

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Reanudación del segundo período de
sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 26 de mayo de 1997

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 2 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2R/97/2/Add.2
2 abril 1997
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN PROVISIONAL DEL PROYECTO ETIOPÍA 2488 (Ampl. 3)

Rehabilitación y desarrollo de tierras e infraestructura rural

Costo total de los alimentos	17 895 220 dólares
Costo total para el PMA	39 063 394 dólares
Fecha de aprobación por el CPA	28 de octubre de 1993
Fecha de la firma del plan de operaciones	12 de octubre de 1995
Fecha de la primera distribución	30 de enero de 1995
Duración del proyecto	Cuatro años
Fecha oficial de terminación	29 de enero de 1999
Composición de la misión	PMA/FAO ¹

¹ La misión se compuso de un oficial superior de evaluación del PMA (jefe del equipo); un economista agrícola del PMA; un sociólogo rural del PMA; y un ingeniero agrónomo de la FAO.

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En la fecha de la evaluación, un dólar equivalía a 6,32 birr.

RESUMEN

Se ha considerado que este proyecto, que es el mayor de alimentos por trabajo que se ejecuta en África y que afronta el problema vital de la degradación de las tierras, estaba consiguiendo resultados valiosos.

Hacia mediados de 1996 se hallaban en ejecución en total unos 450 planes locales de conservación, con 374 000 participantes en alimentos por trabajo. El nuevo hincapié que se ha hecho en la planificación participativa a nivel local (PPNL) había elevado considerablemente la buena disposición de las comunidades locales a participar en el proyecto y a adoptar medidas de conservación y mantenerlas.

La insistencia desproporcionada que se ha hecho en viveros de árboles podría remediarse ayudando a las comunidades locales a hacerse cargo de ellos como empresas comerciales. El componente estatal de bosques, que todavía no está en marcha, debería suprimirse de este proyecto y reasignarse sus recursos a componentes más activos. En general, el proyecto ha demostrado ampliamente que podría aprovechar constructivamente más recursos del PMA con sujeción a que el Gobierno preste suficiente respaldo técnico. Sin embargo, en cualquier ampliación rápida de las obras de conservación con el fin de proporcionar alimentos por trabajo en virtud de programas de "redes de seguridad" en una situación de urgencia se insta a la cautela para evitar daños medioambientales a causa de unas técnicas poco apropiadas o de una ejecución deficiente.

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 PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

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

Director de la Oficina de Evaluación:	W. Kiene	tel.: 5228-2029
Oficial Jefe de Evaluación:	M. Latham	tel.: 5228-2030

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 5228-2641).



