

Tercer período de sesiones
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 21-24 de octubre de 1996

INFORMES PARCIALES SOBRE PROYECTOS APROBADOS

Tema 8 d) del programa

PROYECTO LESOTHO 352 (Ampl.8)

Construcción, mejora y mantenimiento de caminos rurales de acceso

Costo total de los alimentos	4 863 600 dólares
Costo total para el PMA	10 306 407 dólares
Fecha de aprobación por el CPA	28 de octubre de 1993
Fecha de la firma del plan de operaciones	18 de marzo de 1994
Fecha de notificación de la terminación de los preparativos	24 de mayo de 1994
Fecha de la primera distribución	1º de julio de 1994
Duración de la asistencia del PMA	Cinco años
Duración del proyecto al 31 de diciembre de 1995	Un año y seis meses

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En junio de 1996, un dólar equivalía a 4,34 maloti.

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/96/8-D/Add.2

9 septiembre 1996

ORIGINAL: INGLÉS

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 se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario 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 regional:	Y. Mengesha	tel.: 5228-2206
Oficial responsable:	M. Duthie	tel.: 5228-2337

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

FINALIDAD DEL PROYECTO

1. El objetivo a largo plazo del proyecto es apoyar el programa del Gobierno de mejora de los caminos rurales y construcción de puentes peatonales, encaminado a mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales remotas y aisladas.
2. Los objetivos inmediatos son los siguientes: a) dar a las comunidades rurales mayores posibilidades de acceso a los mercados y servicios mediante la construcción, mejora y mantenimiento de la red nacional de caminos rurales; y b) proporcionar empleo temporal a los beneficiarios, contribuyendo así a aliviar la situación de desempleo y subempleo que sufre el país.

EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LOS ALIMENTOS

3. Como tiene ya una larga trayectoria (la fase inicial comenzó en 1966), el proyecto cuenta con una sólida estructura de ejecución. Mediante el apoyo en forma de salarios, equipo y materiales, financia más del 80 por ciento del programa del Gobierno de mejora de los caminos rurales y construcción de puentes peatonales, de cuya ejecución se encarga la Sección de Obras Públicas (SOP) del Ministerio de Administración Local. La supervisión del programa relativo a los caminos rurales se realiza desde las 10 oficinas de distrito existentes y su ejecución es responsabilidad del personal supervisor sobre el terreno. Una dependencia de capacitación radicada en la oficina central se encarga de formar al personal supervisor y una subdependencia de la oficina central de la SOP administra el componente de construcción de puentes peatonales, tanto su planificación, como su diseño y ejecución. El Gobierno de Irlanda financia en la actualidad el 80 por ciento de los costos administrativos y de los artículos no alimentarios, por un monto de 400 000 dólares.
4. La administración de los alimentos es competencia de la Dependencia de Administración de los Alimentos (SOP), encuadrada en la Oficina del Primer Ministro. La DAA transporta los alimentos desde los almacenes hasta los puntos de distribución. El Comité de Coordinación del Proyecto (CCP), integrado por representantes de la SOP, la DAA y el PMA examina trimestralmente la ejecución del proyecto y se encarga de administrar los fondos generados.
5. Las comunidades presentan las solicitudes de actividades de alimentos por trabajo por conducto de los Consejos Rurales de Desarrollo (CRD), que son también los organismos que seleccionan a los beneficiarios que han de realizar las actividades. Por otra parte, el proyecto permite utilizar hasta un cinco por ciento de los alimentos comprometidos en proyectos comunitarios en régimen de autoayuda ejecutados por las ONG.

CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO

6. El Gobierno ha cumplido estrictamente sus obligaciones de financiación, según lo estipulado en el plan de operaciones.



LA MARCHA DEL PROYECTO (al 31 de diciembre de 1995)

