

Tercer período de sesiones
ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 21 - 24 de octubre de 1996

INFORMES DE EVALUACIÓN E INFORMES FINALES

Tema 5 b) del programa

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/96/5-B
2 septiembre 1996
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE EVALUACIÓN TEMÁTICA SOBRE LOS PROYECTOS ASISTIDOS POR EL PMA DESTINADOS A LA POBLACIÓN URBANA POBRE DE ÁFRICA ORIENTAL

**Proyecto Madagascar 4553 - Apoyo al proyecto
"Seguridad alimentaria y nutrición ampliada"
(SECALINE)**

**Proyecto Mozambique 4721 - Servicios urbanos básicos
en Maputo (proyecto piloto)**

**Proyecto Zambia 4756 - Red de seguridad para proteger a
grupos vulnerables en situaciones de reforma estructural**

	Proyecto No. 4553	Proyecto No. 4721	Proyecto No. 4756
Costo total de los alimentos	7 800 000 dólares	455 160 dólares	10 216 300 dólares
Costo total para el PMA	12 208 500 dólares	1 129 190 dólares	17 173 050 dólares
Fecha de aprobación del proyecto	Noviembre de 1992	Junio de 1992	Mayo de 1992
Fecha de la firma del plan de operaciones	Julio de 1993	Diciembre de 1992	Julio de 1992
Fecha de la primera distribución	Enero de 1994	Octubre de 1993	Agosto de 1992
Duración del proyecto	Cinco años	18 meses	Cinco años
Fecha oficial de terminación	Diciembre de 1998	Septiembre de 1996	Julio de 1997
Fecha de la evaluación	Mayo de 1996	Mayo de 1996	Abril de 1996
Composición de la misión	Consultor	Consultor	Consultor/PMA

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

RESUMEN

Existen numerosos elementos en común entre los tres proyectos. En todos los casos los objetivos a largo plazo tienen más bien el carácter de medidas inmediatas destinadas a apoyar programas gubernamentales en curso, mientras que los objetivos a corto plazo se concentran en los productos materiales. La población urbana que vive en la pobreza extrema reúne las condiciones para recibir asistencia del PMA, en particular por el hacinamiento, la contaminación, la falta de servicios higiénicos y la degradación ambiental que caracterizan al medio en que vive. Sin embargo, las zonas urbanas no se prestan a la provisión de infraestructura directamente productiva; no es fácil para los proyectos urbanos alcanzar el objetivo último de la ayuda alimentaria, que es justamente eliminar la necesidad de este tipo de ayuda. Los tres proyectos han avanzado lentamente; la calidad de sus resultados ha sido de regular a buena, aunque cabe expresar ciertas reservas en cuanto a la utilidad y los beneficios netos de algunos y a la sostenibilidad de la mayor parte de ellos. El porcentaje de mujeres que participan en las actividades de alimentos por trabajo alcanza o excede los objetivos formulados. Las mujeres asignan gran valor al incentivo alimentario y consideran que las raciones representan una retribución alta por el trabajo en los proyectos. Por otra parte, en las situaciones de ajuste estructural el pago en alimentos presenta la ventaja comparativa de no sufrir los efectos de la inflación. No hay riesgo alguno de dependencia de la ayuda alimentaria; la dependencia se refiere a las oportunidades de empleo a corto plazo. Se plantean dudas concretas en cuanto a la sostenibilidad de la mayor parte de las actividades que se han emprendido, así como al mantenimiento de sus productos materiales. El personal del PMA se ha dedicado intensamente a "hacer funcionar los proyectos", pero no ha podido controlar aspectos de orden más general. En todas las zonas interesadas las autoridades urbanas son débiles. Ante tal situación, el PMA tiene dos opciones: i) mantener la actual sencillez de los proyectos en curso, obteniendo así un impacto de desarrollo limitado; o ii) proponerse metas más ambiciosas, que supondrían exigencias mucho mayores en cuanto a complejidad, densidad de mano de obra y costos, a fin de que la ayuda alimentaria pueda verdaderamente servir de "plataforma de lanzamiento" para la población urbana aquejada por la pobreza.

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

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para recabar sus observaciones.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva tendrán un carácter pragmático, y en ellas se propiciará un mayor diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la sesión plenaria.

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

Director de la Oficina de evaluación :	W. Kiene	tel.: 5228-2029
---	----------	-----------------

Jefe de evaluación:	J. Brown	tel.: 5228-2223
---------------------	----------	-----------------

En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse dirigirse al empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