ANTECEDENTES

1. Este proyecto es el mayor proyecto, individualmente considerado, de alimentos por trabajo en África. A mediados de los años setenta se puso en marcha la ayuda del PMA a la rehabilitación de tierras forestales y de pastoreo, lo que lleva consigo primordialmente actividades de conservación de suelos y aguas en zonas proclives a la sequía y deficitarias de alimentos. El objetivo general de desarrollo que se persigue con este proyecto es mejorar la situación económica de los agricultores en las zonas del proyecto, contribuyendo así a la autosuficiencia del país. Este objetivo habrá de conseguirse aumentando la productividad agrícola mediante varias medidas, en particular la reducción de la erosión de los suelos, el aumento de la producción de leña y madera, el abastecimiento de agua para riego y suministro de las aldeas, la construcción de caminos rurales y una mejora de la ordenación pecuaria. El proyecto, que es ejecutado por el Ministerio de Agricultura, se ejecuta en cuatro regiones deficitarias de alimentos de Etiopía.
2. La finalidad es proteger y desarrollar una superficie estimada en 135 000 ha de tierras mediante la conservación de suelos y aguas en determinadas zonas. Además, serán objeto de ordenación sostenible unas 200 000 ha de tierras forestales. El proyecto comprende actividades como la conservación de suelos en tierras agrícolas, la forestación y la repoblación forestal, el fomento de aguas, la construcción de caminos secundarios, el abancalamiento de laderas, la construcción de carreteras y su mantenimiento, diques de tierra/piedra y construcción de presas de retención, la producción de plántulas/semillas herbáceas, así como actividades forestales que comprenden operaciones de viveros y siembra de plántulas. La mayor parte de las actividades de trabajo se basan en una planificación que abarca a la comunidad así como aspectos técnicos.
3. Los beneficiarios reciben una ración familiar de tres kilogramos de trigo y 120 gramos de aceite vegetal para cada día/persona de trabajo realizado. Se estima en 156 000 familias las que se aprovecharán directamente de las raciones de alimentos repartidas. La fase del proyecto que está ahora en marcha comenzó en enero de 1995 y durará por un período de cuatro años con un compromiso del PMA que se acerca a las 110 000 toneladas de trigo y 4 000 toneladas de aceite vegetal. El costo total para el PMA correspondiente a la fase actual es de 39 millones de dólares.
4. Gran parte de Etiopía parece que es deficitaria de alimentos de forma crónica. Las amplias fluctuaciones que se dan en el régimen de lluvias han dado lugar a sequías y hambrunas periódicas pero, incluso en años de gran producción, muchas zonas no producen suficientes alimentos para proporcionar a los habitantes una alimentación suficiente. La agricultura comercial se concentra en las laderas inferiores de las tierras altas, donde el suelo y el clima son normalmente favorables a una agricultura de labranza, mientras que las partes de las tierras bajas semiáridas del país se dedican al pastoreo nómada. Las zonas de altiplanicie, donde actúa el proyecto, se caracterizan por una gran densidad demográfica y unas explotaciones de tierras muy pequeñas. La presión que se ejerce sobre la tierra da lugar a un cultivo creciente de terrenos marginales, incluso de laderas escarpadas y a una densidad también creciente de la producción pecuaria. El resultado de todo ello es una degradación progresiva de las tierras, con una pérdida grave de suelo y fertilidad hasta el punto de que grandes extensiones se vuelven totalmente improductivas. Esto a su vez aumenta la presión de la población y los animales sobre las tierras restantes, provocando una ulterior degradación, dentro de una viciosa espiral descendente. A pesar de la aplicación de paquetes de tecnología que elevan los rendimientos de los cultivos, el cuadro general que se presenta es



el de una seguridad alimentaria cada vez menor y una creciente dependencia de la ayuda alimentaria exterior.

5. Dada la necesidad absoluta de invertir este ciclo, es indispensable y urgente tomar medidas para frenar la erosión de las tierras y rehabilitar las ya degradadas (junto con otras medidas destinadas a reducir la población y a aumentar el empleo y los ingresos no agrícolas). Con la ayuda alimentaria se pretende movilizar el compromiso y el esfuerzo necesario por parte de la comunidad agrícola y proporcionar un complemento alimentario a la gente necesitada.

OBJETO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

6. Como toda evaluación de un proyecto en marcha, el objetivo primordial de ésta era evaluar el funcionamiento del proyecto y recomendar en qué forma el PMA podría reforzar su aportación al programa de rehabilitación y reconstrucción del país, mirando sobre todo a la capacidad del proyecto de establecer un equilibrio entre las exigencias de socorro de un programa “de red de seguridad” y sus objetivos de desarrollo.
7. La evaluación analizó concretamente:
 - a) la pertinencia del proyecto para las políticas nacionales etíopes en materia de agricultura, medio ambiente y seguridad alimentaria;
 - b) la conveniencia de la ayuda alimentaria como vehículo para cubrir esas políticas;
 - c) la capacidad institucional de las autoridades y estructuras pertinentes para planificar, aplicar y seguir de cerca los tipos de actividad que reciben apoyo del proyecto;
 - d) la pertinencia y resultados del enfoque de planificación participativa a nivel local (PBNL), que se ha implantado últimamente como base de las operaciones del proyecto y la distribución de sus beneficios; y
 - e) la sostenibilidad de los logros y prestaciones del proyecto.

EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Avance hacia las metas y objetivos del proyecto

8. El proyecto ha dedicado enorme atención a preparar los planes de conservación a nivel local. Para mediados de 1996 se habían elaborado en total 531 planes. De ellos, 449, que abarcan a 374 000 participantes en alimentos por trabajo, se estaban llevando a cabo con ayuda del PMA, pero muchos estaban bastante retrasados debido a la insuficiencia de los suministros alimentarios, la falta de capacidad técnica, o a ambas cosas. Los 531 planes que se prepararon incluyen en total 51,8 millones de días de trabajo, lo que representa unas necesidades de alimentos de 155 420 toneladas (de equivalente en grano). Como el plan de operaciones comprendía sólo 29,2 millones de días de trabajo para actividades relativas a PPNL, la planificación llevada a cabo necesita más del doble de los recursos que, según se sabía, pondría a disposición el PMA. El proyecto no parece haber llevado la planificación al punto de equiparar los niveles de actividad con la disponibilidad de recursos y la fijación de prioridades. El resultado es que las expectativas suscitadas a nivel local son de imposible satisfacción y las actividades se están llevando a cabo de forma fragmentaria en lugar de tratar cuencas enteras antes de comenzar las labores en otras. En el anexo aparece un desglose



de los días de trabajo dedicados realmente a las distintas actividades de las diferentes regiones.

9. **Conservación de suelos y aguas.** Las medidas de orden físico llevadas a cabo en los lugares visitados parecen haber sido bien ejecutadas de conformidad con las especificaciones técnicas que predominan en Etiopía. Sin embargo, hace falta un examen más conceptual de los planes anuales de ejecución para asegurar que todo el paquete de medidas físicas valga efectivamente para impedir una ulterior erosión. Los extensionistas, el personal técnico y los agricultores están en condiciones de gestionar las medidas de prevención de la erosión más tradicionales como diques y terrazas, pero hacen falta más técnicos de cuencas (TC) que presten su apoyo, así como una ulterior capacitación del personal. Las medidas de conservación biológica no han recibido la atención prioritaria que merecen, aunque estas actividades parecerían ser de suma importancia dado el fuerte pastoreo por exceso que existe en la mayor parte de la zona del proyecto.
10. En las obras de conservación de suelos y agua se han llevado a cabo poquísimos trabajos de mantenimiento (menos de 7 500 días de trabajo). Aunque las obras rutinarias de mantenimiento para la conservación de suelos y aguas deben llevarse a cabo por comunidades en régimen de autoayuda, esto no excluye la necesidad de realizar obras de consolidación, especialmente de presas de retención, zanjas de desviación y cursos de agua. A menudo resulta muy difícil proyectar y construir a la perfección las obras, por lo que se requiere muchísima adaptación durante el proceso de construcción. Es sólo después de una temporada de lluvias cuando aparecen pequeños fallos de diseño. Para que las estructuras duren, necesitan una consolidación inmediata, lo que debería formar parte del plan de ejecución del año siguiente.
11. **Viveros de árboles.** El mayor sector de la labor del proyecto es el de los viveros forestales; con un total de 700 viveros que reciben apoyo, este sector ha representado el 45 por ciento de los días de trabajo totales. Al tiempo de esta evaluación, este componente había superado ya el número total de días de trabajo fijados para todo el proyecto (7,9 millones frente a los 6,1 millones previstos). Aunque existe una gran demanda de árboles, el desequilibrio en el seno del proyecto parece haber provenido de la relativa facilidad de las operaciones de viveros y de la poca necesidad de supervisión técnica. Los trabajos que se llevan a cabo en los viveros visitados parecen ser de un nivel aceptable. En la mayoría de los viveros, las mujeres parecían estar más interesadas que los hombres en las operaciones cotidianas. Se ha prestado poca atención a las posibilidades de entregar los viveros a las comunidades locales para que los exploten como empresas comerciales.
12. **Bosques estatales.** El plan de operaciones comprende un componente de 2,75 millones de días de trabajo en apoyo de los bosques estatales, con lo que se pretende principalmente prestar ayuda a los viveros y a la forestación. Habían de habilitarse los recursos previa presentación de planes de ordenación forestal satisfactorios. La idea consistía en asegurar que las comunidades locales se viesan involucradas en la ordenación de sus bosques estatales y que se estableciesen las plantaciones de tal suerte que convirtieran al bosque en sostenible bajo los aspectos económico y medioambiental. Desde que se puso en marcha el proyecto, todos los bosques estatales han sido transferidos a los consejos regionales, que ahora tienen la responsabilidad de supervisar y administrar esos bosques. Es probable que las regiones no supieran que el PMA había acordado apoyar actividades limitadas en 10 bosques (todavía por definir). A finales de junio de 1996, no se había presentado ningún plan de ordenación para su eventual apoyo por el PMA. Probablemente hará falta otro año, más o menos, antes de que se presente un plan, y sólo podría comenzar la actividad en los bosques forestales durante los meses finales del proyecto. Dada la cantidad limitada de alimentos de que dispone el