Logros generales

7. El proyecto alcanzó, en promedio, el 93 por ciento de los objetivos prorrateados previstos (véase en el Anexo el resumen de las realizaciones). El volumen del trabajo efectuado en la construcción de caminos (no así en su mejora) fue mayor de lo previsto. Esta actividad (que ocupó al 39 por ciento de la fuerza de trabajo total empleada) superó notablemente los objetivos que se habían fijado (el 185 y el 151 por ciento de los días de trabajo y los objetivos materiales, respectivamente). En cambio, la actividad de mejora de los caminos fue muy inferior a lo esperado (el 66 y el 55 por ciento de las previsiones, respectivamente). Debido a que se aplicó el mismo programa de trabajo que se había iniciado en la fase anterior, cuyo objetivo prioritario era la construcción de caminos, y no su mejora. En las tierras altas, la actividad de construcción fue más intensa de lo previsto (247 por ciento del plan, frente al 43 por ciento en las colinas), porque el Gobierno centró sus esfuerzos en la ampliación de la red de caminos en esas zonas, donde la infraestructura de comunicación estaba menos desarrollada.
8. El bajo índice de realizaciones en la construcción de alcantarillas (el 30 por ciento) se debió al retraso en el suministro de los materiales, entre los cuales se incluían los artículos no alimentarios del PMA, y el hecho de que el nivel de asistencia exterior (de otras fuentes distintas del PMA) fuera inferior al previsto fue la causa principal de los escasos logros conseguidos en el componente de construcción de puentes peatonales (el 40 por ciento).
9. El número de días trabajados fue el 85 por ciento del previsto y el promedio de trabajadores empleados fue de 3 860 por día, frente a unas previsiones de 4 200. Aunque el plan inicial contemplaba la rotación de los trabajadores en períodos de 20 días, razones de necesidad determinaron la tendencia a contratar a los mismos trabajadores. Las entrevistas realizadas a los trabajadores indican que éstos volvían a ser contratados tras un intervalo medio de 2,5 meses. Se estima, por tanto, que el proyecto ha proporcionado empleo temporal de corta duración a unas 9 650 personas, lo que supone que el número de beneficiarios asciende a 48 250 personas aproximadamente.
10. Se contrataron los servicios de dos ONG, cada una de las cuales empleó a 100 trabajadores diarios y llevó a cabo proyectos de construcción de caminos con la asistencia técnica de la SOP. La marcha de los trabajos ha sido satisfactoria y la presentación de informes se ha efectuado puntualmente.
11. Se han distribuido 4 351 toneladas de harina de maíz, 482 de legumbres y 158 de aceite vegetal, que representan el 85, 85 y 92 por ciento de la utilización prorrateada prevista. La pérdida total después de la entrega fue insignificante (el 0,2 por ciento).



Aspectos fundamentales relacionados con la marcha de los trabajos

12. **Administración del proyecto.** No se han satisfecho las necesidades de personal para el componente relativo a los caminos. En diciembre de 1995 estaban aún sin cubrir cuatro de los ocho puestos de ingeniero, incluido el de ingeniero de planificación y supervisión, que ha estado vacante desde que se inició esta fase del proyecto. La causa ha sido la interrupción de la llegada de ingenieros extranjeros y la dificultad de conseguir personal nacional cualificado. También hubo un déficit de supervisores sobre el terreno, pues a consecuencia de la congelación de las contrataciones impuesta por el programa de ajuste estructural sólo se pudo disponer de 182 de los 223 que eran necesarios. Este problema afectó a la planificación, supervisión y capacitación y, en cierta medida, a la calidad del trabajo. En cambio, la subsección encargada de la construcción de puentes peatonales contó con el personal necesario.
13. **Administración de los alimentos.** Uno de los problemas que se planteó en este apartado fue el retraso, de hasta tres meses, en el pago de los alimentos a los trabajadores. Las causas principales de este retraso fueron las siguientes: a) las dificultades del transporte debido a la tardanza en el pago por parte del Gobierno, que además pagaba unos precios no competitivos; b) el retraso en la llegada de los recursos del PMA; y c) la prioridad que se dio a los alimentos de urgencia. A pesar de ello, los beneficiarios continuaron participando porque necesitaban los alimentos, y la ejecución del proyecto no resultó muy afectada.
14. **Selección de los beneficiarios.** La supervisión sobre el terreno confirmó que la selección de los beneficiarios se había realizado de forma eficaz. La mayor parte de los trabajadores carecían de tierra y en muchos casos eran la única fuente de ingresos de la familia y tenían muy pocas oportunidades de empleo. El proyecto imponía una suerte de autoselección, pues quienes poseían otras fuentes de ingresos no solicitaban este tipo de trabajo. Las mujeres (muchas de ellas cabezas de familia) estaban bien representadas, pues suponían el 70 por ciento de la fuerza de trabajo y la casi totalidad del personal supervisor. Al parecer, les satisfacía más que a los hombres el pago en especie.
15. **Transferencia de ingresos.** Los trabajadores recibían una parte del salario en forma de alimentos y otra en efectivo. El salario en efectivo era de tres maloti diarios. El valor total de los alimentos y el efectivo era de unos nueve maloti por una jornada de cinco horas diarias, es decir, el 78 por ciento del salario mínimo diario. Se había acordado que durante la ejecución se examinaría la situación financiera del Gobierno y que si ésta lo permitía se aumentaría a cinco maloti el componente de efectivo, para ajustarse a las normas de la OIT. Esto no fue posible, pues al no llegar la financiación exterior esperada, el Gobierno se vio obligado a sufragar los costos extraordinarios no previstos y no pudo costear ningún aumento.
16. **Mejora de la calidad.** Se había previsto que el suministro de artículos no alimentarios, la adopción del sistema de tareas en grupo (según el cual el pago no se efectúa al finalizar el período de trabajo de 20 días, sino cuando se concluyen las tareas) y la intensificación de la capacitación del personal supervisor sobre el terreno permitiría conseguir una mejora de la calidad. Lamentablemente, surgieron dificultades para aplicar esas medidas. El sistema de tareas en grupo resultó poco práctico y la SOP continuó aplicando un sistema de tareas individuales diarias, pero intentó hacerlo más eficaz mejorando la capacitación del personal supervisor sobre el terreno. Las observaciones realizadas a través del seguimiento sobre el terreno indican que los resultados han sido satisfactorios.



