua subterránea y el agua acumulada en los depósitos, que no es apta para el consumo humano. Para aliviar este problema, el Gobierno ha elaborado un plan decenal de abastecimiento de agua potable y de mejoramiento de la higiene pública en el país. Con tal fin, es indispensable que el Gobierno disponga de recursos adicionales suficientes para capacitar a nacionales a fin de alcanzar los objetivos del plan. Se ha pedido asistencia al PNUD, al UNICEF y al UNEDF para que esos esfuerzos tengan éxito.

Objetivos: Contribuir al logro del objetivo del Gobierno consistente en abastecer de agua a la población (diez litros al día por persona para 1985 y 25 litros al día por persona para 1990; lograr que la población rural disponga de agua durante todo el año, y asimismo contribuir al mejoramiento de la sanidad. El objetivo inmediato durante la primera fase era perforar 530 pozos, instalar bombas de accionamiento manual y descentralizar la estructura a todas las aldeas (un pozo por aldea o por cada 1.000 habitantes). El UNICEF proporcionará el personal técnico internacional necesario para supervisar el trabajo de las dos cuadrillas de perforación; el UNEDF proporcionará material de construcción y equipo.

Resultados: Se alcanzaron cerca de tres cuartas partes de las metas cuantitativas del proyecto. En un principio, el proyecto se centró en la perforación de pozos para las escuelas. Para 1983 se habían perforado 230 pozos para escuelas y centros sanitarios, pozos que servían a 300 aldeas. A fines de 1986 se habían instalado 403 bombas, se habían celebrado reuniones de información y de movilización en 565 aldeas, se habían creado comités (en los que el 25% de los participantes son mujeres) para las cuestiones relacionadas con el agua en 525 aldeas y se había formado a 20 técnicos en mantenimiento.

Evaluación: El proyecto se encuentra en su segunda fase. Durante ese período, el personal del proyecto ha trabajado en colaboración directa con los aldeanos. Parece que se ha estimulado bien la movilización de los beneficiarios locales. Los comités de las aldeas están encargándose efectivamente de los pozos y de las bombas de accionamiento manual y están utilizándolos. Se ha señalado que había problemas en cuanto a la disponibilidad de piezas de repuesto. Se está dando más importancia a la capacitación a fin de que los técnicos puedan encargarse del mantenimiento de las bombas una vez que se retire el personal del sistema de las Naciones Unidas. Las conversaciones celebradas con el oficial jefe encargado del proyecto y con el coordinador del proyecto han permitido llegar a la conclusión de que los principales obstáculos que entorpecieron el proyecto fueron la falta de personal calificado de contraparte y la movilidad de ese personal (varios funcionarios de contraparte fueron trasladados a otro lugar después de haber sido capacitados por el proyecto), y el cambio de las prioridades del Gobierno, que han pasado del agua y la sanidad a la agricultura, con lo que el agua destinada al consumo se utiliza para la producción agrícola, frustrando así la consecución del objetivo inicial del proyecto. También parece que ha habido falta de coordinación entre los diferentes proyectos del sistema de las Naciones Unidas; por ejemplo, ha habido duplicación de esfuerzos en la perforación de pozos, tanto entre el UNICEF y la OIT como entre las organizaciones no gubernamentales y el Gobierno, que asimismo ha participado en esas actividades. Desde el punto de vista técnico, el proyecto parece ser un éxito; no obstante, todavía es incierta su sostenibilidad a largo plazo, es decir, la capacidad del Gobierno para continuar el proceso con sus propios técnicos.

Título del proyecto: Refuerzo de la capacidad de mantenimiento y de reparación de tractores agrícolas y otra maquinaria pesada y móvil (XA/BKF/86/615)

Función: Creación de instituciones y capacitación directa

Organismo de ejecución: ONUDI

Fecha de iniciación: Noviembre de 1986      Fecha de terminación: Septiembre de 1987

Presupuesto: 647.500 dólares de los EE.UU.      Proporcionados por: ONUDI 585.000 dólares  
Gobierno 62.500 dólares

Antecedentes: La falta de conocimientos técnicos para el mantenimiento de los tractores y de otra maquinaria agrícola es un gran obstáculo en Burkina Faso. En el país hay 500 tractores, y 50 de ellos no funcionan por falta de mantenimiento. Ya en 1979-1980, el Gobierno decidió establecer una infraestructura de mantenimiento para todo el país y solicitó asistencia externa. Diferentes organismos especializados de las Naciones Unidas enviaron varias misiones, pero no se obtuvo ningún resultado concreto. En 1982, la ONUDI convino en hacer un estudio sobre la posibilidad de establecer talleres en diferentes partes del país para mantener los tractores agrícolas y otra maquinaria agrícola pesada. En el estudio se determinaron las necesidades existentes en lo que se refería al mantenimiento y se eligieron los lugares en que se deberían instalar los talleres. Cuatro años más tarde, en 1986, la ONUDI presentó al Gobierno de Burkina Faso una propuesta relativa a un proyecto de un año de duración con un presupuesto total de 884.178 dólares de los EE.UU. El Gobierno aceptó la propuesta y preparó un programa. El proyecto había de iniciarse en septiembre de 1986, pero se retrasó hasta noviembre de 1986 para que llegase el experto. A causa de dificultades financieras, para cuando llegó el experto hubo que reducir el presupuesto del proyecto en 300.000 dólares de los EE.UU. Esta reducción afectó en particular al componente relativo a la capacitación.

Objetivos: El objetivo amplio del proyecto era aumentar la producción agrícola para que el país alcanzase la autosuficiencia alimentaria. Los objetivos inmediatos consistían en mantener y reparar tractores y otro material agrícola a fin de poder utilizarlos al máximo. Bajo la supervisión general del Ministerio de Agricultura y Ganadería, los talleres se encargarían de los trabajos preventivos, el mantenimiento y la revisión de las máquinas que no se utilizasen, de la adquisición y distribución de piezas de repuesto y de la capacitación de mecánicos en sus sectores respectivos.

Resultado: El proyecto tropezó con varios problemas presupuestarios, técnicos y administrativos desde el primer momento. Ello entorpeció seriamente la realización de las actividades previstas en el documento del proyecto. Los problemas específicos con que se tropezó fueron los siguientes: la reducción del presupuesto por la ONUDI; las demoras en la entrega del material y de los suministros; la insuficiencia del apoyo de la sede; la falta de documentación; el tiempo (seis meses) que las piezas de repuesto tardaron en llegar desde el extranjero, y la falta de personal local especializado que pudiera ser

capacitado. Pese a todos los obstáculos, el experto del proyecto y el Director Nacional, con la asistencia del Representante Residente, pudieron continuar el plan de actividades. Al finalizar la primera fase, funcionaba uno de los tres talleres. En el momento de la misión de la DCI, los trabajos realizados consistían en inventarios del material agrícola existente y de las piezas de repuesto disponibles, así como en la identificación de los clientes potenciales. Asimismo se ha determinado qué piezas de repuesto pueden fabricarse localmente. Se ha establecido un sistema de gestión en uno de los talleres, sistema que con el tiempo se extenderá a los otros dos talleres.

Evaluación: El Gobierno de Burkina Faso atribuye gran importancia a este proyecto, dado que su objetivo es incrementar la producción agrícola mediante la adopción de métodos agropecuarios modernos. Aunque es difícil medir exactamente sus repercusiones sobre la economía del país, se cree que el proyecto, una vez que funcionen los tres talleres, podría ser un buen proyecto autónomo. Los beneficiarios directos del proyecto son los granjeros que poseen tractores, las cooperativas y los mecánicos que reciben formación. Los beneficiarios indirectos, como resultado del aumento de la producción de alimentos y del descenso del costo de los alimentos, tal vez sean los consumidores que viven en las comunidades en que se instalen los talleres. El proyecto, pese a todas sus deficiencias, se ha asentado sobre una buena base durante la primera fase. Es un buen ejemplo de fructífera cooperación entre el experto y el Director Nacional. La necesidad de trabajos de mantenimiento continúa siendo grande, y la capacidad financiera del Gobierno es muy limitada. En consecuencia, la sostenibilidad del proyecto depende sobremanera de la asistencia externa. La ONUDI ha decidido continuar el proyecto hasta 1988/1989.

Título del proyecto: Desarrollo rural de fines múltiples (BKF/2239/Exp. I)  
Función: Apoyo directo  
Organismo de ejecución: Programa Mundial de Alimentos (PMA)  
Fecha de iniciación: Mayo de 1981 Fecha de terminación: Diciembre de 1987 (prorrogado)  
Presupuesto: 33.293.000 dólares de los EE.UU. (en especie) Proporcionados por: PMA

Antecedentes: Burkina Faso está clasificado como uno de los países menos adelantados, de bajos ingresos, con déficit alimentario y con un producto interno bruto (PIB) de 200 dólares de los EE.UU. por habitante. Los principales factores que contribuyen a ello son la irregularidad de las precipitaciones, las deficiencias y la poca profundidad de los suelos y el mantenimiento de un sistema agrícola tradicional. Un 90% de la población vive en las zonas rurales, y sólo un 25% de la población total dispone de agua potable inocua. La agricultura, incluyendo la ganadería, la silvicultura y las pesquerías, contribuye a un 41% del PIB, y un 90% de las exportaciones totales son principalmente de subsistencia. Por estas razones, el Gobierno da prioridad a la agricultura y, desde 1967, año en que se elaboró el primer plan de desarrollo, se ha hecho hincapié en el desarrollo rural y en la infraestructura. Desde fecha reciente, uno de los objetivos principales del Plan Quinquenal de Burkina Faso es impulsar el desarrollo agrícola, con objeto de lograr la autosuficiencia y la seguridad alimentarias, mejorar las condiciones de vida de los productores y de sus familias y conservar los recursos de tierra. Desde 1972, el PMA viene ayudando al Gobierno en sus esfuerzos por fomentar el desarrollo rural y la producción agrícola. Esa ayuda se inició con dos proyectos de corta duración, que fueron seguidos del proyecto 2239, relativo al desarrollo rural de fines múltiples, en 1976. Desde 1982, mediante la expansión de este último proyecto (2239/Exp. I), se ha prestado apoyo por valor de unos 30 millones de dólares de los EE.UU. a muchos sectores de la agricultura, la silvicultura y el desarrollo rural. Se han iniciado varios proyectos para alcanzar ese objetivo más amplio, y la contribución del PMA ha permitido que la mayoría de ellos tuvieran éxito.

Objetivos: Ayudar al Gobierno a proporcionar ayuda alimentaria a los trabajadores, agricultores, pescadores y personas que reciben formación, bien como pago de trabajos voluntarios, bien para prestar apoyo durante los cursos de formación. Se han formulado nueve subproyectos que deberán quedar concluidos entre 1981 y 1987 y que tienen por objeto el desarrollo de los recursos hidráulicos, la lucha contra la erosión, el desarrollo de las pesquerías en el interior, la repoblación forestal, la construcción de carreteras, el asentamiento de agricultores en el valle del río Volta, el desarrollo de la comunidad, la sericicultura, el mejoramiento del hábitat y la formación agrícola.

Resultados: Según un informe de evaluación del PMA preparado en 1985, aunque la asistencia del PMA ha actuado como fuerte incentivo para atraer a trabajadores voluntarios, la distribución de alimentos ha sido irregular durante los tres primeros años de la ejecución del proyecto a causa de las deficiencias de la gestión, la falta de participación de los ministerios técnicos en las operaciones administrativas y logísticas y el hecho de que el comité interministerial no ha logrado establecer una coordinación efectiva. La insuficiencia de la información sobre las necesidades de alimentos ha entorpecido la distribución regular y adecuada de éstos. Durante los tres primeros años, tanto la coordinación de las actividades del proyecto como la administración general del proyecto mismo se han dejado casi íntegramente al personal del PMA que trabaja en el país. Los constantes cambios habidos en el personal del PMA durante esos años han dificultado aún más una gestión apropiada. No obstante, el proyecto, aunque estaba retrasado en la consecución de sus objetivos generales en julio de 1987, en la fecha de la visita de la DCI, alcanzó posteriormente la mayoría de sus objetivos, y algunas de sus actividades, tales como la lucha contra la erosión y el asentamiento de agricultores en el valle del río Volta, rebasaron las metas fijadas. Es preciso prestar atención al subproyecto posterior, en el que algunos de los agricultores que se beneficiaron de la asistencia del PMA no son quienes cultivan la tierra sino quienes explotan a los recién llegados, que carecen de recursos, al hacer que entreguen parte de la producción como renta a los propietarios. Por otra parte, entre las realizaciones más importantes figuran la construcción de 400 presas y diques pequeños en todo el país, el riego de 1.300 hectáreas más abajo de las presas, la explotación de 5.000 hectáreas de tierras bajas, la plantación de más de 2.000 hectáreas de pequeñas explotaciones forestales en las aldeas, el levantamiento de estructuras de lucha contra la erosión en 37.000 hectáreas y la construcción y mantenimiento de más de 4.000 kilómetros de caminos secundarios. Además, los beneficiarios directos del proyecto son trabajadores estacionales o permanentes y aldeanos que participan en la ejecución de diferentes proyectos en 30 provincias. El PMA también coadyuva a los esfuerzos del Gobierno proporcionando gratuitamente raciones de alimentos a las personas que reciben formación en el sector de la agricultura. Sin embargo, pese al enfoque pluridisciplinario adoptado, el proyecto no ha obtenido todos los resultados previstos, principalmente por la variedad de las actividades realizadas, la falta de personal gubernamental a nivel administrativo central y la falta de continuidad del personal del PMA. La deficiencia más importante del proyecto ha sido la falta de formación profesional. Asimismo se han señalado como deficiencias la irregularidad en la presentación de informes y la falta de control de las actividades por los ministerios técnicos. La misión de evaluación enviada en marzo de 1987 puso de relieve la dificultad de evaluar adecuadamente los resultados globales del proyecto, habida cuenta de la diversidad de las actividades incluidas en éste. La misión recomendó que el proyecto se dividiese en dos partes, de las que una sería técnica y estaría directamente relacionada con la agricultura y la otra sería una continuación del enfoque pluridisciplinario. El Ministro de Planificación y Agricultura aceptó esta propuesta, y el proyecto va a ser prorrogado a una tercera fase.