proyecto, este compromiso podría suprimirse y reorientarse los recursos a otros componentes en que ya se han hecho grandes avances.

13. **Infraestructura rural.** El fomento hídrico (fuentes y estanques) constituye parte importante de la mayoría de los planes comunitarios. Los logros alcanzados en las obras de fomento de aguas han sido muchos y se han alcanzado la mayoría de los objetivos previstos. En la mayoría de los casos de mejora de manantiales, los beneficiarios no han podido allegar suficientes fondos para cubrir los gastos de arena, cemento, barras de hierro, tuberías y bocas de riego. Para ello han hecho falta pequeñas economías durante la ejecución (por ejemplo, no dotar de drenaje al agua derramada y falta de fácil acceso a las tuberías o puntos de abastecimiento para las mujeres con las jarras tradicionales). Con frecuencia la capacidad de almacenamiento de los depósitos es baja debido a lo limitado de los fondos de inversión cuando, si se hubiesen construido los tanques algo mayores, se habría contribuido a cubrir las necesidades de los campesinos. Debiera establecerse un grupo local de administración para gestionar el sistema y mantenerlo. Los comités de mujeres suelen ser muy eficaces para administrar y hacer funcionar los sistemas ya terminados, siempre que hayan participado en ellos desde el primer momento. El recaudar pequeñas cantidades de dinero es muy común y este tipo de pequeños fondos suele ser aceptado y bien administrado por las mujeres.
14. Sólo se han realizado la mitad de los caminos de acceso fijados como objetivo. Se han destinado más alimentos por trabajo de los previstos al mantenimiento de caminos, lo que parece totalmente lógico dadas las malísimas condiciones de los caminos de acceso visitados. En la mayor parte de los casos, es cuestionable la justificación económica de estos caminos. Sin embargo, en la mayoría de los sitios visitados hacen falta senderos para las personas y el ganado, para mejorar el acceso de los agricultores a sus campos y evitar la destrucción de las laderas por el ganado. Pequeñas sendas, pavimentadas parcialmente en algunos casos, sería una aportación muy positiva pues los tramos más anchos que se están construyendo ahora están a menudo mal diseñados y ejecutados y pueden dar lugar a crear más erosión y a convertir el acceso en algo aún más difícil. Ha habido poquísima supervisión técnica durante la construcción de los caminos que ha visitado la misión y las normas técnicas aplicadas son de nivel muy bajo. La supervisión y la construcción de este tipo de infraestructura no debe ser responsabilidad exclusiva del extensionista local y requiere una aportación técnica específica por parte de un ingeniero rural especializado.
15. **Presas de tierra y riego en pequeña escala.** El Tigray es la única región donde una gran parte de los alimentos por trabajo se destina a la terminación de presas de tierra. Se han cumplido los objetivos pero es incompleto el diseño de estas presas por lo que respecta a las instalaciones de riego aguas abajo, al buen control de las aguas desperdiciadas durante inundaciones repentinas y a las obras de control contra las fugas y filtraciones. Aquí salta a la vista la brecha clásica que existe entre el enfoque ingenieril y el destino final de la infraestructura, es decir, una agricultura de riego por y para los agricultores. En la fase de diseño no se han tenido en cuenta realmente problemas como la propiedad o tenencia de las tierras, la ordenación de las aguas, los sistemas de cultivo y agricultura y el funcionamiento y conservación futuros del patrimonio que se ha creado. Parece que todavía surgen problemas cuando las tierras se distribuyen a agricultores sólo después de la terminación del embalse. Los agricultores debieran estar involucrados realmente en el diseño de los sistemas de riego.