El suministro de los artículos no alimentarios no se ha realizado puntualmente. Las necesidades de capacitación no se cubrieron plenamente (una realización del 68 por ciento, según figura en el Anexo) debido a la falta de personal en la dependencia de capacitación, así como a la reducción y el retraso de los fondos del PMA previstos para el componente de capacitación, a causa de las restricciones presupuestarias.

17. ***Situaciones de urgencia.*** El proyecto implantó un mecanismo efectivo que permitió ampliar las actividades de alimentos por trabajo para la operación de urgencia de 1995 destinada a aliviar la sequía. Gracias a larga duración del proyecto, su estructura de ejecución era bien conocida y estaba sólidamente implantada en las zonas rurales como sistema generador de ingresos. Se utilizó para ocupar a 5 000 trabajadores adicionales, principalmente para las actividades de mantenimiento de los caminos. Se suministraron artículos no alimentarios adicionales y se contrataron otros supervisores sobre el terreno.
18. ***Artículos no alimentarios.*** Para aumentar la eficacia y mejorar la calidad del trabajo se planificó una asignación de 1 905 000 dólares en concepto de artículos no alimentarios, que se conseguirían mediante donaciones o monetización. Se ha suministrado el 51 por ciento de esa cifra (para la obtención de vehículos, herramientas manuales, maquinaria y equipo). Los retrasos en las donaciones y el orden de entrega de los suministros suscitaron diversos problemas. Por ejemplo, las herramientas manuales se entregaron ocho meses después del comienzo del proyecto (para poder comenzar los trabajos fue necesario tomar prestadas herramientas). Además, un año después del comienzo de los trabajos sólo se había recibido el 21 por ciento de la maquinaria y el equipo; el resto aún no había llegado (el 24 por ciento) o no había sido donado (el 55 por ciento). El material para la construcción de las alcantarillas, otras estructuras y los muros de contención aún no habían sido financiados para entonces.
19. ***Seguimiento y presentación de informes.*** El sistema de información para fines de gestión no está bien organizado, principalmente debido a la ausencia de un ingeniero de planificación y seguimiento. Aunque se esperaba que no tardaría en llegar, durante el período al que se refiere este informe no fue posible disponer de los servicios de un oficial profesional subalterno (OPS), que ayudara a mejorar el sistema de S y E.
20. ***El Gobierno asume nuevas responsabilidades.*** En la fase anterior, todos los trabajadores que participaban en los programas de la SOP estaban financiados por el PMA, pero en esta fase el Gobierno sólo financia el 20 por ciento de la fuerza de trabajo. Además, la financiación del componente de efectivo del salario, que antes se sufragaba con los fondos generados por la monetización de la ayuda alimentaria bilateral, ahora depende exclusivamente del Gobierno.