LOS PROYECTOS ASISTIDOS POR EL PMA, TAL COMO ESTABAN PREVISTOS Y FORMULADOS

Objetivos

1. Los objetivos a largo plazo de los distintos proyectos se han expresado en forma muy similar; en todos los casos se hace referencia a las políticas y programas gubernamentales, tal como se resume a continuación:
 - a) apoyar los esfuerzos del Gobierno para aplicar su política de seguridad alimentaria y nutrición en favor de los sectores sociales más afectados por el ajuste estructural (4553 - Madagascar);
 - b) prestar asistencia a la política gubernamental destinada a mejorar las condiciones de vida de la población urbana de bajos ingresos (4721 - Mozambique);
 - c) mejorar las condiciones de vida de la población de bajos ingresos asentada en las zonas periurbanas y apoyar los programas de salud y nutrición del Gobierno en las zonas periurbanas y rurales (4756 - Zambia).
2. Por otra parte, otro rasgo común es que se trata esencialmente de finalidades a plazo corto o medio. El hecho de que no se mencione, por ejemplo, el propósito de "lograr una mayor autonomía" de los grupos de beneficiarios puede deberse a un descuido, pero también es posible que indique incertidumbre en cuanto a la viabilidad de establecer objetivos a largo plazo más ambiciosos. Esta evaluación intenta responder al interrogante de si es posible que el tipo de asistencia que proporciona el PMA brinde posibilidades de este tipo en las zonas urbanas.
3. Los objetivos inmediatos de los componentes de alimentos por trabajo también son similares, y se han definido como resultados o productos concretos más bien que como objetivos en sentido estricto. Todos ellos se refieren a mejoras de la infraestructura y/o los servicios comunitarios, sin que se hable en ningún caso de ventajas o efectos a más largo plazo en la vida de los beneficiarios. Los proyectos 4721 (Mozambique) y 4756 (Zambia) también mencionan el apoyo presupuestario a las ONG para actividades de capacitación. Solamente el proyecto 4553 (Madagascar) hace referencia a la sostenibilidad, en los siguientes términos: "hacer comprender a las colectividades locales la necesidad de continuar el mantenimiento de esas infraestructuras". Los tres proyectos tienen además objetivos relacionados con la mejora de la nutrición de los grupos de beneficiarios; éstos no se han examinado en la presente evaluación.



Papel y funciones de la ayuda alimentaria

4. En los resúmenes de los tres proyectos se asigna a la ayuda alimentaria la misma función: servir de "incentivo y transferencia de ingresos" para los trabajadores participantes. La principal diferencia entre ellos es que en el proyecto de Mozambique (4721) el incentivo es pagadero en parte en efectivo, mientras que los otros dos proyectos solamente ofrecen alimentos. El proyecto 4721 debía brindar una parte en efectivo equivalente a la mitad del salario mínimo, más una ración de alimentos para una familia de cinco personas. (Además estaba previsto un componente experimental que pagaría todo el incentivo en efectivo, por el valor del sueldo mínimo, a fin de verificar la aceptabilidad relativa de ambas opciones). En la fase de diseño del proyecto el valor total del incentivo, entre efectivo y alimentos, era casi un 30 por ciento más alto que el salario mínimo. La proporción entre efectivo y alimentos era aproximadamente de 40:60.

Características innovadoras

5. Obviamente la principal característica innovadora de los tres proyectos es el hecho de estar dirigidos al medio urbano. Lo que tienen en común con otros proyectos (rurales) de alimentos por trabajo es la creación de empleo temporal para la población aquejada por la pobreza, pero en el caso de los proyectos urbanos surge el interrogante específico de en qué medida la infraestructura rehabilitada puede brindar una perspectiva de crecimiento continuo de la seguridad alimentaria y mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y demás beneficiarios.

FINALIDAD Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN TEMÁTICA

6. Existe una experiencia internacional muy limitada de utilización de la ayuda alimentaria para abordar los problemas de la población urbana aquejada por el hambre y la pobreza. Actualmente el PMA presta su apoyo, en total, a cinco proyectos de este tipo en el África subsahariana: los tres que han sido objeto de esta evaluación y otros dos en Etiopía y Senegal. Las causas de la pobreza y la inseguridad alimentaria urbanas son complejas y variables, y tienden a menudo a agudizarse rápidamente; por otra parte aún no se ha llegado a comprenderlas del todo. La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Urbanos (Habitat II), celebrada en Estambul en junio de 1996, ha despertado un interés mayor por estos problemas, por lo que es posible que lleve también a un aumento de las iniciativas al respecto. Hasta el momento el PMA ha adoptado un enfoque centrado en: a) la provisión o rehabilitación de activos físicos en beneficio de la población urbana pobre, mediante b) oportunidades temporales de trabajo retribuido con alimentos, y al mismo tiempo c) actividades de alimentación directa destinadas a mejorar el estado nutricional de los grupos vulnerables.
7. Mientras tanto, el PMA debe ocuparse de dirigir sus recursos hacia donde más se necesiten y permitan obtener los efectos mejores y más duraderos. Por consiguiente, esta evaluación ha tenido por finalidad principal examinar los aspectos comunes fundamentales del diseño de los componentes de alimentos por trabajo de los tres proyectos.
8. Por su propia índole esta evaluación requería el estudio y análisis de aspectos tales como el enfoque adoptado por los proyectos y la pertinencia de los mismos; la pobreza



urbana, el desempleo y la inseguridad alimentaria; la complementación con otras actividades de socorro y desarrollo en el medio urbano, y las posibilidades de repetir las experiencias positivas. La evaluación intenta responder a los cuatro interrogantes clave que se enuncian a continuación (cada uno de ellos presenta, a su vez, numerosas facetas):

- a) ¿Quiénes son los beneficiarios?
- b) ¿Cuál es la función de la ayuda alimentaria? ¿Permite ésta aumentar la seguridad alimentaria del grupo de beneficiarios?
- c) ¿Son sostenibles las actividades, servicios y productos materiales del proyecto?
- d) ¿Son apropiados los organismos de ejecución del proyecto?