SELECCIÓN DE BENEFICIARIOS

16. La concentración de las actividades del proyecto en los ocupantes de las tierras degradadas tiene automáticamente como objetivo un sector de la población necesitado y con déficit



alimentario; un sector cuya situación seguirá constantemente empeorando a pesar de los esfuerzos que se despliegan por introducir unas prácticas agrícolas mejoradas, a menos que vayan acompañadas de medidas de conservación de las tierras. Las prácticas de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) llevadas a cabo en Etiopía podrían contribuir a hacer más precisa la selección de los más necesitados. Sin embargo, el grupo destinatario justificable del proyecto es tan amplio que es totalmente imposible ayudar a todo el grupo dentro de los límites de los recursos disponibles. En vista de ello, resulta sumamente importante concentrar la atención en un enfoque coherente más bien que en el enfoque claramente fragmentario practicado actualmente para la conservación de las tierras del proyecto (por ejemplo, áreas de las cuencas), y las actividades de rehabilitación para dar una solución permanente al problema.

17. El enfoque de PPNL asegura que los beneficios redunden a favor de la comunidad en su conjunto a causa de su concentración en las actividades de conservación de suelos y tierras. Los particulares también resultan beneficiados según el tipo de actividad y el lugar. Por ejemplo, en el caso de mejoramiento de manantiales o estanques, las mujeres resultan beneficiarias inmediatas ya que estos servicios les dan un acceso más fácil al agua y reducen el tiempo empleado en su recogida. Al propio tiempo, hogares enteros se benefician debido a un agua más potable y posiblemente más abundante para el consumo de los miembros de la familia y también para su ganado.
18. En el caso de la conservación de tierras, los trabajos realizados suelen serlo en las tierras de varios agricultores. Así pues, los beneficios redundan directamente a favor de esos agricultores debido a las mejoras en la calidad de los suelos, lo que da lugar a mayores rendimientos de los cultivos y acceso para cortar y llevarse hierbas forrajeras sembradas para la estabilización de los diques. Los terratenientes de la zona no participantes también se benefician indirectamente del mejoramiento medioambiental general de un área propensa a la degradación. Aún cuando la propiedad de la tierra se limite a uno o dos agricultores, la selección del lugar puede ser esencial para frenar la degradación de la tierra. En esos casos, aunque los beneficios redunden a favor de sólo unos pocos agricultores, la importancia de controlar la degradación en la zona puede considerarse una necesidad más primordial que tratar de asegurar que un mayor número de personas reciban prestaciones directas e inmediatas del patrimonio que se ha creado.
19. Por lo que respecta a las medidas de rescate de tierras como el control de cárcavas, pudiera entregarse a muchos agricultores la propiedad oficiosa y la responsabilidad de la plantación de árboles y su conservación. Según el grado de aportación de mano de obra y del ingenio de cada individuo, los beneficios que se derivarían para cada agricultor van desde el aceite de ricino para preparar el tef de consumo o venta, palos y maderas de eucalipto, forraje de árboles, a frutas y leguminosas para su consumo o comercialización. Al propio tiempo, las actividades de control de cárcavas o barrancas benefician ecológicamente no sólo a la comunidad, sino también a la población de toda la zona.
20. Aunque resulta difícil aislar a los distintos participantes que pueden beneficiarse directamente del patrimonio creado por el proyecto, no cabe duda de que las comunidades en su conjunto resultan considerablemente beneficiadas con estas actividades.
21. Aunque las mujeres representan cerca de la mitad de la población rural total de las cuatro regiones del proyecto, sólo son dueñas de una parte de las explotaciones agrícolas y ganaderas. De las cuatro regiones, el Tigray tenía la distribución más equitativa de las explotaciones (25 por ciento), mientras que las mujeres de las otras tres regiones poseen entre el 16 y el 18 por ciento. Sin embargo, las mujeres constituían el 30 por ciento de los beneficiarios totales de alimentos por trabajo en el proyecto. Las mujeres de la región del