Título del proyecto: Programa de desarrollo rural del Departamento Centro-Este (BKF/031/ITA)

Función: Apoyo directo y creación de instituciones

Organismo de ejecución: Gobierno de Burkina Faso/FAO

Fecha de iniciación: 1983 Fecha de terminación: 1989

Presupuesto: 42,3 millones Proporcionados por:  
de dólares de El Gobierno de Italia  
los EE.UU.

Antecedentes: El origen del proyecto se remonta a 1982, año en que el Gobierno de Italia se comprometió a ayudar a las regiones del Sahel en sus esfuerzos por luchar contra la sequía y el hambre generalizada. Tras una misión tripartita efectuada por la FAO, el Gobierno de Italia y el Gobierno de Burkina Faso, se eligió el Departamento Centro-Este como primera zona de intervención en Burkina Faso. La principal característica de ese Departamento es que su parte septentrional está muy poblada, mientras que la inmensa mayoría del resto del Departamento está poco habitado o totalmente deshabitado. Esa falta de equilibrio repercute negativamente sobre la producción agrícola y sobre el desarrollo general de la región. La Oficina Regional de Desarrollo (ORD), que era la oficina encargada de fomentar las actividades de desarrollo rural en la región, tenía unos recursos humanos, financieros y técnicos limitados. Por consiguiente, la intervención del Gobierno de Italia tiene por finalidad coadyuvar a la realización de los programas de desarrollo rural de la región en diversos sectores sociales y económicos.

Objetivos: El objetivo general es ayudar a las instituciones y departamentos gubernamentales en todos sus esfuerzos, en los planos humano, financiero y material, para que puedan establecer y mantener las infraestructuras de desarrollo rural necesarias y básicas. También les prestará asistencia apoyando los esfuerzos que están haciendo las colectividades de las aldeas para aumentar su producción, en particular la producción agrícola, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Resultados: El proyecto se retrasó un año por diversas razones. Por ejemplo, los expertos no llegaron a tiempo, faltaba personal gubernamental de contraparte y no había infraestructura ni mandato. Pese a estos obstáculos, según las conversaciones habidas con el Asesor Técnico Principal y con el Director Nacional, el proyecto ha alcanzado y en ciertos casos incluso rebasado los objetivos, para satisfacción del Gobierno. Se han conseguido alrededor de un 80% de los objetivos. En el sector de la infraestructura, el proyecto ha logrado construir almacenes para cereales, escuelas, centros de vacunación de ganado y unidades sanitarias. Se han construido 218 unidades; se han terminado o están a punto de terminarse 84 pozos y 223 perforaciones; se han mejorado 60 kilómetros de caminos rurales; se han construido y equipado seis centros para el apoyo de la ORD; se ha establecido un centro de demostración agrícola de 30 hectáreas; se ha terminado un estudio para la construcción de 55 kilómetros de caminos; se han preparado 10 hectáreas de terreno para la producción de semillas; se han mejorado unas instalaciones de 2.000 hectáreas para la lucha contra la erosión y tres centros de

producción de lechos de semillas que permitirán plantar 650.000 árboles al año, y se ha construido un laboratorio para la cría de animales. En la esfera de la agricultura y de la ganadería, se ha dado formación en 275 aldeas, se continúa capacitando a instructores y a agricultores jóvenes en 43 centros, y se ha dado un alfabetismo funcional a los dirigentes de grupos de 64 centros. En el sector de la producción animal y de la sanidad animal, se han ejecutado campañas de vacunación, se ha capacitado a encargados de la vacunación en aldeas y se ha reciclado a enfermeras veterinarias. Se han establecido seis nuevas agrupaciones de pastores y de personas que reciben formación, constituyendo una asociación destinada a apoyar a los agricultores. Se han creado unidades encargadas de la promoción y el seguimiento de los proyectos destinados a los aldeanos. Desde la campaña agrícola de 1985 se han producido 130.000 toneladas de cereales, y se estima que el excedente destinado a la comercialización es de 15.000 toneladas. A petición del Gobierno y con la aprobación de los donantes, se ha creado un fondo de 1 millón de dólares de los EE.UU. para comprar urgentemente parte del excedente. En materia de crédito agrícola, se han puesto 531.493 dólares a la disposición de los aldeanos para las campañas agrícolas de 1986. En el sector de las actividades sociales, se han construido 10.843 hogares y se ha capacitado a 2.236 mujeres ayudantes para proporcionar muebles para los puestos de sanidad primaria a 515 aldeas. Se han concedido becas a cinco diplomados y se han concertado contratos por valor de 6 millones de dólares para construcción, preparación de estudios, etc.

Evaluación: Este proyecto difiere del tipo tradicional de proyecto ejecutado por los organismos del sistema de las Naciones Unidas. No es un proyecto del Gobierno de Italia ni de la FAO, sino que se trata de apoyo directo a un programa gubernamental. El principal órgano de ejecución del proyecto es el Gobierno de Burkina Faso, que realiza tres cuartas partes del trabajo. La función de la FAO consiste en prestar asistencia técnica. Se han establecido una buena base para la infraestructura social y una estructura para el desarrollo económico. Los campesinos han participado en la consecución de la mayoría de los objetivos, por ejemplo creando escuelas, en los sectores del medio ambiente y de la sanidad. Estos son los puntos fuertes del proyecto, pero éste también adolece de varias deficiencias. El proyecto es demasiado ambicioso y carece de toda medida para la continuación de los trabajos. Las actividades no estaban integradas, había un experto no calificado en el sector de la agronomía y parecía que no había coordinación entre los servicios de investigación y que no se había sensibilizado a la población, todo lo cual hacía que la producción fuera baja. Asimismo había dificultades para la comercialización de los productos, a causa de los bajos precios y de la deficiente distribución de los recursos, en detrimento de las actividades. Ciertos materiales, tales como las tuberías para agua y las bicicletas motorizadas, eran de mala calidad, y, por último, el movimiento del personal, particularmente en el caso de los asesores técnicos superiores y los directores nacionales, ha perturbado los trabajos. También parece que el proyecto avanza pero no se sabe adónde va. No se ha abordado seriamente el problema de la financiación de las actividades del proyecto una vez completada la fase actual. No se ha hecho ningún análisis de los costos y de los beneficios. Una vez transcurridos tres años de la vida del proyecto, se ha gastado más de la mitad del presupuesto, 24,4 millones de dólares de los EE.UU., y, un 23% de los gastos totales corresponde a gastos de personal, por ejemplo, salarios. Los 15,5 millones de dólares restantes distan de ser

suficientes para poder concluir el proyecto. Ello suscita dudas sobre la sostenibilidad del proyecto una vez que se retire la asistencia de los donantes. Todas las indicaciones apuntan a que el Gobierno se verá forzado a hallar nuevas fuentes de fondos. Se han conseguido muchas cosas, pero el proyecto no es todavía plenamente funcionable. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían también participar para mantener el impulso de los trabajos de desarrollo, por ejemplo equipando a escuelas, clínicas, etc. Si va a haber una segunda fase, sería aconsejable que se concentrase en la producción en vez de la creación de más infraestructura.

Título del proyecto: Educación comunitaria para el desarrollo rural integrado (Fase II) (BDI/77/010)

Función: Apoyo directo (función primaria)  
Creación de instituciones (función secundaria)

Organismo de ejecución: UNESCO

Fecha de iniciación: 1977      Fecha de terminación: 1983

Presupuesto: 2.064.982      Proporcionados por:  
dólares de PNUD      1.691.171 dólares  
los EE.UU. Gobierno      373.811 dólares

Antecedentes: En 1960, inmediatamente después de la independencia, solamente un 21% de la población había recibido una educación básica. El Gobierno deseaba extender los servicios de educación a las zonas que se encontraban en situación desventajosa, principalmente el sector rural. Ahora bien, que el Gobierno se enfrentaba con unos programas de educación cuyo contenido y cuyos métodos de enseñanza no respondían a las exigencias del desarrollo del país. Para resolver este problema, el Gobierno preparó un estudio destinado a reformar el sistema de escuelas primarias heredado del período colonial y a convertirlo en un sistema de escuelas comunitarias para el desarrollo rural integrado. En este marco, la primera fase del proyecto se inició en 1974, para un período de tres años, con la asistencia del PNUD y de la UNESCO. En 1977, a petición del Gobierno, se continuó el proyecto con una segunda fase, de siete años de duración, que habría de terminar en 1984.

Objetivos: Los objetivos generales consistían en adaptar el sistema de educación a las necesidades del país y en capacitar a instructores. Los objetivos inmediatos eran la kirundización, es decir, la utilización del kirundi, lengua nacional de Burundi, como lenguaje para la enseñanza en todos los niveles de la escuela primaria, y la sustitución progresiva de las escuelas primarias tradicionales por escuelas comunitarias rurales que serían autónomas y serían dirigidas por cooperativas que estarían abiertas a los padres y a los representantes de organizaciones públicas y privadas. Otro objetivo era la ruralización, es decir, la adaptación de los programas de enseñanza de las escuelas primarias a la zona rural y el establecimiento de métodos orientados en gran parte a la formación práctica (agricultura, ganadería, economía doméstica y tecnología). Otros objetivos consistían en capacitar y reciclar a los maestros, con la doble finalidad de mejorar sus conocimientos profesionales y de hacer que comprendieran el nuevo enfoque de la educación de la comunidad, en establecer progresivamente una estructura que estuviese orientada al campo y a la educación permanente, sobre la base del desarrollo constituido por las escuelas de las comunidades, y en preparar y difundir el material pedagógico necesario.

Resultados: En lo que se refiere al desarrollo del kirundi, lengua nacional de Burundi, como medio de instrucción en las escuelas primarias, el proyecto contribuyó a la creación de un centro nacional de la lengua encargado, en particular, de elaborar un vocabulario y una ortografía normalizados, incluyendo el vocabulario científico. El Centro ha preparado unas técnicas

para utilizar la lengua nacional en la enseñanza de las matemáticas y para estudiar el entorno inmediato. En cambio, se llegó a la conclusión de que la elaboración del vocabulario y de la gramática eran objetivos a largo plazo. Para llevar a cabo esa tarea se requería un período superior a la duración del proyecto para el que prestaban asistencia el PNUD y la UNESCO. Se promovió la participación de la comunidad en la educación, en parte mediante la creación de cooperativas de padres y de estudiantes en varias escuelas. Las cooperativas contribuyeron, en efectivo y en especie, a la construcción y a la dotación de material de las clases. El concepto de la escuela comunitaria y las estrategias para organizar tales escuelas a largo plazo fueron estudiados en un seminario organizado por el proyecto y al que asistieron representantes del Gobierno, maestros, doctores, agrónomos, trabajadores sociales y otras personas. Uno de los resultados clave del seminario fue la creación de escuelas interdisciplinarias. En general, el establecimiento de escuelas comunitarias requería un plazo superior a la duración del proyecto.

Evaluación: Se reconoce que la introducción de reformas del tipo de las que se pretende introducir con el proyecto requiere normalmente un plazo mayor que la duración de los proyectos usuales de asistencia externa. En el caso particular de este proyecto, la popularización de la idea de la escuela comunitaria exigía un cambio gradual de actitudes y de prácticas, cambio del que no cabía realísticamente esperar resultados tangibles hasta después de finalizado el proyecto. Lo mismo puede decirse de la intención de elaborar un vocabulario, una gramática y una metodología para la enseñanza del idioma nacional, que hasta entonces se utilizaba principalmente como medio de comunicación oral. Así pues, cabe afirmar que los objetivos inmediatos del proyecto eran excesivamente ambiciosos. Dado el tipo de obstáculos con que normalmente tropiezan las reformas de ámbito nacional, se puede decir que el proyecto ha contribuido al desarrollo de la capacidad de planear y realizar las actividades implícitas en los objetivos, por ejemplo el establecimiento del Centro Nacional de la Lengua. El seminario, en el que se reunió a personas de diferentes profesiones y ocupaciones, fue un primer paso en el proceso de popularización de la idea de las escuelas comunitarias. Se han sentado las bases para otro proyecto que continuará la reforma paso a paso.