EVALUACIÓN

Idoneidad de la formulación del proyecto

9. Pobreza urbana e inseguridad alimentaria.¹ La pobreza extrema puede ser más denigrante en las zonas urbanas que en el medio rural. La insuficiencia de la producción y las oportunidades de empleo, causas principales de la pobreza y por tanto de la inseguridad alimentaria, se suman a menudo en las ciudades a la pérdida de los sistemas de seguridad social y familiar, el hacinamiento, la contaminación, la falta de saneamiento y la degradación del medio ambiente. En diferentes combinaciones, estos factores afectan a los grupos de población urbana pobre a los que están destinados los tres proyectos.
10. En Antananarivo se estima que alrededor del 75 por ciento de la población consume, en promedio, menos del 80 por ciento de la ingesta alimentaria mínima recomendada. En Maputo, más del 80 por ciento de la población se considera pobre, y de esta proporción se calcula que las tres cuartas partes vive en condiciones de pobreza absoluta (es decir, no está en condiciones de consumir la cantidad mínima de alimentos recomendada). Zambia es el sexto país más urbanizado del África subsahariana, y el 46 por ciento de su población urbana está clasificada como pobre. De este grupo, casi dos tercios se ven afectados por pobreza "básica" (gasto total por familia insuficiente para satisfacer las necesidades de alimentos recomendadas).
11. Cumplimiento de la Declaración sobre el Cometido del PMA. En relación con la Declaración sobre el Cometido del PMA, la población urbana pobre constituye sin duda un grupo apropiado de beneficiarios. Además, algunas de las actividades y resultados de los proyectos, como por ejemplo las obras barriales de drenaje en Maputo destinadas a impedir que las viviendas se inunden cuando llueve, responden sin lugar a dudas a las prioridades de la comunidad. Por consiguiente concuerdan con la Declaración sobre el Cometido en lo referente a "utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo... social" Más problemáticas son las referencias de la Declaración a) el objetivo del PMA de "erradicar el hambre y la pobreza" (eliminando así la "propia necesidad" de la ayuda

¹ Fuentes de los datos: i) Antananarivo - estudio de proyecto MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom); ii) Maputo - F. de Vletter: *Pobreza urbana y empleo en Mozambique*, Dependencia de Reducción de la Pobreza, Ministerio de Planificación y Finanzas, febrero de 1995; iii) Zambia-BIRF: *Evaluación de la pobreza en Zambia* (Vol. 1), informe 12985-ZA, noviembre de 1994; y BIRF: *Proyecto de reestructuración urbana y abastecimiento de agua*, informe 13853-ZA, abril de 1995.



alimentaria); b) una utilización de la ayuda alimentaria "que contribuya lo más posible al desarrollo"; y c) el papel de las actividades de alimentos por trabajo en la construcción de "la infraestructura necesaria para un desarrollo sostenido". El interrogante que surge es en qué medida las actividades y productos materiales de los proyectos urbanos contribuyen a la dimensión económica de estos objetivos y metas.

12. El uso de la ayuda alimentaria para construir o rehabilitar infraestructura rural puede, si el conjunto de los resultados materiales a que se aspira es sensato, ayudar a incrementar tanto la productividad como la producción total. En el medio urbano, en cambio, difícilmente se aplica el concepto de infraestructura directamente productiva para las familias o grupos de familias. Las instalaciones de abastecimiento de agua o los establecimientos de enseñanza preescolar permiten un ahorro de tiempo; pero sin un crecimiento de la propia economía urbana (más compleja que la rural) es más difícil que estos beneficios se traduzcan en un aumento real del nivel de vida. Esto no quita que las actividades de excavación de zanjas, recogida de basuras o instalación de letrinas de pozo en régimen de alimentos por trabajo tengan una clara utilidad social, pero difícilmente contribuirán a un ulterior crecimiento o a la obtención de ingresos para hacer frente a los problemas básicos. Es posible que haya sido éste el motivo que impulsó al PMA a incluir la capacitación para actividades generadoras de ingresos entre los objetivos inmediatos para Maputo y Zambia. No obstante, la experiencia internacional indica que la capacitación por sí sola no da muy buenos resultados. El crédito es un punto de partida mucho más firme, tal vez combinado con una actividad sencilla de capacitación. En este sentido los proyectos de Mozambique y Zambia no se ajustan exactamente a la Declaración sobre el Cometido del PMA. Solamente el proyecto 4553 en Madagascar, que está vinculado al proyecto SECALINE, de alcance más vasto, y a su fondo de intervención para el desarrollo social, ofrece una perspectiva de beneficios más amplios.