Tigray poseían el mayor índice de participación, que se cifraba en un 46 por ciento, mientras que las de las otras tres regiones era de un 23 por ciento. El bajo porcentaje de participación femenina se atribuye al hecho de que las mujeres disponen de menos tiempo libre después de realizar todas las faenas domésticas, pero es importante observar que es mayor el porcentaje de mujeres que participan en actividades comunitarias por las que no se pagan salarios que en actividades de alimentos por trabajo. En las regiones del Tigray y de Amhara, esta labor comunitaria se aporta a través del requisito de 20 días de trabajo gratuito obligatorio por hogar en virtud de la idea de movilización de masas. En las otras dos regiones, la labor comunitaria se hace con carácter voluntario. Diríase que el tiempo de la mujer empleado en labores no comerciales/hogareñas se estima que tiene un valor menor que las faenas agrícolas/trabajos comerciales del hombre, de suerte que la mujer del hogar tiene que cumplir la cuota exigida de mano de obra gratuita, independientemente de que trabajen más horas en sus actividades tradicionales. Por lo tanto, no sería equivocado llegar a la conclusión de que la mujer en este proyecto tiene menos acceso que el hombre a la mano de obra retribuida con alimentos.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN (SYE)

22. Aunque el proyecto ha establecido un mecanismo complejo para seguir de cerca las actividades y los resultados, no le pareció a la misión muy útil. En cada lugar del proyecto se preparan listas detalladas en las que figuran las actividades previstas y las efectivas por unidad física con los días de trabajo correspondientes y las necesidades de alimentos. En todos los lugares visitados por la misión, los objetivos parecían utópicamente elevados y las actividades que no se terminaban en un año se arrastraban y agregaban a las tareas proyectadas para el año siguiente, elevando así los objetivos a unos niveles aún menos acordes con la realidad. Los logros alcanzados se registran en unidades físicas aisladas, por ejemplo, kilómetros de diques construidos, sin tratar de relacionarlas con el plan total de conservación del lugar o de evaluar los resultados de las actividades en su totalidad. Los datos básicos procedentes de las comunidades se contrastan a todo lo largo de la obra hasta el nivel regional, pero las cifras agregadas no guardaban congruencia con las cifras locales, que solían ajustarse poco a los trabajos observados como hechos.
23. En virtud del programa de descentralización y reestructuración implantado recientemente por el Gobierno de Etiopía, la responsabilidad de SyE se está transfiriendo a las regiones. Este sistema de SyE ha sido proyectado y supervisado por un asesor externo, que se financia actualmente con la Subvención holandesa de Mejora de la Calidad. No se ha designado ninguna contraparte nacional y no todas las regiones han nombrado hasta ahora coordinadores regionales de SyE. Dado el grado de las otras responsabilidades del proyecto que recaen sobre el asesor, estos nombramientos son muy importantes.