Objetivos: Los objetivos de desarrollo consistían en elevar considerablemente el nivel de crecimiento económico, en dar posibilidades de empleo a los grupos de la población que se encontraban en situación de desventaja, en aumentar las inversiones y en dar al Gobierno una función más activa en la movilización de los recursos humanos y financieros y en la participación en las actividades de las empresas mixtas en los sectores comercial y productivo. Además, el proyecto había de fomentar la descentralización de las actividades sociales y económicas hacia la población rural mediante la creación de bases de desarrollo equilibrado, la reagrupación de la población rural en las aldeas y la migración de las regiones muy pobladas a las zonas menos pobladas. Asimismo se pretendía que prestase especial atención a la producción de alimentos y al desarrollo rural integrado, principalmente mediante la instalación de los campesinos en las provincias situadas en la región oriental del país. Los objetivos inmediatos eran la identificación, formulación, coordinación y evaluación de proyectos de formación profesional de gran densidad de mano de obra como partes integrantes de un programa coherente y la prestación de asistencia para la obtención de fondos con destino al vasto programa de obras públicas y formación profesional de gran densidad de mano de obra, principalmente en lo que se refería a la selección y contratación de los trabajadores, a su capacitación, a las condiciones de remuneración y al establecimiento de los procedimientos apropiados durante la ejecución del programa. Estaba previsto prestar asistencia para organizar los trabajos a fin de aumentar la producción de la mano de obra mediante la utilización de herramientas, equipo y materiales locales.

Resultados: Durante la primera fase del proyecto experimental, en unas 50 zonas de construcción se empleó a entre 60 y 125 trabajadores durante 250 días al año, lo que equivale a alrededor de dos millones de días-hombre. Otras realizaciones fueron la repoblación forestal de 2.400 hectáreas, los trabajos de conservación de los suelos y el agua mediante la lucha contra la erosión en 3.750 hectáreas, el avenamiento de pantanos en 270 hectáreas, la construcción de terrazas en 19 hectáreas, la construcción de tres unidades de abastecimiento de agua, la construcción de instalaciones colectivas de infraestructura en aldeas para 102 habitantes, la construcción de 56 kilómetros de caminos rurales y la construcción de cuatro almacenes. La segunda fase es la prórroga y extensión del proyecto experimental con objeto de mantener lo que se ha hecho y de iniciar nuevos trabajos en la provincia de Ruyigi en las esferas de la agricultura, la infraestructura social, la energía hidráulica, la construcción y la repoblación forestal. El proyecto se ha desarrollado satisfactoriamente durante la segunda fase también y ha conseguido la mayoría de sus objetivos, excepto la construcción de una carretera en la provincia de Mubaragui, construcción que se vio retrasada por falta de fondos en 1985. Ha dado oportunidades de empleo, aunque sean a corto plazo, a considerable número de campesinos en las zonas rurales. También se dio capacitación en el empleo en materia de utilización y mantenimiento de herramientas, trabajos colectivos, división y ejecución del trabajo, calidad del trabajo y prevención de accidentes. En el caso de los capataces de brigadas, se ha hecho hincapié en la organización y control de los grupos. En cuanto a la participación de la mujer en la ejecución del proyecto, se limita a la plantación de árboles, que está a cargo exclusivamente de mujeres jóvenes. La participación de la mujer en los trabajos de repoblación forestal aumentó de un 12% en 1986 a un 26% en 1987. Según el Asesor Técnico Principal, en general es difícil lograr una

mayor participación de la mujer a causa de los valores tradicionales, con arreglo a los cuales las mujeres casadas no pueden trabajar fuera del hogar. En lo que se refiere a las repercusiones de la infraestructura creada sobre la mujer rural, son variables y dependen de la naturaleza del trabajo de las mujeres. El abastecimiento de agua ha facilitado la labor cotidiana de las mujeres, que solían pasar alrededor de 1 hora y 15 minutos al día acarreado agua. La repoblación forestal ha facilitado igualmente la labor de recogida de leña.

Evaluación: En conjunto, el proyecto ha surtido efectos positivos y se han logrado sus finalidades. Las repercusiones del proyecto sobre la población en los tres sectores principales, relativos a la repoblación forestal, el abastecimiento de agua y la construcción de caminos, son positivas. Se ha logrado el objetivo consistente en crear empleo para la población rural. La población participa directamente en la ejecución del proyecto en los tres sectores de éste. Se ha dado capacitación en el empleo a los trabajadores y también se ha dado formación, aunque limitada, a los técnicos y a los dirigentes de equipos. El elemento del proyecto concerniente al abastecimiento de agua, elemento que absorbió la parte más pequeña del presupuesto, no sólo evita a las mujeres el trabajo de acarrear agua desde largas distancias sino que también contribuye sobremanera a la salud de la población. No obstante, se han hecho algunas observaciones sobre el elemento del proyecto referente a la construcción de caminos. Aunque los caminos beneficiarán, a largo plazo, a algunos comerciantes que transportan sus productos a otras zonas, los beneficios inmediatos de ese elemento del proyecto, que absorbió la mayor parte del presupuesto, no están claros en lo que se refiere a la mayoría de la población local. Hay que proceder al mantenimiento de los caminos de grava al menos una vez cada dos años, si no cada año después de la estación de las lluvias. En la actualidad, parece claro que el proyecto es demasiado grande y complicado y que el Gobierno no dispone de los medios necesarios para continuar el proceso por sí solo. Los habitantes de Burundi están dispersos, y es difícil conseguir nada que requiera un esfuerzo colectivo inmediatamente. Además, no se consultó a los beneficiarios directos en las fases de planificación del proyecto. También ha habido demoras en la obtención de material de la sede. Hay que descentralizar sobre el terreno parte de la autoridad, particularmente en el sector de las compras, y organizar un buen sistema de presentación de informes y de control. Según el Asesor Técnico Principal, como la mayor parte del problema guarda relación con el mantenimiento, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas podrían modificar sus políticas a fin de reducir el volumen de los trabajos que han de realizarse y destinar parte del presupuesto al mantenimiento por el Gobierno después de la partida de esas organizaciones, y podrían tratar de convencer a otros donantes para que procedieran de la misma forma.

Título del proyecto: Conservación y elaboración de productos alimenticios  
(BDI/81/026)

Función: Apoyo directo

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: 1982      Fecha de terminación: 1985

Presupuesto: 445.150      Proporcionados por:  
dólares de PNUD      290.000 dólares  
los EE.UU. Gobierno      155.150 dólares

Título del proyecto: Establecimiento de ocho centros de demostración  
(GCP/BDI/019/AGF)

Función: Creación de instituciones

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: 1982      Fecha de terminación: 1984 (prorrogado  
hasta 1985)

Presupuesto: 690.000      Proporcionados por:  
dólares de Arab Gulf  
los EE.UU.

Título del proyecto: Apoyo a los centros de demostración para las mujeres  
(GCP/BDI/021/NET)

Función: Apoyo directo (función primaria)  
Capacitación (función secundaria)

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: 1983      Fecha de terminación: 1986

Presupuesto: 808.100      Proporcionados por:  
dólares de Países Bajos  
los EE.UU.

Antecedentes: En las zonas rurales, uno de los trabajos que más tiempo lleva y más fatigoso es para las mujeres es la preparación de la comida para la familia, particularmente la comida a base de harina de maíz, mandioca, trigo y sorgo. La molienda de esos cereales para obtener harina se hace de la forma tradicional utilizando dos grandes piedras. El mejoramiento de los métodos de molienda mediante el empleo de pequeños molinos facilitará las labores domésticas de las mujeres y les dejará más tiempo para las actividades de desarrollo. En reuniones de las diferentes colectividades, la Unión de Mujeres de Burundi ha formulado esa petición en nombre de las campesinas para las que el número de molinos privados disponibles en el país era insuficiente. Además, a causa de la deficiencia de las condiciones de

almacenamiento de los productos agrícolas en las zonas rurales, entre un 5 y un 60% de los productos almacenados se pierden. La falta de instalaciones de almacenamiento adecuadas no alienta a los productores a producir más de lo que necesitan para satisfacer sus necesidades inmediatas, en tanto que otras regiones en las que no se producen suficientes alimentos podrían comprar el excedente de las primeras. A fin de mejorar esta situación, desde 1978 varias organizaciones internacionales prestan asistencia técnica y financiera para desarrollar la tecnología apropiada en Burundi. En 1978 se inició un proyecto (PFL/BDI/001) sobre tecnología apropiada financiado por el UNICEF y ejecutado por la FAO. La idea era difundir, en el marco de un proyecto de desarrollo rural integrado, una tecnología similar a la adoptada en Kenya, con asistencia del UNICEF, para la conservación y la elaboración de productos alimenticios. Ahora bien, para 1980/81 la colaboración entre el UNICEF y la FAO había disminuido, y para 1982/84 había una colaboración mínima entre las dos organizaciones a causa de las diferencias existentes entre los precios y los tipos de los artículos propuestos. En enero de 1982, las actividades del proyecto PFL/BDI/001 fueron absorbidas por el proyecto UNDP/FAO/BDI/026, relativo a la conservación y elaboración de productos alimenticios. El proyecto tiene por finalidad la adopción de técnicas mejores para conservar y elaborar los alimentos. Estuvieron relacionados con él dos proyectos de fondos fiduciarios: el proyecto GCP/019/AGF, para el establecimiento de ocho centros de demostración, y el proyecto GCP/BDI/021/NET, iniciado para prestar apoyo a los centros de demostración mediante la popularización.

Objetivos: Los objetivos generales eran facilitar las tareas cotidianas de las mujeres, a fin de que éstas pudieran dedicar más tiempo a las actividades de desarrollo, y reforzar la seguridad del país en lo que se refería a los alimentos. Los objetivos inmediatos del proyecto BDI/81/026 son mejorar los métodos de conservación de los alimentos, instalar pequeñas unidades para la elaboración de productos alimenticios, informar y sensibilizar a los productores sobre los métodos mejorados de conservación y formar técnicos para asegurar la continuación de la operación. Los objetivos del proyecto GCP/BDI/019/AGF eran difundir en las zonas rurales, después de capacitar a los artesanos locales, las tecnologías sencillas introducidas con el proyecto BDI/81/026 para almacenar productos alimenticios (locales de almacenamiento, salas de secado, etc.) y, por ende, mejorar las condiciones de vida y de trabajo en las zonas rurales (cisternas para el almacenamiento de agua, letrinas, carretillas, etc.). El proyecto GCP/BDI/021/NET es complementario de los proyectos BDI/81/026 y GCP/BDI/019/AGF. Con él se pretendía sensibilizar a la población rural, en particular las mujeres que vivían cerca de los centros de demostración de la provincia de Ruyigi, con objeto de crear y organizar grupos de cooperativas que se ocupasen de los oficios.

Resultados: El proyecto BDI/81/026 ha permitido coordinar y catalizar los recursos financieros en los sectores de la seguridad alimentaria y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en las zonas rurales. Por estas razones, se ha pedido que ejecute los dos proyectos de fondos fiduciarios y otros proyectos externos relativos a la tecnología apropiada. El proyecto llevó a la preparación de cinco cosas: centros de demostración, cisternas, depósitos para el almacenamiento de agua de lluvia, depósitos para guardar cereales durante largos períodos de tiempo y grandes carretillas para el transporte de productos. Ahora bien, nada de esto ha llegado a ser

funcional por las siguientes razones: las cisternas eran demasiado caras para que los campesinos pudieran comprarlas; el almacenamiento de cereales, además de ser caro, no ofrecía nada nuevo a los aldeanos, que ya disponían de un método tradicional de almacenamiento que funcionaba bien y que estaba a su alcance. Además, los campesinos que viven en la provincia en que se construyeron siete de los ocho almacenes de cereales no guardan los cereales durante más de tres meses. Por último, las carretillas eran técnicamente inadecuadas: eran demasiado grandes para que las empujara una persona y eran demasiado caras.