Progreso hacia los objetivos

13. Los progresos cuantitativos de los componentes de alimentos por trabajo (hasta finales de 1995) con respecto a sus objetivos prorrateados han sido variables, aunque generalmente decepcionantes. De los días de trabajo planeados en Madagascar se generó sólo el 12 por ciento, principalmente en las obras de reexcavación de canales de drenaje. El número de beneficiarios de las actividades de alimentos por trabajo correspondió aproximadamente al 22 por ciento del objetivo correspondiente (lo que implica un período de empleo por persona más breve que el previsto). En Maputo sólo se realizó el 12 por ciento del objetivo previsto para el componente de carreteras y el 1 por ciento del de instalación de letrinas. Sin embargo, los progresos alcanzados en la construcción de escuelas y la eliminación de residuos fueron mucho mayores: respectivamente 93 y 190 por ciento de los objetivos. Las actividades de alimentos por trabajo emplearon a un número de trabajadores equivalente al 21 por ciento del objetivo previsto, pese a lo cual se generó el 45 por ciento de los días de trabajo planeados (lo que significa que el tiempo de empleo por persona fue más largo de lo previsto). Aunque no se ha notificado el número total de días de trabajo del proyecto 4756 en Zambia, aparentemente éste ha registrado progresos mucho mayores. Sus realizaciones ascienden al 191 por ciento del objetivo para la producción total; el 187 por ciento para la eliminación de residuos; el 65 por ciento para la construcción de receptáculos de basura; y el 70 por ciento en la producción de laterita (aunque a ninguno de estos componentes le corresponde una proporción importante del empleo total). El componente de carreteras (que crea un gran número de empleos) y el de letrinas también en este caso obtuvieron resultados decepcionantes: respectivamente el 28 por ciento y el ocho por ciento de los objetivos previstos. El número de beneficiarios de las actividades de alimentos por trabajo representó el 66 por ciento del objetivo previsto.
14. Desde el punto de vista cualitativo puede afirmarse que el nivel técnico de los resultados materiales ha sido de regular a bueno, aunque cabe expresar algunas reservas en cuanto a la utilidad y los beneficios netos de algunos de ellos. En Antananarivo la reexcavación de canales se realizó en general en forma correcta y sin duda mejoró su drenaje, pero hay que tener en cuenta que antes, cuando los canales estaban obstruidos, la pobreza y la inseguridad alimentaria habían inducido a la población a utilizarlos para cultivos y para la cría de pequeños animales. Actualmente se están investigando posibles métodos alternativos de producción de hortalizas, pero mientras tanto las ventajas del mejor drenaje deben evaluarse en contraposición a la reducción de la seguridad alimentaria. El proyecto en Maputo es el único que incluye nuevos establecimientos preescolares comunitarios; éstos representan una respuesta a las exigencias prioritarias de las madres, que se ven obligadas a dedicar muchas horas a pequeñas actividades comerciales para aportar una contribución incluso modesta a los ingresos familiares. La valoración de las instituciones preescolares se refleja en el pago de las cuotas (aunque éstas sólo ascienden a dos dólares anuales por niño).
15. En Zambia, el proyecto ha rehabilitado y ampliado carreteras con obras de nivel generalmente alto. Se trata de resultados apreciados por muchos residentes por el hecho de que los desagües reducen el riesgo de cólera, y por los artesanos que necesitan asegurarse el acceso a sus materiales de trabajo. En realidad, la calidad de las carreteras rehabilitadas en Zambia y Maputo es generalmente superior a la que se justificaría por el volumen y el tipo de tráfico que probablemente deberán soportar. También la eliminación de residuos ha encontrado una buena acogida en las comunidades urbanas.
16. Sin embargo, surgen dudas en cuanto a la magnitud y durabilidad de los beneficios



económicos que una mejor infraestructura puede brindar a personas que viven en la indigencia y carecen de los bienes necesarios para aprovechar las oportunidades potenciales de la economía urbana. Los proyectos en Maputo y Zambia han comenzado a ayudar a la población a realizar actividades apropiadas, generalmente en grupos; sin embargo el número de los participantes serán muy reducido, y los más pobres entre los pobres seguirán siendo los más difíciles de incluir en la asistencia.

Selección de los beneficiarios - Prestaciones

17. En el diseño de los proyectos no se incluyeron criterios especiales de selección de los beneficiarios por estratos de pobreza, sino que el PMA se basó esencialmente en el habitual supuesto de que las actividades de alimentos por trabajo se orientarían por su propia índole hacia beneficiarios suficientemente pobres, aptos, interesados y disponibles como para solicitar la participación. El proyecto 4553 (Madagascar) fue precedido por una fase experimental en la que "se vio que el sistema de remuneración en alimentos constituye un mecanismo que, en las zonas urbanas, orienta perfectamente la ayuda... hacia los más pobres".¹ El proyecto 4721 (Mozambique) adoptó un enfoque más participativo, estipulando que las comunidades presentarían propuestas de trabajo y ayudarían a seleccionar a los beneficiarios. Cuando comenzó el proyecto 4756 (Zambia), el pago con alimentos era menos valorado que el pago en efectivo y se consideraba en cierto sentido degradante. Esto confirió cierta validez adicional a la idea de la selección "automática" de los beneficiarios más pobres, aunque durante la ejecución de los proyectos en Zambia y Madagascar fue necesario introducir algunos mecanismos de selección en vista del exceso de aspirantes.
18. Al margen de estas críticas, la evaluación temática ha confirmado que los proyectos abarcan zonas muy pobres y que la fuerza de trabajo empleada en los planes de alimentos por trabajo efectivamente está integrada por los más necesitados entre las personas pobres aptas para trabajar en las obras y deseosas de participar en ellas. Sin embargo, las zonas de mayor pobreza desde el punto de vista de los ingresos y, sin duda, también de las condiciones de vida son los asentamientos ilegales, que los gobiernos locales tienden a excluir.
19. La otra reserva importante con respecto a la selección de los beneficiarios se refiere a la falta de rotación entre los participantes en las actividades de alimentos por trabajo en el proyecto 4756 (Zambia). En efecto, algunos de estos participantes han estado empleados durante casi cuatro años, mientras que limitando el período de empleo se hubiera podido prestar asistencia a más personas. Dado que este proyecto adquirió popularidad rápidamente hubiera habido muchos más aspirantes con derecho a participar, especialmente si se tiene en cuenta que el número de beneficiarios directos representa una proporción muy pequeña de la población de los caseríos incluidos en las actividades.²
20. Los beneficios directos para los participantes en las actividades de alimentos por trabajo son muy significativos, especialmente en cuanto a la retribución relativa que obtienen por su trabajo. En Madagascar el valor del incentivo por hora de trabajo es superior casi en un 40 por ciento a la paga que se da habitualmente por el trabajo no

¹ Las citas se han extraído de las secciones de los resúmenes de los proyectos referentes a los beneficiarios y prestaciones.