FACTORES INSTITUCIONALES

24. Cuando se evaluaba la ampliación actual de este proyecto, el marco institucional se hallaba en una situación inestable, debido al proceso de descentralización en curso a favor de las regiones y a la reestructuración con la división del antiguo Ministerio de Agricultura en un Ministerio de Agricultura y un Ministerio de Desarrollo de Recursos Naturales y Protección Medioambiental. Aunque el proceso de descentralización está en gran parte terminado, se ha vuelto a producir algún movimiento institucional con la decisión reciente de reagrupar los dos



ministerios en un único Ministerio de Agricultura y Recursos Naturales. Esta reunificación se refleja a nivel central, regional y comercial. La nueva estructura favorece la planificación y ejecución del proyecto 2488 (Ampl.3) y su mayor integración con los aspectos conexos de desarrollo agrícola y de infraestructura rural, aspecto este que se subrayaba en el informe de la misión de evaluación de 1993.

25. La coordinación operativa del proyecto 2488 (Ampl.3) la proporciona a nivel nacional el Comité Nacional de Coordinación del Proyecto (CNCP), presidido por el Viceministro de Agricultura y Recursos Naturales, Comité que decide sobre política y asignación de recursos a las regiones, y examina los avances realizados. Con la tercera ampliación del proyecto se prevé el establecimiento de una Dependencia Nacional de Servicios a los Proyectos (DNSP), presidida por el Coordinador del Proyecto, que se contempla como el brazo ejecutivo del CNCP. La referida Dependencia rinde informes también al PMA y proporcionará información a los jefes regionales de los despachos de ejecución¹, por conducto de las Dependencias Regionales de Apoyo a los Proyectos (DRAP), encabezada cada una de ellas por un coordinador regional del proyecto. A nivel regional, el marco institucional del proyecto comprende también un Comité Regional de Coordinación del Proyecto, según se propuso en el informe de apreciación, Comité que rinde informe al Consejo Regional; en virtud de la descentralización realizada, este último tiene la responsabilidad de la política regional y de las asignaciones presupuestarias a los sectores agrícola y otros.
26. La idea era que el proyecto 2488 (Ampl.3) se ejecutase mediante el personal de los dos despachos regionales que ahora están agrupados en el Despacho de Agricultura y Recursos Naturales. A nivel de campo, la política del Gobierno es actuar sólo a través del asistente al desarrollo (AD), aunque son los técnicos especializados los que proporcionan directa y predominantemente ayuda a las comunidades rurales para llevar a cabo las obras de conservación de suelos y aguas y los trabajos rurales. La misión de apreciación para la Ampliación 3 recomendó que hubiera un AD para cada lugar del proyecto (lo que no ha sido posible ya que los AD tienen otras muchas funciones durante la planificación y ejecución de la PPNL), más un técnico en cuencas (TC) para cada tres AD. Tampoco se ha conseguido esta proporción.
27. La Comisión de Prevención y Preparación para casos de Catástrofe (CPPC) se encarga de hacer funcionar el plan de generación de empleo (PGE). La idea básica en que éste se apoya es establecer una “reserva” de planes para las actividades de desarrollo, a través de la participación comunitaria, y con destino a las zonas deficitarias de alimentos y propensas a padecer catástrofes/sequía. Durante los años normales, el Gobierno ejecuta todos los componentes de los planes que le es posible con sus propios recursos. En períodos de catástrofes o sequía, en que se canalizan grandes cantidades de ayuda de socorro a las zonas siniestradas, las actividades de socorro pueden ampliarse mediante los actuales planes de PPNL a fin de dar empleo a un mayor número de la población damnificada, pero físicamente hábil, a través de actividades de alimentos por trabajo. De esta forma, las actividades de desarrollo concebidas para reducir o evitar catástrofes en el futuro sirven de conexión entre las actividades de socorro y desarrollo, y reducen la dependencia de la distribución gratuita de alimentos.

¹ La misión de apreciación de 1993 proponía que la DNSP incluyese, además de al director/coordinador del proyecto, especialistas sectoriales en silvicultura, conservación de suelos e infraestructura rural, así como a un Oficial de Logística, un Auditor y un contable de apoyo y personal administrativo, que con algunas modificaciones se incluyeron en el plan de operaciones del proyecto 2488 (Ampl.3). Todavía no se han designado los especialistas sectoriales y ha estado atrasada la información sobre auditoría.