Evaluación: No se ha conseguido el principal objetivo, consistente en mejorar las condiciones de vida de la población rural, en particular de la mujer. La oficina local del PNUD considera que los resultados del proyecto fueron insuficientes y que no se alcanzaron los objetivos del proyecto. En cambio, la FAO sustenta una opinión diferente. El oficial del programa parece estar convencido de que los métodos de almacenamiento propuestos y desarrollados eran perfectamente apropiados y suficientes. Sobre el papel, puede parecer que los tres proyectos han tenido éxito, por cuanto se han logrado los resultados previstos: se han establecido centros de demostración, se han construido cisternas, se han construido locales de almacenamiento, se han fabricado carretillas y se ha dado capacitación. No obstante, la visita efectuada sobre el terreno reveló que el fundamento del proyecto era dudoso desde el principio mismo. Vale la pena mencionar aquí las razones de la ruptura de la relación de trabajo entre el UNICEF y la FAO, ruptura causada por las diferencias existentes en la elección de las técnicas y de las estrategias. Como resultado de ello, el UNIFEC decidió elaborar otro programa de tecnología apropiada paralelo al proyecto del PNUD y la FAO. Los resultados del proyectos BDI/81/026 no respondían a las necesidades de la población. Son tecnológicamente inadecuados y demasiado caros para los campesinos. No se prestó suficiente atención a los aspectos socioeconómicos de la tecnología apropiada. No se dio suficiente participación a la población rural en las actividades del proyecto. No se hizo ningún estudio de la situación socioeconómica. El personal de proyecto no realizó ningún trabajo de divulgación, por lo que no se obtuvo de la población ninguna información sobre la adecuación de los artículos que se ofrecían. El proyecto también sufrió de la falta de armonización entre el enfoque del PNUD y el enfoque de la FAO. El PNUD sabía muy poco de las operaciones de los dos proyectos de fondos fiduciarios porque no había supervisado sus actividades. La falta de coordinación, en general, fue un gran problema. Había esencialmente dos proyectos paralelos, uno financiado por el UNICEF y el otro por el PNUD y la FAO, que tenían la misma finalidad, además de otros fondos de proyectos fiduciarios, cada uno de los cuales tenía sus propios objetivos. De todas formas, tuvo éxito un pequeño elemento del proyecto, relativo a un molino para diferentes tipos de cereales. Los beneficiarios, principalmente mujeres de las zonas rurales, están satisfechos de ese elemento de proyecto y han pedido que se haga extensivo a otras regiones. El experto, quien abandonó el proyecto hace un año, y el experto asociado han preparado un manual en el que se explican el funcionamiento y la administración del molino. Este parece ser un buen resultado del proyecto. El manual fue preparado en la lengua local (kirundi) y en francés. Se ha enseñado a utilizar el manual a cierto número de beneficiarios. El manual podría ser utilizado también por los organismos que están ejecutando proyectos similares, por ejemplo el UNICEF. Otro aspecto

positivo de esa parte del proyecto es que ha ayudado a los aldeanos a organizarse en cooperativos para administrar los molinos. El proyecto ha costado hasta ahora 2,5 millones de dólares de los EE.UU., y se planea reorientarlo de nuevo por cuarta vez. Parece que no se están estudiando debidamente las deficiencias básicas del proyecto, que todavía distan de haber sido superadas por cuanto el proyecto fue importado de Kenya sin tener en consideración las necesidades de Burundi. No se consultó en un principio a los beneficiarios, lo que ha hecho que no puedan utilizar lo que parece ser inadecuado para el país. En conclusión, valdría la pena examinar si es acertado incluir proyectos de fondos fiduciarios en un proyecto financiado por el PNUD. Los dos proyectos de fondos fiduciarios fueron concebidos para apoyar un proyecto que ha desaparecido (BDI/81/026). Cuando empezaron a funcionar no había nada que apoyar.

Título del proyecto: Programa de prevención contra las garrapatas,  
Fase II (BDI/85/011)

Función: Apoyo directo (función primaria)  
Capacitación (función secundaria)

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: 1986                      Fecha de terminación: 1989

Presupuesto: 975.230                      Proporcionados por: PNUD  
dólares de  
los EE.UU.

Antecedentes: El Gobierno de Burundi ha iniciado un programa de desarrollo destinado a incrementar la producción de carne y de leche en todo el país. El éxito del programa depende, hasta cierto punto, de la necesidad de luchar contra las garrapatas y contra las enfermedades transmitidas por las garrapatas. En algunas partes del país, de un 90 a un 100% de las muertes de ganado se atribuyen a ese parásito. En 1979, el Gobierno obtuvo asistencia del PNUD para incitar el programa. El primer proyecto experimental, que duró siete años, estuvo dedicado a determinar de los problemas causados por las garrapatas, las regiones más afectadas, las estaciones críticas y el momento en que se debe intervenir. La segunda fase, que abarca tres años, de 1986 a 1989, tiene por objeto determinar la forma de reducir el número de garrapatas durante el período crítico. El proyecto es experimental y, si sus resultados son positivos, habrá un programa nacional para Burundi que será extendido después a otros países africanos.

Objetivos: Los objetivos generales de desarrollo son los siguientes: mejorar el nivel de nutrición de la población, en particular el consumo de proteínas y de grasas; elevar los ingresos y el poder adquisitivo de la población rural modernizando los métodos de la ganadería, e incrementar la productividad de la ganadería nacional mediante el mejoramiento del sistema sanitario. Los objetivos inmediatos son: establecer una infraestructura de mantenimiento del programa estratégico experimental; crear un comité de lucha contra las garrapatas dentro de las diferentes comunidades, y establecer un programa de capacitación del personal y un sistema de recuperación del costo de los acaricidas (producto químico utilizado para matar las garrapatas).

Resultados: La segunda fase del proyecto experimental es todavía operacional, por lo que es demasiado pronto para juzgar los resultados. No obstante, el proyecto parece ir por buen camino. Se ha construido la infraestructura básica de 30 cisternas de inmersión en las zonas en que las garrapatas afectan más al ganado, y se han establecido en las diferentes regiones unos comités encargados de la gestión de las cisternas de inmersión. Se ha formado a gran número de profesionales y de técnicos: un químico como funcionario de contraparte del experto, dos doctores en veterinaria, dos técnicos en veterinaria y ayudantes de laboratorio, 25 guardas de cisternas de inmersión, 29 ayudantes médicos y 11 técnicos en veterinaria. Se han organizado breves viajes de estudio de las nuevas estrategias de lucha contra

las garrapatas para los tres alumnos del último año del Instituto de Técnicas Agrícolas de Burundi y para los dos técnicos en veterinaria del Servicio de Cría de Ganados de Rwanda, encargado de la sanidad animal. Esos estudiantes asistieron a un seminario de dos semanas de duración en el laboratorio de química de los acaricidas.

Evaluación: El proyecto es primordialmente un proyecto de investigación científica sobre la forma de luchar contra las enfermedades del ganado causadas por garrapatas y parece funcionar sin grandes dificultades. Hay dos funcionarios internacionales (un funcionario del Cuerpo para la Paz y un experto asociado) y dos doctores en veterinaria como personal de contraparte. Además, siete técnicos capacitados para el proyecto están trabajando en diferentes regiones del país. Su labor está bien organizada, y hay un eficiente sistema de control interno por registrar el número de animales que reciben tratamiento cada semana. Por otra parte, en Bujumbura hay un laboratorio en el que se estudian las diferentes enfermedades causadas por las garrapatas. Se han señalado a la misión de la DCI algunos pequeños problemas, tales como las largas demoras en la reparación de las cisternas de inmersión utilizadas para tratar el ganado, demoras causadas por los procedimientos administrativos seguidos en la Sede de la FAO. El producto químico utilizado para preparar la solución destinada al tratamiento es importado y caro, lo que a largo plazo será un problema. También ha habido preocupación por los peligros ambientales que puede crear el verter en pleno campo la solución utilizada y particularmente por los efectos nocivos que ello puede tener sobre la comunidad. El proyecto continúa aún en curso, y cabe considerar que lo que se ha hecho hasta ahora ha sido un éxito y ha satisfecho una necesidad real. Los principales factores que han contribuido a ello son la extraordinaria calidad de los dos expertos y la motivación del personal nacional. Los beneficiarios aceptan el proyecto y participan directamente en su ejecución. Cabría citar el proyecto como un ejemplo de participación popular. Se podría continuar la gestión de las cisternas de inmersión, pero ello dependerá del volumen y la procedencia de las subvenciones para la adquisición del producto químico, cuyo costo excede de las posibilidades de la comunidad.



utilización de los silvicultores para capacitar a agrónomos al servicio de los sectores forestales, con ayuda de cursos y de seminarios, la formación completa como silvicultores, a nivel de ingeniero, de seis jóvenes profesionales mediante becas, y la difusión de los conocimientos en materia de silvicultura mediante la distribución de los cursos y de los seminarios en diferentes niveles para la capacitación rural.

Resultados: El proyecto se inició en 1979, con los amplios objetivos arriba indicados, y se encuentra en su segunda fase. Desde 1979 ha prestado asistencia al Ministerio de Agricultura y Ganadería para formar, en diferentes niveles, técnicos en repoblación forestal y agronomía. La capacitación se da en el ITAB. Desde su comienzo, el proyecto ha formado 111 técnicos en silvicultura, 178 ingenieros agrícolas A2 y 59 instructores en silvicultura A3. Los cursos, de diferentes niveles, han sido concebidos y son dados por expertos de la FAO, tres de los cuales enseñan los aspectos científicos, así como por 18 profesores de Burundi y de la región que enseñan matemáticas, historia, geografía, etc. Los profesores han preparado libros de texto para las diferentes disciplinas. Los técnicos formados por el proyecto tienen renombre por sus calidades técnicas y son empleados por varios ministerios e instituciones del país, así como por organizaciones tales como la OIT, el Banco Mundial, la Cooperativa Francesa, Bélgica, el FED, etc. Desde 1986, el proyecto ha establecido una metodología de capacitación activa, que es apropiada para la zona rural de la provincia de Karuzi.

Evaluación: El proyecto ha tenido éxito y ha alcanzado la totalidad de sus principales objetivos, con sólo un problema, relativo a la capacitación de personal de contraparte. Esto se debe a varios factores. Durante los seis a siete últimos años, el proyecto ha formado a solamente un ingeniero agrónomo, quien posteriormente fue enviado a Francia por dos años y actualmente trabaja en el proyecto. Desde entonces se ha formado a tres ingenieros, pero ninguno de ellos trabaja en el proyecto. Los pocos profesionales formados por el proyecto, en particular los formados en el extranjero, son contratados, bien por el Gobierno para que ocupen un puesto más alto en los ministerios, bien por el sector privado que paga más. Por otra parte, el éxito del proyecto se basa en dos factores: primero, el Asesor Técnico Principal es muy competente, y el Gobierno aprecia mucho su labor; segundo, el compromiso del Gobierno para con el proyecto es firme y continuo. Aunque el proyecto está bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la institución de contraparte directa es el ITAB. El Director del ITAB, que ha sido formado en el Instituto, es el funcionario nacional de contraparte y participa activamente en el proyecto. Hay una perfecta cooperación entre el Director del ITAB y el Asesor Técnico Principal. El Instituto tiene una importante participación en la labor de decidir cómo se debe administrar el proyecto; no sólo está ejecutando programas en diferentes niveles, sino que también es perfectamente capaz de planificar y ejecutar el proyecto. Es probable que haya una tercera fase financiada por la FAO. Según el experto de la FAO, la gestión del proyecto podría estar a cargo del Director Nacional, pero la falta de recursos puede ser un problema.

Título del proyecto: Intensificación de la producción de cereales en la región natural de Bututsi (TCP/BDI/4507)

Función: Apoyo directo y capacitación

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: Marzo de 1986      Fecha de terminación: Febrero de 1987

Presupuesto: 204.000 dólares      Proporcionados por: FAO  
de los EE.UU.

Antecedentes: El trigo viene cultivándose en las colinas de la cresta Nilo-Zaire, en Burundi, desde hace más de 40 años. Inicialmente se enviaba a las instalaciones industriales del Zaire. Al finalizar el período colonial, la producción disminuyó y el trigo prácticamente desapareció en algunas regiones. Dadas las favorables condiciones agroclimáticas existentes, el Gobierno se propone intensificar el cultivo de trigo y de triticale (tipo de trigo) en la región de Bututsi, que es deficitaria en alimentos. Al aumentarse el cultivo, se reducirían las importaciones de cereales, se elevaría el nivel de vida de las familias que tienen pequeñas explotaciones y se mejorarían las perspectivas de conseguir la autosuficiencia alimentaria general en Burundi.

Objetivos: Los objetivos inmediatos del proyecto son la difusión del cultivo de trigo y de triticale en cuatro aldeas experimentales, la formación de 1.000 agricultores en métodos de cultivo mejorados y el reforzamiento de los servicios de divulgación agrícola locales.

Resultados: Este pequeño proyecto ha alcanzado, y en algunos casos rebasado, sus objetivos. Aunque no había personal de contraparte del experto expatriado, los ensayos de triticale y de trigo se llevaron a cabo como estaba planeado. El rendimiento ha sido satisfactorio, lo que ha suscitado considerable atención de los agricultores.

Evaluación: Como resultado directo del proyecto, el número de agricultores que cultivan trigo o triticale ha pasado de 1.500 a 5.000 en la zona del proyecto en el curso de la breve duración de éste. Después de finalizar el proyecto y aunque no se ha materializado la segunda fase planeada, la difusión del cultivo de trigo y de triticale continúa cada vez con mayor impulso. Así pues, el proyecto ha contribuido a poner en marcha un proceso que ahora está siendo desarrollado utilizando básicamente recursos locales. Las perspectivas de extender el proyecto fuera de las zonas iniciales son prometedoras, dado que la demanda de semillas excede de la oferta. El éxito del proyecto, así como sus repercusiones potenciales, es atribuible en gran parte a que se basa en la utilización de pocos insumos, lo que no crea ninguna dependencia, y de una tecnología que puede ser fácilmente dominada por los pequeños terratenientes de la región.

Título del proyecto: Mejoramiento y mantenimiento de carreteras  
(Burundi/2286)

Función: Apoyo directo

Organismo de ejecución: PMA

Fecha de iniciación: Enero de 1977 Fecha de terminación: Junio de 1986

Presupuesto: 4 025 408 Proporcionados por:  
dólares de PMA 4.011.985  
los EE.UU.