² De sólo el 0,2 por ciento en el caserío George de Lusaka, al 4 por ciento en el de Kaputula, en Kabwe.



especializado (calculando una jornada de trabajo de ocho horas). En Maputo, el incentivo en alimentos y en efectivo representa unos ingresos por hora que equivalen aproximadamente al doble del salario mínimo, o del margen neto que un pequeño comerciante joven puede obtener en un "día malo". Los ingresos por hora que los participantes en los planes de alimentos por trabajo obtenían en Zambia en el momento de esta evaluación equivalían aproximadamente al doble del salario mínimo, y a más del doble del margen neto por hora de algunos de los pequeños comerciantes de los caseríos del proyecto.

Cuestiones relacionadas con las desigualdades entre el hombre y la mujer

21. Los tres proyectos han tenido sistemáticamente por beneficiarias principales a las mujeres pobres del medio urbano. Esta evaluación ha estimado que las mujeres representan actualmente alrededor del 60 por ciento de la fuerza de trabajo del proyecto 4553 (Madagascar); de éstas, aproximadamente un tercio son cabezas de familia. Esto marca un fuerte contraste con la composición prevalentemente masculina de la mano de obra urbana empleada, por ejemplo, por los contratistas que pagan salarios en efectivo. En el proyecto 4721 (Mozambique) las mujeres constituyen más del 70 por ciento de la mano de obra de las actividades de alimentos por trabajo. El objetivo más ambicioso se estableció para el proyecto de Zambia, que se proponía emplear a un 90 por ciento de mujeres en sus planes de alimentos por trabajo; la conclusión de esta evaluación fue que tal objetivo prácticamente había llegado a alcanzarse.
22. El motivo principal de que en todos los proyectos las mujeres representen proporciones tan importantes de la fuerza de trabajo reside en que éstas asignan un valor más alto que los hombres al pago en alimentos. Ninguno de los proyectos necesitó establecer criterios específicos para asegurar el cumplimiento de su objetivo de participación femenina. El ejemplo más claro es el proyecto 4756 (Zambia): como se ha mencionado anteriormente, en sus comienzos el pago en alimentos era considerado (especialmente por los hombres) degradante, en una sociedad urbana acostumbrada hasta entonces principalmente al empleo asalariado en el sector estructurado de la economía. Sin embargo, la opinión de las mujeres era que a) incluso cuando tenían un empleo asalariado, los hombres podían no ser proveedores confiables de alimentos suficientes; b) los alimentos representaban una parte sustancial del gasto familiar; y c) el incentivo en alimentos representaba una excelente retribución por el trabajo realizado.

Función y efectos de la ayuda alimentaria del PMA

23. En los tres proyectos la ayuda alimentaria proporcionada a los componentes de alimentos por trabajo tiene la misma función: servir de incentivo para los trabajadores. Hay tres argumentos para explicar la ventaja comparativa de la ayuda alimentaria con respecto al pago en efectivo: En primer lugar, tal como se ha observado, el pago en alimentos es atractivo por el papel dominante que éstos ocupan en el gasto familiar; de hecho, dado que en el medio urbano las fluctuaciones estacionales de los precios de los alimentos son menores que en el rural, son numerosas las personas que prefieren siempre esta forma de pago. En segundo lugar, se eliminan los costos de transacción para convertir el efectivo en alimentos. Por último, en los tres países los alimentos resisten a los efectos de la inflación.
24. Raramente se ha verificado que los trabajadores vendan las porciones de alimentos que se les proporcionan como incentivo. Por consiguiente cabe esperar que la ayuda



alimentaria tenga como principales efectos positivos el aumento de la seguridad alimentaria durante el período del empleo y la elevación del nivel nutricional de muchas personas. No se detectaron efectos negativos que pudieran atribuirse a los alimentos (más que a cualquier otra forma de asistencia). En Zambia la duración del empleo de muchos beneficiarios directos en las actividades de ayuda alimentaria puede (como se ha señalado) suscitar preocupación en cuanto a una posible dependencia excesiva de la ayuda alimentaria. No cabe duda de que en los tres países existe una fuerte dependencia de la ayuda alimentaria, pero más que a los alimentos en sí mismos ésta se refiere a las oportunidades de empleo que se crean en mercados urbanos de trabajo saturados y sumamente pobres. Esto es aceptable, al ser tan escasas (y actualmente en disminución) las posibilidades de empleo para la población pobre. Los volúmenes de alimentos que los proyectos proporcionan son demasiado pequeños como para que se produzcan efectos de desplazamiento o distorsión en los mercados.