CONCLUSIONES

21. En conjunto, el proyecto progresa de forma satisfactoria, tanto por lo que respecta a la creación de empleo como al desarrollo de la red de caminos rurales. Al hacer hincapié en la generación de empleo en las tierras altas se ha beneficiado a las zonas más deprimidas. Los caminos y puentes están bien emplazados, permiten que las comunidades aisladas puedan acceder a servicios básicos, mercados y carreteras principales, y, por tanto, contribuyen al desarrollo social y económico de las comunidades más desfavorecidas del país. La selección adecuada de los beneficiarios y la alta participación de las mujeres ha asegurado que la ayuda se destine a los más necesitados, proporcionándoles una transferencia de ingresos que es esencial para ellos, y promoviendo la seguridad alimentaria. Parece, pues, que el proyecto está consiguiendo sus objetivos y cumpliendo la misión del PMA de llegar a los más pobres y prestarles la asistencia necesaria para su desarrollo.
22. El proyecto aporta una estructura que puede ampliarse fácilmente para satisfacer las necesidades de socorro de urgencia, sin que eso afecte mucho a la ejecución de los trabajos en curso.
23. La escasez de personal y la imposibilidad de atraer y conservar personal cualificado siguen planteando problemas, pero el Gobierno ha propuesto un presupuesto que permitirá financiar la contratación del personal necesario. La integración del proyecto en una estrategia de planificación de una red vial nacional permitirá disponer de un mayor volumen de personal técnico.
24. Los retrasos en el transporte de los productos básicos a los lugares de trabajo se solucionarán a medida que la SOP disponga de un mayor número de vehículos (a través de las contribuciones de artículos no alimentarios del PMA) y se están adoptando disposiciones para acelerar el pago a los transportistas.
25. La ejecución del proyecto debería revisarse a la luz de los nuevos mecanismos de racionalización del programa de carreteras del Gobierno, pues de esa forma alcanzaría una mayor eficacia.



ANEXO

RESUMEN DE LAS REALIZACIONES (julio de 1994 - diciembre de 1995)

	Objetivo total según el plan de operaciones			Objetivo prorrateado al 31/12/95			Realizaciones efectivas al 31/12/95			Realizaciones en % de los objetivos prorrateados	
	Norma dt/km	dt	km	Norma dt/km	dt	km	dt/km	dt	km	dt	km
RESULTADOS MATERIALES DE LAS ACTIVIDADES Y DÍAS DE TRABAJO CONEXOS											
Mejora											
Tierras bajas	3 000	456 000	152	3 000	136 800	46	4 152	58 209	14,0	43	31
Colinas	4 000	576 000	144	4 000	172 800	43	5 161	188 866	36,6	109	85
Montañas	5 900	790 600	134	5 900	237 180	40	5 554	113 803	20,5	48	51
Total parcial		1 822	430		546 780	129		360 878	71,1	66	55
Construcción											
Colinas	5 600	334 320	60	5 600	100 296	18	8 579	65 653	7,7	65	43
Montañas	9 600	648 000	68	9 600	194 400	20	9 555	478 468	50,1	246	247
Total parcial		982 320	127		294 696	38		544 121	57,7	185	151
Alcantarillas											
		270 000			81 000			24 480		30	
Mantenimiento rutinario¹											
Mejora de caminos						36			36,8		102
Construcción de caminos						11			22,3		212
Construidos/mejorados previamente						1 249,5			1 384,3		111
Total parcial	170	885 881	5 211	205	265 764	1 296	283	407 860	1 443,4	153	111
Mantenimiento periódico¹											
	1 500	1 116	744	1 500	334 997	223		N/D	N/D	N/D	N/D
Puentes peatonales²											
	4 800	360 000	75	4 800	108 000	23	5 783	52 050	9,0	48	40
Promedio de realizaciones											95
Total (días de trabajo)		5 437			1 631			1 389		85	

¹ Mantenimiento de los caminos existentes. Las cifras son acumulativas. Dado que los trabajos de mantenimiento se realizan en más de una ocasión en el mismo lugar durante el período de duración de un proyecto, la cifra del mantenimiento de rutina corresponde a más del 200 por ciento de toda la red de caminos rurales.

² La unidad para esta norma es dt/km y la cifra indicadora (km) en este apartado es el número de puentes que han de construirse.

dt: días de trabajo, km: kilómetros



RESUMEN DE LAS REALIZACIONES (julio de 1994 - diciembre de 1995)

	Objetivo total según el plan de operaciones		Objetivo previsto al 31/12/95		Realización efectiva al 31/12/95		Realización en % de los objetivos previstos	
	Días	Nº de cursillistas	Días	Nº de cursillistas	Días	Nº de cursillistas	Días	Nº de cursillistas
CAPACITACIÓN								
Capataces	1 950	195	1 000	100	772	67	77	67
Técnicos	1 000	40	275	17	48	16	17	94
Asistentes técnicos	1 750	110	587	42	360	24	61	57
Asistentes de almacén	300	45	187	22	0	0	0	0
Operarios de fábrica	300	30	75	7	120	10	160	143
Miembros del Consejo de Desarrollo Rural	625	50	0	0	120	10		
Total	5 925	470	2 124	188	1 420	127	67	68



@@@ @@

04/09/00 11:14A9/P9