Aproximadamente 65 millones de dólares proporcionados por el Banco Mundial, Bélgica, la Rep. Fed. de Alemania, los Estados Unidos de América, Francia, el Japón, etc., para el programa decenal de mejoramiento y reparación de carreteras  
Gobierno 13.423 dólares

Antecedentes: El transporte por carretera desempeña una función vital en la economía de Burundi, ya que se recurre a él tanto para el transporte de productos agrícolas destinados al consumo interno o a la exportación como la distribución interna de los productos importados. En el momento de la independencia, el país heredó 5.500 km de carreteras, que constituyen una de las redes más densas de África. Sin embargo, muchas de esas carreteras son estrechas, están mal entretenidas y frecuentemente son intransitables durante la estación de las lluvias. En 1977 había sólo 120 km de carreteras, pavimentadas. Las carreteras se utilizan poco, lo que refleja no sólo el bajo nivel de la actividad económica sino también el mal estado de las carreteras, que, a su vez, hace que se eleven los costos de transporte y desalienta la producción con destino al mercado. Por consiguiente, el alto costo en el transporte interno entorpece el desarrollo de las zonas rurales. El mantenimiento de esas redes requiere considerables inversiones financieras y técnicas, especialmente habida cuenta de la geografía y el clima del país, en el que hay fuertes precipitaciones en superficies montañosas. Pese a los esfuerzos del Gobierno por hacer frente a tales exigencias, el sistema de carreteras ha ido empeorando gradualmente y ha puesto en peligro otras actividades encaminadas al desarrollo.

Objetivos: El proyecto tienen por finalidad contribuir a mejorar la red de carreteras de Burundi. La función específica de la ayuda alimentaria consiste en sustituir el 50% del salario mínimo en efectivo de 2.000 jornaleros que se ocupan del mejoramiento y el mantenimiento de la red de carreteras. El número de trabajadores fijado como meta fue aumentado a 3.300 en 1980. La asistencia alimentaria tiene por objeto contribuir a resolver los problemas de

contratación y absentismo contrarrestando el bajo nivel de la remuneración, la cual, a causa de la situación presupuestaria nacional, no puede ser ajustada en función de la inflación. Estaba previsto que el Ministerio de Obras Públicas distribuyese periódicamente, al menos una vez al mes, tres raciones individuales por cada día de trabajo a cada trabajador de las carreteras, durante un máximo de 300 días al año. El programa de mantenimiento y mejoramiento de la red de carreteras, con ayuda alimentaria, forma parte del plan decenal de construcción y mejoramiento de la red de carreteras (1974-1984) financiado por diversas fuentes externas.

Resultados: El objetivo del proyecto en lo que se refiere al mantenimiento de carreteras, fijado inicialmente en 1.400 km, fue elevado a 3.000 km, con lo que abarcó toda la red de carreteras del país. Gracias, en parte, a la gran asistencia técnica y financiera prestada a Burundi por varios organismos internacionales y bilaterales, el proyecto pudo incrementar considerablemente sus metas en lo que se refería al mantenimiento y la construcción de carreteras. Al hacer posible que el proyecto contratase, capacitase y conservase una mano de obra suficiente y regular, que en ocasiones excedió de 3.000 trabajadores, la asistencia del PMA ha aportado una contribución complementaria al éxito del programa general financiado desde el exterior. Aparte de las repercusiones directas sobre la infraestructura de carreteras del país, el PMA ha contribuido a la creación de empleos permanentes y semipermanentes en las zonas rurales.

Evaluación: Desde el punto de vista de las realizaciones técnicas, se puede considerar que el proyecto fue satisfactorio; ahora bien, a ello contribuyó bastante la presencia de un equipo de expertos proporcionados por otras instituciones de asistencia internacional. De todas formas, la ejecución del componente del programa para el que prestaba asistencia el PMA adoleció de deficiencias muy graves en lo que se refiere a la gestión del proyecto por la dependencia gubernamental encargada de él, así como al almacenamiento, transporte y distribución de los alimentos. Las instalaciones de almacenamiento existentes en Bujumbura eran totalmente insuficientes; no había ninguna contabilidad efectiva de las existencias, lo que ocasionó desechos y llevó al robo de productos; la distribución de los alimentos era irregular y no estaba debidamente supervisada, por lo que en muchos casos los beneficiarios recibían muchos menos alimentos que las cantidades registradas, y el Gobierno nunca presentó la mayoría de los informes sobre la marcha de las actividades exigidos con arreglo al plan de operaciones. La oficina del PMA en Burundi disponía y dispone de dos funcionarios internacionales que en el momento de la ejecución del proyecto estaban plenamente ocupados con trabajos que debería haber llevado a cabo el personal del Gobierno, y, sin esos esfuerzos excepcionales, la ejecución se habría retrasado mucho más. Pese a que en el informe de evaluación de 1981 se señalaron esas deficiencias, se prorrogó dos veces el proyecto, hasta mediados de 1986. Aunque en los últimos meses de la ejecución del proyecto se lograron algunas mejoras, cabe preguntarse si, como se había recomendado dentro del PMA, no se debería haber puesto fin antes al proyecto, teniendo en cuenta la magnitud de las deficiencias de la gestión y la poca prioridad que el Gobierno daba evidentemente al mejoramiento de las operaciones del proyecto.



Resultados: En líneas generales, la planificación y ejecución del programa avanzó satisfactoriamente. Se alcanzaron e incluso rebasaron las metas fijadas en lo que se refería al cierre de manantiales, ya que para fines de 1987 se habían cerrado 6.550 manantiales. Los trabajos en las instalaciones de transporte de agua estaban inicialmente retrasados. También se formó a los encargados de los manantiales y de las fuentes. Esto es particularmente importante para que los planes que se han elaborado puedan mantenerse a largo plazo. Ahora bien, la irregularidad o la falta de disponibilidad de fondos comunales para pagar los salarios de esos encargados constituye un obstáculo. Se considera que la calidad del agua procedente de los manantiales o de las instalaciones de transporte de agua es buena, lo que está empezando a repercutir positivamente sobre las condiciones sanitarias, aunque es frecuente que no se utilicen suficientemente las nuevas infraestructuras, principalmente porque alrededor de un 40% de la población rural continúa viviendo a más de 500 metros del manantial más próximo. Al nivel central, se tiene la impresión de que el programa ha reforzado considerablemente la capacidad del Departamento de Hidrología. El éxito del programa en general puede también medirse por el hecho de que ha podido obtener fondos adicionales del Banco Mundial y del Fondo Europeo de Desarrollo, lo que le ha permitido ampliar su cobertura. En la fase 1988-1992, se ampliará de nuevo el ámbito geográfico, que se extenderá a prácticamente todo el país.

Evaluación: Desde los puntos de vista técnico y social, el programa es un éxito: las infraestructuras existen, la población está utilizándolas y para su mantenimiento se ha organizado un sistema institucional centrado en las comunidades que requiere un apoyo mínimo del exterior. En cambio, desde el punto de vista de la dirección global, la situación es un poco menos positiva. El ritmo y la rapidez con que se construyeron las infraestructuras es atribuible en gran parte a que el programa estaba administrativamente bajo la responsabilidad de los dos técnicos del UNICEF que trabajaban en la Dependencia de Hidrología Rural de la Administración Central. Actualmente se está tratando de hacer hincapié en las funciones de asesoramiento más que en las funciones ejecutivas, a fin de reforzar la capacidad de dirección del Gobierno, pero, en el momento de la visita de la DCI, la impresión era que el programa era dirigido todavía por expatriados del UNICEF.



Evaluación: Es demasiado pronto para determinar el impacto del proyecto. La impresión es que en el proyecto se hace hincapié en la producción de plantas de semillero y en la plantación de árboles utilizando mano de obra contratada. El único aspecto que concierne al desarrollo de las comunidades es el fomento de la plantación de árboles por los particulares y la promoción del interés y la toma de conciencia de los consejos de las aldeas y de los grupos interesados. Aunque las perspectivas de que mejore la disponibilidad de leña en el distrito de Hai pueden ser buenas, no está claro todavía cómo el proyecto puede surtir ningún efecto fuera de la zona inmediata y de los distritos vecinos. Además, no parece que haya ninguna influencia mutua con otras actividades de repoblación forestal financiadas por donantes, incluyendo el proyecto del Organismo Sueco de Desarrollo Agrícola y la FAO, proyecto que se encuentra a sólo 60 km de distancia y que se describe en la página 85.

Título del proyecto: Apoyo a las unidades de capacitación en desarrollo de las lecherías (UCDL) en algunas cooperativas para la recogida de leche, la refrigeración de la leche y la producción de forrajes mejorados (CCP/URT/091/DEN)

Función: Apoyo directo

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: Enero de 1987 Fecha de terminación: Diciembre de 1987

Presupuesto: 126.000 Proporcionados por:  
dólares de DANIDA  
los EE.UU. Gobierno En especie

Antecedentes: El interés por el desarrollo de las lecherías es actualmente grande en Tanzania, especialmente en las regiones de Arusha y del Kilimanjaro, donde se encuentran la mayoría de las pequeñas lecherías. Los pequeños productores de leche tienen gran interés en elevar el rendimiento de las vacas, lo que puede hacerse de manera óptima mejorando su alimentación, los servicios de inseminación artificial y la utilización de los insumos para la producción de leche. Esto se hará, por conducto de las cooperativas existentes, estableciendo UCDL en la región.

Objetivos: El proyecto tiene por finalidad establecer tres UCDL de demostración como centros de coordinación para organizar y capacitar a pequeños productores de leche y proporcionar servicios e insumos para la producción de leche, de forma que esos UCDL lleguen a ser económicamente viables y puedan sostenerse a sí mismos en un plazo de tres años desde que inicien sus actividades. Los beneficiarios serán pequeños productores de leche de las regiones de Arusha y del Kilimanjaro. Se destina al proyecto a un experto del proyecto regional de capacitación en desarrollo de lecherías de Kenya, quien trabajará en estrecha colaboración con el proyecto URT/86/013.

Resultados: Tras sólo un año de funcionamiento, el proyecto ya ha podido establecer en una aldea una cooperativa lechera que da salida a la producción local de leche (anteriormente había que transportar la leche a entre 10 y 12 km para venderla). La leche se vende en las aldeas vecinas gracias a una camioneta proporcionada por el proyecto. La operación no es todavía económicamente viable, pues para ello habría que multiplicar por tres la cantidad de leche recogida. Se espera remediar esta situación mediante una instalación de refrigeración de leche. En la fecha de la visita se había entregado esa instalación, pero ésta era inadecuada para la energía eléctrica disponible localmente. La cooperativa también proporciona insumos para la agricultura, tiene un plan de ahorro y organiza actividades de educación para los miembros. Una pequeña contribución, de menos de 100 dólares, aportada por el proyecto a un grupo de mujeres de otra aldea ayudó a establecer una cooperativa para la fabricación de queso, cooperativa que es actualmente autónoma.

Evaluación: Aunque es demasiado pronto para determinar los efectos generales del proyecto, es evidente que, por el momento, su posible éxito depende de que se disponga de fondos y tecnología exteriores, por ejemplo camionetas. Incluso si la operación llega a ser viable, las posibilidades de sostenerla a largo plazo dependerán de la disponibilidad de fondos para comprar una nueva camioneta. Además, las posibilidades de reproducir el proyecto en otros lugares son mínimas, puesto que evidentemente está descartado que la asistencia externa proporcione camionetas a todas las aldeas de la zona. Las repercusiones habrían sido mayores si se hubieran considerado otras alternativas (transporte a lomo de animales, mancomunamiento de recursos por las cooperativas para comprar el material o adopción de un plan de crédito que permitiese a las cooperativas tomar a préstamo el material sobre la base de un fondo renovable), dado el potencial de producción y comercialización de leche en la región. Tal como está organizado, no es probable que el proyecto deje muchas huellas.

Título del proyecto: Asistencia para el desarrollo de las pequeñas lecherías (regiones de Arusha y del Kilimanjaro) (URT/86/013)

Función: Creación de instituciones (función primaria)  
Apoyo directo (función secundaria)

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: Abril de 1987 Fecha de terminación: Abril de 1990

<u>Presupuesto:</u>	1.542.638	<u>Proporcionados por:</u>	
	dólares de	PNUD	1.439.000 dólares
	los EE.UU.	Gobierno	103.638 dólares

Antecedentes: El mercado urbano de la leche en Tanzania depende en gran parte de las importaciones. Con los sistemas tradicionales de cría de ganado, que son de bajo rendimiento, los excedentes de leche son pequeños y estacionales. El Gobierno tiene un objetivo a largo plazo consistente en lograr la autosuficiencia en materia de productos lácteos. El aumento de la producción de leche por los pequeños propietarios de la zona del proyecto, en la que se encuentran dos tercios de la cabaña nacional de ganado productor de leche, contribuiría a la consecución de ese objetivo. El proyecto fue identificado como resultado de la preparación, por una misión de la FAO en 1985, de un plan integrado para el desarrollo de pequeñas lecherías en la región. La base del plan es que los propios granjeros, mediante sociedades cooperativas, proporcionen muchos de los bienes y servicios necesarios para las lecherías. A causa de la escasez de leche en las aldeas de la zona del proyecto, la demanda es grande y los precios en el mercado paralelo llegan hasta el doble del precio oficial. En consecuencia, el aumento de la producción de leche repercutiría positivamente sobre el ingreso y el empleo rurales, especialmente de las mujeres, que son quienes más participan en la cría del ganado y en la comercialización de la leche.