Sostenibilidad

25. Existen dudas en cuanto a la sostenibilidad de las actividades emprendidas y el mantenimiento de los productos de los tres proyectos. En Madagascar, antes de comenzar las obras, el proyecto exige un acuerdo formal con los *fokontanys* (barrios) interesados y con las propias comunidades, en el que se incluyen especificaciones detalladas sobre los arreglos de mantenimiento. El proyecto no lleva tanto tiempo operando como para que se haya podido observar el resultado de estos acuerdos, pero lo que se teme es que la necesidad de actividades de alimentos por trabajo pueda llevar a la concertación de acuerdos no acompañados, en realidad, de un compromiso efectivo.
26. En Maputo, el diseño de los establecimientos de enseñanza preescolar reduce al mínimo las necesidades de mantenimiento; por ejemplo se ha decidido no colocar vidrios (que podrían romperse) en las ventanas de los edificios. El hecho de que los padres cumplan con el pago de las modestas cuotas escolares permite esperar que aporten su mano de obra para trabajos puramente voluntarios de mantenimiento; sin embargo, la mayor duda que surge es si estarán en condiciones de movilizar dinero para la compra, por ejemplo, de pintura u otros materiales de construcción.
27. En Zambia, la experiencia de las personas que siguieron trabajando en forma puramente voluntaria incluso durante una interrupción temporal del suministro de alimentos, en marzo de 1996, podría significar que hay buenas perspectivas en cuanto al mantenimiento continuo de las carreteras y de los demás productos y actividades. Sin embargo, esta evaluación no está convencida de ello. El valor que los participantes asignan a su empleo en los planes de alimentos por trabajo es suficientemente alto como para que hayan temido que, si no seguían trabajando, se les pudiera sustituir por otras personas al reanudarse el suministro. Además, cabe suponer que unos trabajadores que pueden permitirse seguir trabajando sin ninguna retribución inmediata no forman parte de los grupos más necesitados.
28. En ninguno de los proyectos existen perspectivas concretas de que las autoridades competentes proporcionen una financiación significativa para la continuación de las actividades o el mantenimiento de la infraestructura. Las comunidades podrían considerar económicamente conveniente, abordable desde el punto de vista financiero y viable en el plano organizativo continuar con el trabajo iniciado, pero la experiencia internacional no es alentadora en este sentido.



Seguimiento y evaluación

29. Sólo el proyecto 4553 en Madagascar cuenta con un sistema específico de seguimiento, que fue diseñado conjuntamente por la OIT y el PMA. En los otros proyectos los funcionarios de las oficinas en los países se han ocupado principalmente de los aspectos prácticos necesarios para "hacer funcionar los proyectos"; de resolver los problemas inmediatos relacionados, por ejemplo, con la administración y la logística de los alimentos, y de controlar en las cifras la utilización apropiada de la ayuda alimentaria. La labor de seguimiento se ha limitado principalmente a comprobar los indicadores de la marcha del proyecto.
30. Lo que se ha descuidado es el seguimiento de los resultados, la necesidad de observar en forma más general los beneficios de las actividades y productos de los proyectos; el estudio del posible rendimiento económico de los productos; la elaboración de modelos financieros y económicos de los beneficios familiares netos; la exploración de la organización comunitaria y la recaudación de fondos en función de la sostenibilidad, y otras cuestiones de orden más general.

Administración del proyecto

31. Con respecto a la administración de los tres proyectos, su diseño incluye disposiciones muy diferentes en cada caso. En Madagascar, el proyecto 4553 se concibió como parte integrante del proyecto SECALINE de seguridad alimentaria y nutrición, financiado conjuntamente por el Banco Mundial/AIF, el PMA y el Gobierno. La AIF proporcionó fondos para materiales e insumos técnicos, incluido el personal de administración. En la práctica, la asistencia técnica de la OIT redujo la intervención de funcionarios del PMA en la administración detallada del proyecto.
32. En Mozambique, dos ONG se encargan de administrar las aportaciones del PMA a los programas que ejecutan: la Asociación Mozambiqueña de Desarrollo Urbano (AMDU) y la ONG irlandesa GOAL. La AMDU obtuvo el apoyo del Banco Mundial (AIF) a través de la ventanilla de financiación de proyectos relacionados con los aspectos sociales del ajuste, así como otros recursos a través del PMA.
33. En un ámbito más general que el de la ejecución en el lugar, el proyecto 4721 acusa problemas administrativos importantes que obedecen a las ineficiencias de la autoridad urbana de Maputo (CMCM). El plan de operaciones no es suficientemente claro; quizás debía especificar con mayor precisión qué tipo de acuerdos habrían de concertarse entre el CMCM y las ONG interesadas. Aún no existe una carta de entendimiento entre el CMCM y la AMDU. Asimismo es algo vaga la descripción del papel de supervisión y asesoramiento del PMA que se da en el plan de operaciones, mientras que considerando las deficiencias de base del CMCM se necesitaban disposiciones precisas y prácticas. De hecho, ha sido muy arduo para el PMA lograr que se le mantuviera al corriente de los planes y obtener información sobre aspectos como las pérdidas de productos alimenticios y la adjudicación de paquetes de alimentos a funcionarios del CMCM.
34. El proyecto 4756 en Zambia ha dado motivo de preocupación al PMA porque PUSH, una de las dos ONG encargadas de su administración, ha sido vista como una creación del PMA pero a la vez recibe financiación del Gobierno. En realidad tanto el personal de la sede central de PUSH, situada en Lusaka, como el que trabaja en las oficinas de la ONG en otras ciudades demuestra tener una competencia y una motivación impresionantes. La mayor parte de sus miembros son ingenieros, por lo que las obras



viales supervisadas por PUSH presentan en general un nivel técnico más alto que las que están a cargo de CARE International (la otra ONG participante). Últimamente PUSH ha contratado a un cierto número de especialistas en desarrollo comunitario para que trabajen junto con sus ingenieros, lo que ha dado resultados bastante buenos. Por otra parte CARE tiene ya una visión muy amplia de su trabajo en pro de los habitantes de los caseríos urbanos, como lo demuestra su actual intento de aplicar métodos de clasificación de los medios de subsistencia para comprender las circunstancias y el potencial de los trabajadores del proyecto y ayudarles a formar asociaciones de ahorro. En el caso de PUSH se plantea el interrogante de si esta organización puede tener una vida y una función más amplias, más allá del proyecto del PMA. Para llegar a ello, la Directora de PUSH necesitaría un vicedirector o vicedirectora capaz que le permitiera liberar una parte de su tiempo.