Objetivos: El objetivo amplio del proyecto es ayudar al Gobierno a coordinar los diversos insumos y donantes que participan en la ejecución del plan de desarrollo de los pequeños propietarios de la zona. Los objetivos inmediatos son reforzar los servicios de divulgación, tanto regionales como de distrito, popularizar el tratamiento del forraje con urea para mejorar su valor alimenticio, mejorar la calidad y aumentar la cantidad del forraje cultivado por los granjeros, mejorar los servicios prestados por las sociedades cooperativas, proporcionar a los granjeros toros sementales adecuados, etc.

Resultados: La principal actividad del proyecto consiste en coordinar los diversos subproyectos de diferentes donantes que participan en el desarrollo de las lecherías. Los dos funcionarios expatriados procedían de anteriores proyectos de la FAO, por lo que no hubo demoras en el comienzo de la ejecución. Se ha creado un Comité de Coordinación del Desarrollo de las Lecherías para supervisar la ejecución en la zona del proyecto y asegurar la debida integración de los insumos de los diversos donantes en el marco de las actividades nacionales encaminadas al desarrollo de las lecherías. Las actividades sobre el terreno parece que van avanzando con arreglo al plan de trabajo, a lo que contribuye el hecho de que algunos elementos del proyecto proceden de proyectos anteriores.

Evaluación: Como el proyecto data de hace apenas un año, es difícil juzgar su impacto. Además, como abarca gran número de beneficiarios, no es fácil medir los progresos hechos. Con todo, la impresión es que hay grandes posibilidades de desarrollar las pequeñas lecherías: las vacas son una valiosa fuente de ingresos adicionales para los granjeros locales, que en su mayoría viven en terrenos muy pequeños. Si el proyecto permitiera introducir métodos más racionales que aliviasen las limitaciones de la disponibilidad de forraje, sus efectos catalíticos serían considerables. De todas formas, se debe señalar que el proyecto está destinado a beneficiar a pequeños propietarios que poseen, por término medio, de una a tres vacas; esos propietarios no constituyen necesariamente los sectores más pobres de la población de la zona, dado que, por definición, quienquiera que posea una vaca no figura entre los más pobres.

Título del proyecto: Asistencia para intensificar los trabajos de repoblación forestal en las aldeas de la región del Kilimanjaro (GCP/URT/074/SWE)

Función: Apoyo directo (función primaria)  
Experimentación (función secundaria)

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: Diciembre de 1984      Fecha de terminación: Diciembre de 1986

Presupuesto: 222.053 dólares de los EE.UU.      Proporcionados por: OSDI 156.053 dólares  
Gobierno 66.000 dólares

Antecedentes: La leña, que antes abundaba, está empezando a escasear en todas las regiones del país. La despoblación forestal no sólo redundará en detrimento del medio ambiente, al facilitar la erosión eólica e hidráulica del suelo, sino que también reduce las posibilidades de la producción agrícola. El problema es de tal magnitud que se requiere un esfuerzo masivo, tanto a nivel del Gobierno como a nivel local, para plantar árboles y utilizar racionalmente la tierra, pero la falta de fondos, de medios de transporte y de material y las dificultades existentes para sensibilizar y movilizar a la población constituyen formidables obstáculos.

Objetivos: El énfasis del proyecto es la promoción de una repoblación forestal eficaz en el plano de las aldeas como medida para el desarrollo rural mediante un esfuerzo integrado y cooperativo y con la participación de la población. Más específicamente, los objetivos se refieren a la participación en la planificación de la plantación de árboles en dos distritos, al establecimiento de dos centros de demostración y capacitación, a un sistema de divulgación y a la cooperación interinstitucional y el apoyo directo a los aldeanos para la creación de viveros. Estas actividades han sido planeadas para que sirvan de modelo y de zonas de demostración para la participación en la repoblación forestal a nivel de las aldeas, y se espera que sirvan también de catalizador para un movimiento masivo de plantación de árboles.

Resultados: El proyecto, que fue íntegramente ejecutado por el Gobierno, se vio entorpecido por la demora en la llegada de los insumos: el desembolso de los fondos se retrasó más de seis meses, lo que afectó al establecimiento de los viveros, y el material de transporte no llegó hasta seis meses antes de finalizar el proyecto, lo que coartó seriamente la movilidad del equipo del proyecto. Durante la ejecución, por no haberse procedido con anterioridad a un análisis correcto de la situación, la participación de la población dejó que desear. Los aldeanos no comprendieron bien el proyecto porque no se los había consultado ni se los había preparado de antemano, por lo que no fue posible organizar en las aldeas ningún vivero del que se ocupasen directamente los aldeanos. En consecuencia, el equipo del proyecto, es decir, las autoridades competentes en materia de silvicultura al nivel de los distritos, se concentró en la producción de los viveros y en la cooperación con escuelas e instituciones (la prisión local). Aquí el proyecto logró crear cierto número de viveros, aunque se distó de alcanzar las optimistas metas fijadas.

El proyecto también impulsó la plantación de árboles por los particulares, y la demanda es muy superior a la oferta. Por otra parte, se han descuidado mucho la capacitación del personal del proyecto y la capacitación local de los aldeanos.

Evaluación: La principal conclusión es que en el proyecto se ha hecho más hincapié en la producción de plantas de vivero que en los objetivos iniciales, consistentes en fomentar la participación, la cooperación y la autonomía en los trabajos de repoblación forestal al nivel de las aldeas. Desde este punto de vista, las repercusiones del proyecto son escasas y su potencial de demostración incierto. Además, el proyecto ha creado una nueva dependencia de dos formas: primero, porque no se ha tomado ninguna medida para reducir la dependencia con respecto a los insumos externos (tubos de polietileno y estiércol), que tienen que ser comprados fuera de la zona del proyecto, y, segundo, porque el proyecto depende de la disponibilidad de fondos procedentes del exterior, ya que no se ha hecho ningún esfuerzo por obtener recursos localmente y, de hecho, se ha creado la expectativa errónea de que tales fondos externos serían fácilmente asequibles. Al parecer, no se consideraron otras posibilidades, tales como el enfoque del componente relativo a la silvicultura del Programa Mixto OMS/UNICEF de Fomento de la Nutrición en Iringa, que tuvo mucho más éxito en motivar a la población de las aldeas y en lograr su participación.



Resultados: El proyecto inicial tenía por finalidad construir 50 almacenes en un período de dos años. Esto resultó ser excesivamente optimista, y el proyecto fue ampliado varias veces (otro proyecto financiado por el Golfo Árabe cubrió el costo de 25 de los almacenes iniciales). Al finalizar la Fase I, se habían construido 46 almacenes de aldea. La ejecución del proyecto se vio entorpecida por varios factores: la falta de una política coherente del Gobierno en materia de almacenamiento de cosechas de alimentos: un sistema de comercialización y fijación de precios que en aquel momento no fomentaba la producción y comercialización de productos agrícolas por los pequeños propietarios; grandes dificultades para el transporte; falta de disponibilidad local de materiales de construcción (por ejemplo, cemento, varillas de acero, etc.); la falta de motivación de las autoridades regionales para elegir las aldeas en que se habían de construir los almacenes; la dificultad de movilizar a los futuros beneficiarios para que participasen en los trabajos para los que se iba a prestar ayuda; el despilfarro y los hurtos de materiales de construcción; la insuficiencia del personal de contraparte; los cambios de la composición del equipo de funcionarios expatriados, etc. Con todo, hacia fines de la Fase I hubo dos factores externos que contribuyeron a acelerar mucho el ritmo de ejecución del proyecto: el cambio de la política del Gobierno en el sentido de liberalizar la comercialización de las cosechas de productos alimenticios, lo que constituyó un incentivo para los agricultores, y la gran cosecha habida en 1986-1987. Como había considerables excedentes de alimentos que almacenar, el Gobierno y las autoridades locales dieron gran prioridad a la construcción de almacenes en la aldeas.

Evaluación: A fin de cuentas, los proyectos que componen este programa, que tardaron en ponerse en marcha, han logrado algunos efectos duraderos. La Fase I demostró que era factible construir almacenes en las aldeas mediante la ayuda al esfuerzo propio, utilizando el diseño elaborado como modelo por el proyecto, y que ello era rentable. Los almacenes construidos benefician no sólo a los agricultores que venden sus excedentes sino también a toda la población rural, puesto que los almacenes suelen tener una pequeña tienda en la que se venden no sólo cereales sino otros productos y aperos. Lo que es más importante, el proyecto contribuye a la elaboración actual de una política del Gobierno en materia de almacenamiento. Las características técnicas básicas y los métodos de construcción mediante la ayuda al esfuerzo propio ideados por el proyecto han sido adoptados por el Gobierno para difundirlos por todo el país, como se hizo en un reciente programa acelerado para la construcción de 75 almacenes en un mes. Esto también ha alentado a otros donantes a financiar proyectos similares. Finalmente, aunque durante la Fase I los proyectos se ejecutaban por conducto de una unidad de gestión del proyecto en la que el Asesor Técnico Principal tenía las funciones directivas y técnicas primordiales, la Fase II está más adecuadamente encaminada a establecer una estructura técnica y directiva nacional que sea capaz de continuar el proceso después de la retirada gradual del equipo de funcionarios expatriados, con lo que se reforzará el potencial de sostenibilidad del proyecto a largo plazo.

Título del proyecto: Servicios de consultoría, cooperación, popularización y utilización de fuentes de energía no tradicionales (URT/81/032)

Función: Apoyo directo

Organismo de ejecución: ONUDI

Fecha de iniciación: Enero de 1983      Fecha de terminación: Marzo de 1983 (3 meses)

Presupuesto: 57.000 dólares de los EE.UU.      Proporcionados por: PNUD Gobierno      En especie

Antecedentes: Aproximadamente un 90% del consumo de energía de Tanzania se basa en la utilización no comercial de la leña. Esto está llevando a una situación muy peligrosa de despoblación forestal; si continúan las tendencias actuales, en el año 2015 se talará el último árbol de Tanzania. El Gobierno de Tanzania ha dado prioridad al desarrollo de los recursos indígenas, a las medidas de conservación de la energía y a la promoción y comercialización de las fuentes de energía no tradicionales, prestando especial atención a la posible fabricación local a fin de atender las necesidades de la población rural.

Objetivos: El proyecto consta de dos consultorías de tres meses de duración subcontratadas con una empresa especializada. El objetivo de desarrollo consiste en ayudar a Tanzania a lograr un desarrollo coordinado de las fuentes de energía renovables y en fomentar la mayor utilización de esa energía en las zonas rurales. Específicamente, los objetivos que han de alcanzarse mediante las consultorías son la formulación de estrategias a corto plazo y a largo plazo para la promoción de las fuentes renovables de energía, la creación de un marco institucional apropiado y la preparación de proyectos y propuestas sobre proyectos de seguimiento.

Resultados: Las consultorías se llevaron a cabo tal como se había planeado. Los consultores propusieron una estructura institucional para la coordinación gubernamental de las actividades encaminadas a la conservación de la energía y formularon una serie de recomendaciones, en particular sobre la necesidad de intensificar la conservación de la energía en los hogares mediante la difusión de cocinas eficientes. Los consultores prepararon también 11 propuestas de proyectos que posteriormente fueron discutidas por el Grupo de Trabajo interdisciplinario gubernamental sobre la coordinación, popularización y utilización de las fuentes de energía no tradicionales.

Evaluación: El proyecto, aunque alcanzó sus objetivos inmediatos, no ha tenido ninguna repercusión notable. Se solicitó financiación del PNUD y de otras fuentes externas, pero todavía no se ha financiado ninguno de los 11 proyectos propuestos. El proyecto no parece haber reforzado la estructura gubernamental relativa a las fuentes de energía no tradicionales ni la capacidad del Gobierno para generar sus propios proyectos. Tampoco parece que se haya tratado de fomentar la influencia mutua entre, por una parte, las actividades destinadas a mejorar las cocinas y, por otra, los proyectos de gestión forestal o de repoblación forestal, pese a la evidente vinculación existente entre esos dos grupos de actividades. En resumen, el proyecto no ha dejado detrás de sí nada apreciable.

Título del proyecto: Mejoramiento de las viviendas en las explotaciones de sisal (TAN/2583)

Función: Apoyo directo

Organismo de ejecución: PMA

Fecha de iniciación: Agosto      Fecha de terminación: Septiembre de 1988  
de 1982

Presupuesto: 9.613.400      Proporcionados por: PMA  
dólares de  
los EE.UU.

Antecedentes: En el decenio de 1960, Tanzania era el mayor productor y exportador de sisal del mundo. Tras la independencia, la producción de sisal disminuyó rápidamente a causa de los bajos precios vigentes en el mercado mundial, de la desinversión y de los problemas de gestión subsiguientes a la nacionalización de muchas de las explotaciones. La industria del sisal continúa siendo el mayor empleador de mano de obra en las zonas rurales, y no sólo paga salarios sino que proporciona vivienda y presta servicios básicos a millares de familias. La rehabilitación de la industria del sisal tiene carácter prioritario para el Gobierno, dado el gran potencial de obtención de divisas que representa. Se considera que la retención de los cortadores de sisal y la contratación de nuevos cortadores y trabajadores es el problema más acuciante con que se enfrenta la industria. Además se plantea el problema de la deficiente situación de la vivienda en muchas explotaciones (tradicionalmente se ha proporcionado viviendas a todos los trabajadores permanentes de las explotaciones de sisal), que está disuadiendo a los trabajadores de permanecer en su empleo.

Objetivos: El proyecto tiene por finalidad mejorar las viviendas de los trabajadores de las explotaciones de sisal, a fin de superar las dificultades que se encuentran para contratar y retener la mano de obra, especialmente los cortadores. La asistencia del PMA permitirá obtener raciones de alimentos que se venderán a precios subvencionados a los trabajadores en las explotaciones de sisal. Los fondos así obtenidos se utilizarán para financiar la construcción de nuevas viviendas en determinadas explotaciones.

Resultados: Se proyectaba construir 600 casas en los tres años del calendario inicial del proyecto. En los primeros años de su ejecución el proyecto tropezó con muchos problemas, que se vieron agravados por el continuo declive de la industria del sisal. La gestión y la supervisión generales eran deficientes, el movimiento del personal nacional era elevado, la distribución de productos básicos a las explotaciones era irregular y había poco control de si los productos llegaban a los beneficiarios a que estaban destinados. Estos obstáculos repercutieron en el programa de construcción de viviendas, que empezó muy lentamente, dado que los fondos se obtenían a un ritmo mucho menor que el inicialmente previsto. A pesar de la asistencia técnica de HABITAT, hubo considerables problemas en la planificación, determinación del costo, supervisión y calidad general de los trabajos de construcción. El proyecto tuvo que ser prorrogado varias veces, de tres a seis años. A fines de 1987, solamente se habían terminado 200 casas y otras 256 se encontraban en diversas fases de construcción, siendo así que la meta inicial era de 600 casas. Se ha solicitado y aprobado la prorroga del proyecto durante otros tres años.

Evaluación: La primera fase del proyecto coincidió con el período de mayor contracción de la industria del sisal de Tanzania, y el proyecto sufrió indudablemente las consecuencias de ese declive general. No obstante, cabe esperar que las diversas medidas adoptadas por el Gobierno (reestructuración de la industria del sisal, devaluación del chelín tanzaniano) y por la dirección del proyecto (reforzamiento de la unidad de gestión del proyecto, nombramiento de un contador expatriado y de un ingeniero, ambos voluntarios de las Naciones Unidas) permitan que mejore la situación. Las metas fijadas para la construcción de viviendas han sido deplorablemente inadecuadas, y se han tomado medidas, por una parte, para reducir los altos costos unitarios adoptando un diseño de casa más sencillo y utilizando en mayor medida materiales producidos localmente y, por otra parte, para obtener más fondos de otras fuentes. En el nuevo proyecto del PMA también se hace cierto hincapié en la rehabilitación de las casas existentes: las nuevas metas consisten en la construcción de 1.500 casas nuevas y en la renovación de 2.500 casas existentes. Sin embargo, no se ha logrado resolver la cuestión básica del mantenimiento de las casas: los trabajadores de las explotaciones no participan en la construcción, y no existe ningún incentivo para mantener debidamente las casas, que pertenecen a la explotación y no son consideradas por los inspectores como suyas. Esto puede llegar a constituir un grave problema a la larga. En conjunto, el proyecto ha surtido un efecto positivo directo sobre dos tipos de beneficiarios: los 17.000 trabajadores de las explotaciones de sisal, que obtienen alimentos a precios subvencionados, y las 456 familias que se han beneficiado o se van a beneficiar pronto de la asignación de una casa nueva. Ello ha contribuido a reducir el movimiento de trabajadores en algunas explotaciones. Con todo, el hecho es que el trabajo en las explotaciones de sisal continúa siendo básicamente poco atractivo por razones económicas y sociales, dado que el corte de sisal lleva consigo un estigma social que constituye una reminiscencia de la época colonial. La fijación de los precios de los alimentos y la vivienda no son más que dos facetas del problema más amplio de la rehabilitación de la industria del sisal, cuya solución depende de otros muchos factores internos y externos.

Título del proyecto: Apoyo conjunto OMS/UNICEF para el mejoramiento de la nutrición en la República Unida de Tanzania (región de Iringa)

Función: Creación de instituciones (función primaria)  
Apoyo directo (función secundaria)

Organismo de ejecución: UNICEF

Fecha de iniciación: 1983 Fecha de terminación: 1991

Presupuesto: 5.804.000 dólares Proporcionados por:  
de los EE.UU. Italia (por conducto  
(para 1983-1988) del UNICEF)  
Gobierno: Principalmente en especie

Antecedentes: Tanzania fue uno de los primeros países seleccionados para el Programa Mixto OMS/UNICEF de Fomento de la Nutrición. Se acordó que el programa se concentrase en la región de Iringa porque en ella se disponían de datos básicos sobre la malnutrición, que era elevada, y porque esa región incluía una serie de zonas agroeconómicas y ecológicas que también se encuentran en otras muchas partes de Tanzania. Para lograr pronto resultados tangibles se decidió concentrar las actividades del programa en siete divisiones de la región, en las que vive alrededor de un 25% de la población de Iringa. Se considera que la malnutrición es el resultado final de la interacción de unos procesos sociales interdependientes. Las causas inmediatas son las enfermedades y la insuficiencia de la ración alimentaria. La insuficiencia de los productos básicos y los servicios esenciales proporcionados es la causa subyacente del problema, en tanto que las causas básicas estriban en los aspectos socioeconómicos, políticos y culturales de la situación. Antes de iniciar el programa se procedió a un análisis detallado de la situación, y se elaboró una estrategia utilizando un marco conceptual que refleja esos diferentes niveles del problema. Se trató de determinar, primero, las enfermedades y los factores dietéticos que más influían en la situación en materia de nutrición y, después, los productos básicos y los servicios que son la principal causa subyacente de la existencia de esos factores. El análisis mostró que hay una serie de causas de la malnutrición que tienen que ser atacadas simultáneamente para lograr el efecto deseado. Por consiguiente, el programa se ha centrado en la lucha contra las causas inmediatas, especialmente los factores relacionados con las enfermedades, aplicando universalmente algunas medidas rentables y, al mismo tiempo, reduciendo las causas subyacentes que guardan una relación más directa con los factores más importantes relativos a la dieta y a las enfermedades. Así pues, todo el programa, con sus proyectos y sus subproyectos, está orientado directa o indirectamente a lograr una reducción rápida y sostenida de las tasas de malnutrición y de mortalidad infantil y juvenil.

Objetivos: Los objetivos generales son los siguientes: la reducción de la mortalidad y la morbilidad de los niños y de los jóvenes; el mejoramiento del crecimiento y el desarrollo de los niños; el mejoramiento de la salud y la nutrición maternas, y el mejoramiento de la capacidad, en todos los niveles de la sociedad, para evaluar y analizar los problemas nutricionales y para

idear las soluciones apropiadas de esos problemas. A fin de alcanzar esos objetivos, las actividades del programa se agrupan en 10 categorías principales que incluyen varios subproyectos cuyo objeto va desde la construcción y renovación de dispensarios en las aldeas hasta la capacitación de dos trabajadores sanitarios en cada aldea, la formación de instructores y de trabajadores gubernamentales de divulgación, la inmunización, la supervisión del crecimiento de niños, la agrosilvicultura, la promoción de la seguridad alimentaria en los hogares, las actividades que permitan obtener ingresos a las madres, etc.

Resultados: Durante las fases iniciales del programa, el UNICEF prestó asistencia técnica para la elaboración de la estrategia y la ejecución del proyecto. Esa asistencia se ha ido retirando progresivamente, y en la actualidad el Programa Mixto OMS/UNICEF está plenamente integrado en la estructura general de desarrollo regional, por lo que las autoridades regionales, de distrito, de circunscripción y de aldea están ejecutando ahora el programa como parte integrante de sus funciones normales. Los resultados obtenidos en general por el programa son impresionantes. El Programa Mixto, que empezó como programa de nutrición, no sólo ha podido establecer un modelo para actividades de desarrollo en los planos local y regional, modelo que actualmente funciona con muy poca asistencia técnica, sino que también ha generado una dedicación sorprendentemente alta del personal nacional del proyecto y de las oficinas gubernamentales locales, así como un entusiasmo y unas expectativas considerables en las comunidades. Unos pocos ejemplos darán una idea de la movilización popular resultante del proyecto:

- En el sector sanitario, se ha concluido el programa de capacitación de trabajadores sanitarios de aldea (dos personas en cada una de las 168 aldeas) y se está ejecutando un programa de capacitación de más de un millar de parteras y curanderos tradicionales en la zona del programa. El sistema de los "días de la salud", organizados cada mes en las aldeas, está bien establecido y permitirá llevar a cabo una excelente labor de inmunización, supervisión del crecimiento y educación sanitaria. Así pues, el proyecto ha podido organizar y tener en funcionamiento un sistema de información y supervisión sanitarias en el plano de la comunidad con la participación de la población.
- En el sector de la seguridad alimentaria de los hogares, actualmente se ha acelerado la ejecución en cierto número de sectores, entre ellos los de la promoción de los cultivos, la ganadería en pequeña escala y la elaboración y preparación de alimentos. Además, se han iniciado investigaciones aplicadas para determinar mejor en que hogares hay problemas alimentarios y para hallar los medios de ayudar a tales hogares. Asimismo se han explorado los modos de ayudar a los grupos de mujeres y de jóvenes mediante los planes existentes de cooperativas y de crédito rural. Se han creado varias cooperativas de mujeres al nivel de la aldea para trabajos de molienda o de elaboración de alimentos, y se han establecido unas granjas autónomas de jóvenes.

- Se está procediendo a la capacitación horizontal mediante visitas de aldea a aldea, por estimar que es el medio más eficaz de difundir las realizaciones del programa. Responden a la misma finalidad el apoyo a grupos culturales y las cartas informativas del programa con corresponsales de las aldeas. La capacitación horizontal y la comunicación se consiguen también acogiendo a gran número de visitantes de otras partes de Tanzania y de otros países.

Evaluación: El Programa Mixto de la Región de Iringa es indudablemente un éxito: desde el punto de vista cuantitativo, la frecuencia de los casos de grave retraso del crecimiento observados en 1987 fue de sólo un 30% de la frecuencia observada en el estudio básico; desde el punto de vista cualitativo, los conocimientos técnicos adquiridos en todos los niveles, particularmente en lo que se refiere a la gestión y a las funciones locales, constituyen una importante contribución al desarrollo de los recursos humanos nacionales. Además, el programa ha servido de potente catalizador para la participación social: a causa del impulso dado por el programa se han desencadenado innumerables iniciativas locales autónomas. Es evidente que el programa ha contribuido a que en el plano local se recurra en mayor medida al esfuerzo propio: incluso si cesase la asistencia exterior, se tiene la impresión de que todavía subsistirían muchas actividades sobre el terreno. La cuestión de la duplicabilidad es más delicada: está claro que parte del éxito es atribuible al gran interés del UNICEF en que el proyecto sirva de muestra. El ilimitado apoyo en materia de logística y de gestión prestado al personal del UNICEF ha contribuido mucho al despegue del programa y a su ejecución rápida y muy flexible. El Gobierno ha decidido recientemente ampliar el ámbito del Programa Mixto a toda la región de Iringa; esto será una primera prueba de la duplicabilidad del modelo de Iringa y, en último término, de la sostenibilidad de su enfoque.

Título del proyecto: Desarrollo del riego en la aldea de Usangu  
(URT/80/011)

Función: Apoyo directo

Organismo de ejecución: FAO

Fecha de iniciación: Enero de 1984      Fecha de terminación: Julio de 1988

Presupuesto: 4.730.088 dólares de los EE.UU.      Proporcionados por:  
PNUD 3.369.280 dólares  
Gobierno 1.360.808 dólares

Antecedentes: El Gobierno da alta prioridad al desarrollo de las zonas rurales mediante el aumento de la producción agrícola. El desarrollo del riego es importante para no depender tanto de la agricultura de secano. El potencial existente para el riego es inmenso, pero, por falta de una estrategia a largo plazo, de instituciones eficaces y de capital, el desarrollo del riego se concentra en unas pocas zonas que encierran gran potencial.

Objetivos: Los objetivos inmediatos del proyecto son los siguientes: rehabilitar la infraestructura existente para el riego, que fue construida hace unos 50 años por los pequeños terratenientes siguiendo métodos tradicionales y que permite cultivar arroz en nueve aldeas de las llanuras de Usangu; elevar el rendimiento de los cultivos mediante el mejoramiento de la gestión del agua y de las variedades utilizadas para el cultivo, y mejorar la capacidad técnica y de gestión de la Unidad de Riego de la Zona de Mbeya para el futuro desarrollo del riego en las aldeas. No está clara la relación entre, por una parte, los objetivos inmediatos y, por otra, el objetivo de fomento que pretende alcanzar el Gobierno con el desarrollo del riego. La función primaria del proyecto es apoyar directamente el desarrollo del riego en 200 Ha de terreno de las aldeas al año; la función secundaria es organizar una unidad capaz de continuar el proceso.