CONCLUSIONES - LECCIONES APRENDIDAS Y CONSECUENCIAS PARA LAS POLÍTICAS DEL PMA

Enseñanzas operacionales y relacionadas con las políticas

35. Es evidente que la población urbana que vive en condiciones de pobreza extrema tiene derecho a recibir ayuda del PMA en virtud de la Declaración sobre el Cometido del Programa. En efecto, comparte con la población rural pobre cuatro de las características "integradas" descritas por Robert Chambers: carencia de activos y de ingresos, debilidad física, vulnerabilidad a los imprevistos, e impotencia.¹ Pero además esta población urbana puede carecer de las redes de apoyo que existen en las zonas rurales y, lo que es más denigrante, suele vivir en un ambiente insalubre y degradado, caracterizado por el hacinamiento y la contaminación.
36. Las condiciones de vida en las zonas de Antananarivo y Maputo son lamentables. Los caseríos urbanos de Zambia presentan condiciones algo mejores. En los tres países la llegada de una lluvia comporta el trastorno concreto de las inundaciones y un serio riesgo de enfermedades. El cólera se ha cobrado muchas vidas en las viviendas urbanas y periurbanas pobres atendidas por los tres proyectos, y aunque las causas de su difusión son complejas, la contaminación de las fuentes domésticas de agua es probablemente uno de los factores principales. En Zambia la prevención de las inundaciones y, por tanto, de las enfermedades, constituye una fuerte motivación para mantener limpias las cunetas de las carreteras.
37. Los productos alimenticios constituyen un incentivo apropiado para los programas de obras comunitarias. Los alimentos ocupan un lugar muy importante entre los gastos de los hogares urbanos, tanto como en los modelos de producción y consumo de las zonas rurales. La experiencia ha demostrado que a menudo los beneficiarios prefieren recibir alimentos, y esto es especialmente cierto en el caso de las mujeres que tienden a asignar gran valor a lo que saben que constituye una necesidad prioritaria. Durante el trabajo de evaluación sobre el terreno se observó que esta concepción se reflejaba, en los tres proyectos, en un gran espíritu de cooperación por parte de las trabajadoras.
38. Un aspecto en el que el medio urbano se diferencia del rural es la quinta característica

¹ R. Chambers: *Rural Poverty Unperceived*. IBRD Staff Working Paper No. 400, 1980.



de Chambers: el aislamiento. La pobreza urbana está concentrada. Y por más aislada que pueda estar la población urbana pobre de las nuevas ideas, los nuevos mercados y las nuevas oportunidades, por lo menos materialmente es fácil identificar a estos sectores y llegar hasta ellos. Incluso en las ciudades densamente pobladas no es difícil identificar los asentamientos más pobres, y esto facilita la movilización de la mano de obra. Sin embargo es muy importante la rotación de las oportunidades de empleo, considerando que a) existe una demanda de empleo tan alta, y b) los planes de alimentos por trabajo sólo permiten llegar a grupos proporcionalmente pequeños de la fuerza de trabajo. La alta densidad demográfica también significa que puede haber un número muy grande de beneficiarios indirectos de los efectos mediatos de las actividades (por ejemplo, eliminación de residuos) y de sus productos terminados (por ejemplo, caminos, o mejores servicios de transporte).

39. Sin embargo, un problema que se plantea es que a menudo los asentamientos pobres son ilegales, es decir, no reconocidos por las autoridades urbanas. Otra dificultad es que frecuentemente se necesitan inversiones muy grandes en infraestructura a fin de establecer en ellos unas condiciones de vida humana aceptables. La enseñanza operacional que se ha extraído es que la inclusión de asentamientos abusivos en los proyectos debe ir precedida de discusiones detalladas con las autoridades urbanas, a fin de identificar a) los requisitos que han de cumplirse en materia de políticas, planificación y condiciones físicas; y b) los costos que comporta la satisfacción de tales requisitos.

Enseñanzas generales en relación con el desarrollo

40. Los programas de alimentos por trabajo pueden producir mejoras significativas en el medio ambiente urbano. Sin embargo, en relación con el desarrollo, de la experiencia acumulada hasta el momento se ha extraído una enseñanza importante y también ha surgido una duda insistente. La enseñanza es que poco o nada pueden hacer las actividades urbanas de alimentos por trabajo (a diferencia de las que se ejecutan en el medio rural y tienen un diseño adecuado) para resolver el problema estructural subyacente de las economías urbanas con bajo poder adquisitivo y mercados de trabajo saturados. Se ha demostrado que la ayuda alimentaria tiene, en el medio urbano, el mismo poder movilizador de la fuerza de trabajo que en las zonas rurales; sin embargo, la experiencia también señala las limitaciones de las intervenciones que sólo consisten en la provisión de alimentos. Considerando que la duración de los tres proyectos es limitada, los participantes de las actividades de alimentos por trabajo describen como una "vuelta a la desesperación" la situación en la que probablemente se encontrarán al terminar el proyecto. Algunos de ellos, como en el caso de Zambia, han pedido ayuda para establecer pequeñas empresas (lo que estaba previsto en los componentes de capacitación para la generación de ingresos de dos de los proyectos). Sin embargo, prácticamente no se ha realizado capacitación alguna, y por otra parte la experiencia internacional indica que la capacitación por sí sola puede no bastar. En primer lugar hay que evitar el riesgo de dar "formación para el desempleo", y en segundo lugar los servicios de crédito, siempre y cuando se administren con sumo cuidado, pueden constituir un sistema más rápido y eficiente para ayudar a la población a emprender actividades más eficaces y sostenibles.
41. La duda insistente se refiere a la sostenibilidad de las actividades y servicios iniciados mediante la ayuda alimentaria, así como al mantenimiento de los productos materiales. La limitación más evidente reside en los escasos recursos con que cuentan tanto las autoridades urbanas competentes como las comunidades pobres. Además existen problemas básicos que se relacionan con el compromiso, la voluntad y la capacidad. Las autoridades urbanas de las zonas interesadas son fundamentalmente débiles. Las de