Resultados: Pese a las considerables demoras causadas en el año inicial del proyecto por el retraso en la llegada del personal internacional y del material esencial, y no obstante el poco realismo de las metas fijadas inicialmente, ha sido extraordinariamente bueno el ritmo de ejecución del proyecto desde el punto de vista del trabajo material realizado, es decir, canales excavados y hectáreas de terreno rehabilitado. Las tierras recién rehabilitadas han sido distribuidas equitativamente con arreglo a los criterios adoptados por las autoridades de las aldeas. Hay grandes posibilidades de mejorar el rendimiento y de obtener segundas cosechas. La gestión del agua está a cargo de los comités populares de riego existentes en las aldeas. Se ha mejorado la capacidad técnica, pero no la capacidad de gestión, de la Unidad de Riego de la Zona de Mbeya.

Evaluación: Desde el punto de vista técnico, es decir, como proyecto de apoyo directo, el proyecto constituye indudablemente un éxito. Ahora bien, ese éxito es atribuible, en medida abrumadora, a la competencia y el dinamismo del equipo de funcionarios expatriados que está efectivamente dirigiendo el proyecto, así como a la tecnología utilizada (material pesado). Desde el

punto de vista, más amplio, del desarrollo, e indudablemente desde el punto de vista de la duplicabilidad y de la medida en que se recurre al esfuerzo propio, la situación no es tan clara: por una parte, los beneficiarios directos van, al menos potencialmente, a obtener grandes ventajas del proyecto; por otra, a causa del enfoque adoptado (el proyecto es una célula aislada) y de la tecnología utilizada, parece dudoso que el proyecto pueda tener ningún efecto multiplicador fuera de la zona inmediata del proyecto. Al parecer, para obtener rápidamente resultados tangibles se descartaron otras posibilidades, tales como el mejoramiento de los planes tradicionales de riego existentes, en vez de la construcción de infraestructuras nuevas, o la utilización del esfuerzo propio en vez de la contratación de mano de obra remunerada. Por las mismas razones, se descartaron también la capacitación y la responsabilización del personal de contraparte. De ahí la necesidad de una segunda fase, imprevista, que habrá de iniciarse en julio de 1988 y para la que se ha organizado de nuevo el proyecto como "proyecto experimental", a fin de que haya más posibilidades de duplicarlo.

Título del proyecto: Apoyo a un programa especial de obras públicas de gran densidad de mano de obra en las regiones de Arusha, Dodoma, Rukwa y Ruvuma (URT/77/033 (Fase I), URT/86/008 (Fase II))

Función: Apoyo directo (función primaria)  
Creación de instituciones (función secundaria)

Organismo de ejecución: OIT

Fecha de iniciación: 1979                      Fecha de terminación: 1987 (Fase I)  
Julio    Diciembre de 1991  
de 1987    (Fase II)

Presupuesto:                      2.365.976                      Proporcionados por:                      Fase I  
dólares de                      PNUD    2.365.976 dólares  
los EE.UU.

    16.214.316                      PNUD    Fase II  
dólares de                      (DANIDA,    3.727.450 dólares  
los EE.UU.                      (Rep. Fed.    de Alemania,    Países Bajos,    CEE)    12.486.866 dólares

Antecedentes: Información general sobre el programa especial de obras públicas: El programa especial de obras públicas de gran densidad de mano de obra de Tanzania es uno de varios programas similares patrocinados conjuntamente por el PNUD y la OIT y apoyados por países donantes. El componente PNUD/OIT proporciona asistencia técnica, servicios de adquisiciones, apoyo y servicios de evaluación. El apoyo de los donantes bilaterales se limita a la financiación de los proyectos de obras públicas efectivos. El programa consta de 10 proyectos de obras públicas relativos al riego, la lucha contra las inundaciones, la construcción de carreteras secundarias, la vivienda, la silvicultura y el abastecimiento de agua. El proyecto del PNUD y la OIT tenía por finalidad apoyar el programa reforzando la capacidad nacional para seleccionar, planificar, ejecutar y evaluar los proyectos de obras públicas.

En la fase inicial era difícil saber exactamente qué se necesitaba para el éxito de la ejecución de tal programa experimental, que abarca la mayoría de los sectores importantes del desarrollo rural y, al mismo tiempo, está disperso en cuatro (posteriormente en cinco) regiones del país. Como se señaló en el informe de evaluación, un proyecto de asistencia técnica que apoye tal programa experimental debería haber sido muy flexible. Ahora bien, los objetivos del proyecto de asistencia técnica URT/77/033 no eran suficientemente flexibles para poder solucionar una serie de problemas que surgieron durante la ejecución del programa. En consecuencia, los proyectos de obras públicas tropezaron con muchos problemas técnicos, de organización y sociales, y la limitada asistencia prestada tendió a concentrarse en los aspectos técnicos. No se analizaron suficientemente varias de las

repercusiones a plazo medio y a largo plazo. Los aspectos relativos al mantenimiento de las infraestructuras creadas en virtud del programa, que tan esenciales son para la utilización efectiva de esas infraestructuras, no se incluyeron en el mandato del equipo de asistencia técnica. Si se hubiera adoptado un enfoque más amplio, el equipo de asistencia técnica habría tenido que estar en condiciones de asesorar y ayudar al Gobierno a crear comités de beneficiarios desde la iniciación misma de cualquier proyecto de obras públicas, y se habría tratado de conseguir un compromiso formal con respecto al debido mantenimiento de esas obras públicas. Además, no se habían tomado las disposiciones pertinentes para preparar nuevos proyectos, a fin de asegurar la continuidad del programa. El pequeño volumen de la asistencia técnica prestada ha significado que no se ha dispuesto de personal suficiente para prestar todo el apoyo necesario durante la fase experimental del programa. El personal del proyecto ha estado frecuentemente sobrecargado de trabajo. Además, la labor del personal se ha visto dificultada por las deficiencias de los transportes, por las malas comunicaciones entre los diversos lugares de ejecución del proyecto y la sede del proyecto y por las deficiencias de la presentación de informes. En los departamentos gubernamentales competentes hay gran escasez de personal técnicamente calificado, lo que ha obligado a los miembros del equipo de asistencia técnica a organizar y ejecutar efectivamente los proyectos de obras públicas en vez de asesorar y capacitar al personal de contraparte, como estaba previsto en el documento del proyecto. Con la expansión del programa a cinco regiones, en cada una de las cuales hay cierto número de lugares de ejecución del proyecto que se encuentran muy dispersos, se ha exacerbado aún más esa tendencia. Los obstáculos que surgieron durante la ejecución pusieron de relieve que se debería haber prestado mucha más atención al seguimiento de cada uno de los proyectos, a la adopción de las disposiciones adecuadas para el mantenimiento, la reparación y el cuidado de las instalaciones y al refuerzo de la capacidad del Gobierno para determinar y organizar nuevos proyectos de obras públicas, lo que era el objetivo inicial del proyecto de asistencia técnica, en vez de que el pequeño equipo de funcionarios expatriados organice y ejecute efectivamente los trabajos. De hecho, una misión de evaluación del PNUD y la OIT llegó a la conclusión de que los objetivos del proyecto de asistencia técnica eran básicamente inalcanzables por las razones siguientes:

- a) la falta de objetivos secundarios del documento del proyecto, y
- b) el volumen desproporcionadamente pequeño de la asistencia técnica en relación con el tamaño del programa.

El proyecto de asistencia técnica ha entrado recientemente en una nueva fase (1987-1991). En el documento del proyecto se reconoce que la primera fase era esencialmente experimental y que sus objetivos eran demasiado ambiciosos. Los resultados conseguidos hasta la fecha han demostrado que las técnicas de gran densidad de mano de obra son viables, rentables y tecnológicamente correctas, por lo que el Gobierno tiene gran interés en continuar con ellas. Ello exige una labor de capacitación mucho mayor, y el personal del proyecto ampliado participará en la formación de personal gubernamental mucho más que durante la primera fase. En la fase II se hace hincapié en la capacitación de funcionarios gubernamentales de todos los niveles en la planificación y ejecución del programa especial de obras públicas, así como en la adopción generalizada de métodos de gran densidad de mano de obra.

Antecedentes: Proyecto de riego y lucha contra las inundaciones en el valle del Mto-wa-Mbu

Habida cuenta de la gran extensión y la dispersión del programa de obras públicas, el equipo de la DCI centró su atención en el subcomponente mencionado más arriba.

El valle del Mto-wa-Mbu es uno de los pocos polos de crecimiento de la zona rural de Tanzania y atrae a inmigrantes de otras partes. El clima es seco, pero, durante la estación de las lluvias, las precipitaciones torrenciales causan inundaciones. En el valle hay tres ríos y existen posibilidades de riego. El Gobierno inició un plan de riego en pequeña escala en 1955. Cuando se inició el programa especial de obras públicas en 1980, ya había 500 Ha de regadío y ya existía una infraestructura básica para la lucha contra las inundaciones, pero esa infraestructura tenía que ser rehabilitada.

Objetivos: Los objetivos del proyecto eran luchar contra las inundaciones en la zona, recuperar 500 Ha de tierras pantanosas y facilitar el riego de otras 2.500 Ha de tierra. Más en general, el proyecto reduciría las pérdidas de alimentos debidas a las inundaciones, haría que aumentasen la producción agrícola y el empleo y elevaría el nivel de vida de los beneficiarios.

Resultados: El costo total de la construcción del proyecto fue de aproximadamente 2 millones de dólares de los EE.UU., suma proporcionada por los Países Bajos. El proyecto generó 550.000 días de trabajo de mano de obra no calificada y 7.700 días de trabajo de mano de obra calificada. Aunque hubo algunas demoras que exigieron nuevas consignaciones presupuestarias, el proyecto ha permitido que la infraestructura de riego mejore considerablemente y se amplíe. Todo el valle está actualmente protegido contra las inundaciones, aunque las fuertes lluvias habidas en 1987 ocasionaron algunas inundaciones y daños a la red; se han avenado 400 Ha de terrenos pantanosos, y se va camino de alcanzar la meta de 3.000 Ha de tierras de regadío. Los trabajos de construcción de gran densidad de mano de obra han tenido efectos beneficiosos sobre el empleo (aunque últimamente los salarios mínimos pagados por el proyecto no bastan ya para atraer a la mano de obra local, dada la mayor demanda de mano de obra para trabajos agrícolas en las tierras rehabilitadas), y las posibilidades de elevar la producción agrícola parecen muy prometedoras.

Evaluación: Desde el punto de vista técnico (es decir, la utilización de técnicas de gran densidad de mano de obra para la construcción rentable de una red de riego), el proyecto es un éxito. En cambio, desde el punto de vista de las repercusiones sociales del proyecto, la situación no es tan clara. El mantenimiento, de gran densidad de mano de obra, constituye un gran problema a causa de la longitud de la red de canales (85 km de canales principales). En contra del espíritu del programa especial de obras públicas, no se ha dado cabida a los agricultores en el proceso de adopción de decisiones. Hasta la fecha no se ha constituido ningún comité del proyecto, lo que ha hecho que los agricultores no tengan interés en el proyecto. Los agricultores piensan que el proyecto no es suyo, sino del Gobierno o de la OIT. La gran escala del proyecto ha hecho que se agraven aún más esos problemas. Estos problemas relativos a la participación popular han surtido efectos negativos sobre actividades complementarias tales como el

mantenimiento o la gestión de los recursos hidráulicos. La organización de los trabajos de mantenimiento empezó demasiado tarde, en parte por falta de recursos y por la deficiente dirección del personal de gestión. Hasta la fecha se han tomado pocas medidas para organizar un sistema adecuado de gestión de los recursos hidráulicos, principalmente porque todavía no está terminado el sistema de riego, y no se están haciendo los trabajos esenciales de mantenimiento, tales como la eliminación de hierbas de los canales. Esto puede poner en peligro la viabilidad a largo plazo del plan. La falta de participación de los beneficiarios en la concepción del proyecto y en la adopción de decisiones ha surtido también efectos negativos. A diferencia de lo que se hizo en el proyecto de riego de la FAO (véase la página 94), en que el comité de gestión de los recursos hidráulicos elaboró unos criterios para la asignación de la tierra que fueron aceptables para todos los interesados, en el proyecto del valle del Mto-wa-Mbu las nuevas tierras parecen haber sido "ocupadas" por los que han llegado primero. Esto significa que los grandes agricultores, que disponen de recursos para cultivar la tierra y contratar mano de obra, se han apropiado de gran parte de las nuevas tierras. Incluso si el aumento de las oportunidades de empleo que se ofrecen a los trabajadores agrícolas constituye un beneficio evidente para los sectores más pobres de la población local, en conjunto difícilmente cabe considerar que el proyecto haya dado prioridad a los más pobres.

-----