Zambia, que han conservado gran parte de su competencia anterior tanto desde el punto de vista del personal como de la capacitación, son probablemente las que tienen mayores posibilidades de poder hacerse cargo de las obras allí donde las deje el proyecto, pero sólo si se logra resolver el problema de los recursos. Los ayuntamientos no alcanzan siquiera a atender las necesidades de mantenimiento y servicios de las zonas céntricas de las ciudades, y hay una tendencia continua a la reducción de gastos y la decadencia. Las autoridades urbanas de Maputo son fundamentalmente débiles, de modo que incluso con una mayor disponibilidad de recursos existiría el riesgo de un uso ineficaz de los mismos. En los tres países BIRF/AIF se dedica a fomentar la reestructuración y el fortalecimiento institucional en las zonas urbanas. No obstante, existen muchas incertidumbres en cuanto a cómo deben abordarse los multifacéticos problemas que las aquejan, cuáles podrán ser los resultados de esta acción, y cuánto tiempo llevará alcanzarlos. Se trata de un orden de problemas en el que el PMA, prudentemente, se ha abstenido de aventurarse.

Requisitos para proyectos similares

42. La conclusión de esta evaluación es que para extender la ayuda alimentaria del PMA a otros proyectos similares habría dos opciones: a) una opción limitada (pero simple); y b) una opción más ambiciosa (y más compleja). La opción más simple consiste en aceptar las limitaciones de una ayuda exclusivamente en alimentos (o alimentos acompañados de recursos complementarios de tipo y magnitud análogos a los de los tres proyectos examinados). En este caso se debe prever que, cuando terminen los proyectos, los beneficiarios directos habrán de volver a cualquier estrategia de supervivencia que consigan idear. Los proyectos de este tipo no deben incluir objetivos de capacitación para actividades generadoras de ingresos o, por lo menos, no sin una rigurosa evaluación de las capacidades, los mercados y otras informaciones importantes. Elegir esta opción comporta, para el PMA, aceptar un objetivo que no llega a situarse ni siquiera a mitad de camino en la transición del socorro al desarrollo. En este caso, pues, el requisito previo se refiere a las expectativas del PMA.
43. La opción más ambiciosa es más compleja porque los factores que provocan y perpetúan la pobreza urbana son complicados. Se podrían formular proyectos en los que los alimentos por trabajo fueran sólo un componente dentro de una vasta gama de actividades de asistencia para el desarrollo destinadas a los mismos beneficiarios. En este caso los alimentos por trabajo servirían para la movilización inicial del grupo objetivo y brindarían al personal asesor del proyecto la oportunidad de establecer una relación con los beneficiarios y llegar a comprender sus condiciones y posibilidades. Así se podría luego decidir que los que disponen de un mayor potencial deben "superar" las actividades de alimentos por trabajo para dedicarse a sus ocupaciones nuevas o ampliadas (y sostenibles). En comparación con los actuales, proyectos de este tipo requerirían, por su propia naturaleza, el trabajo de un mayor número de funcionarios (lo que plantea interrogantes en cuanto a la capacidad de las ONG para proporcionar personal de apoyo suficiente tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo). Asimismo precisarían apoyo para evaluar la viabilidad de las modalidades ocupacionales propuestas, y deberían incluir la prestación de servicios de crédito bien administrados. Tratándose de esferas en las que el PMA, como organismo, dispone de escasa competencia específica, sería necesario identificar organizaciones adecuadas con las cuales colaborar, que estuvieran en condiciones de aportar los recursos financieros y humanos necesarios. Este sería, de hecho, el requisito previo en el caso de la segunda opción.



Resumen de las conclusiones

44. Los tres proyectos han desarrollado un trabajo considerable. La realización de los objetivos ha sido más lenta de lo previsto, pero esto refleja la curva de aprendizaje que era necesario recorrer, en particular en relación con el uso (nuevo o ampliado) de la ayuda alimentaria en zonas urbanas y la colaboración con organizaciones asociadas a la ejecución que no se habían experimentado previamente, así como con autoridades urbanas que acusan muchas deficiencias. A pesar de ello, las actividades de alimentos por trabajo aumentaron la seguridad alimentaria de muchos de los sectores urbanos pobres involucrados, especialmente gracias al empleo de gran número de mujeres. En este proceso los incentivos alimentarios adquirieron gran popularidad, especialmente por representar una excelente retribución para la mano de obra. En realidad, la popularidad de los proyectos les ha llevado a adquirir un mayor ascendente de lo que su tamaño efectivo permitía prever. Las principales dudas que surgen se refieren a: a) las perspectivas de continuación de las actividades y mantenimiento de los productos materiales; b) la utilidad y los beneficios netos de algunos de estos productos; y c) la contribución sumamente limitada de los proyectos a la solución del problema subyacente de la saturación de los mercados de trabajo urbanos. Es posible proporcionar ayuda alimentaria a proyectos urbanos similares, pero siempre y cuando se reconozcan sus limitaciones. Unos proyectos urbanos que se propusieran lograr un avance significativo en la transición del socorro al desarrollo requerirían más personal de apoyo, tendrían costos más altos y serían más complejos.