CONCLUSIONES

Pertinencia del proyecto

28. El proyecto 2488 (Ampl.3) lleva a cabo una labor útil en las cuatro regiones donde opera. La misión ha podido contemplar unas obras de conservación satisfactorias y con plena participación de las comunidades afectadas. Sin embargo, la escala de operaciones es pequeñísima en comparación con la envergadura del problema. Lo ideal sería que el proyecto se considerase, por lo tanto, como un modelo que pudiera replicar el Gobierno con la ayuda apropiada de donantes adicionales. Sin embargo, es poco probable que los trabajos materiales tengan repercusiones importantes sin un marco político adecuado para afrontar las causas del problema.
29. Dado el volumen limitado de alimentos de que dispone el proyecto y la situación bastante confusa que predomina en el sector forestal, el PMA tendría que considerar la posibilidad de modificar el Plan de Operaciones para cancelar su compromiso en este sector y reorientar los alimentos disponibles hacia las otras operaciones donde hasta ahora se han conseguido grandes progresos.

Conveniencia de la ayuda alimentaria

30. Es evidente que las raciones alimentarias del PMA satisfacen una necesidad esencial al complementar unos suministros insuficientes a nivel local (especialmente en años de sequía) y ayudar a los residentes del lugar a quedarse en el seno de la comunidad y emprender obras de conservación en lugar de migrar para buscar empleo retribuido. Además, la mayor parte de las medidas de conservación exigen más mano de obra de la que pueden tradicionalmente aportar las familias agrícolas individualmente consideradas y los contactos sociales. La ayuda alimentaria contribuye a movilizar a comunidades enteras para trabajar en áreas de cuencas enteras. El proyecto podría aumentar sus actividades con buenos efectos, sin perjuicio de la capacidad técnica local, si se dispusiera de más recursos alimentarios.

Capacidad institucional

31. La descentralización de responsabilidades a favor de las regiones para la ejecución del proyecto 2488 (Ampl.3), junto con muchos otros aspectos del desarrollo agrícola, significa que es necesario introducir modificaciones en el plan de operaciones del proyecto. La misión examinó el borrador revisado del plan de operaciones preparado por el Gobierno y recomendó su aceptación. Al propio tiempo, la misión recomendó que se reforzara la DNSP. La labor realizada por el proyecto a nivel local es muy técnica y por este motivo, así como por razones de seguimiento y evaluación, la DNSP necesita estar en condiciones de proporcionar no sólo respaldo a las DRAP sino, durante algún tiempo todavía, más ayuda con un plan y unas normas que necesitan ser compartidas a nivel local.
32. Es sumamente importante que las obras de conservación de suelos y aguas y de acceso sean técnicamente válidas. Si es incorrecto el asesoramiento o demostración que se dan a un agricultor en relación con sus actividades agrícolas o ganaderas, se verán perjudicados tanto el agricultor como su familia. Si las medidas de conservación están mal proyectadas y formuladas, comunidades enteras pueden sufrir las consecuencias junto con un daño duradero para la propia tierra. El proyecto 2488 (Ampl.3) debe servir de vehículo para demostrar las posibilidades y beneficios de unas obras eficaces de conservación de suelos y aguas y de infraestructura llevadas a cabo a través de la participación comunitaria, por lo que el seguimiento técnico y la evaluación son especialmente importantes y requieren mejora. Para



ello hace falta un personal técnico suficientemente capacitado a nivel local. Por consiguiente, la misión llegó a la conclusión de que se mantuviera un cuadro de TC bien capacitados, para trabajar junto con los AD, especialmente en los sectores que habían sido seleccionados para una labor intensiva de PPNL.

Enfoque de planificación participativa a nivel local (PPNL)

33. La base de la Ampliación 3 del proyecto es su enfoque de PPNL. Aunque las obras materiales de conservación y rehabilitación de tierras siguen siendo, por su propia naturaleza, análogas a las de las fases anteriores del proyecto, el enfoque se basa ahora en la preparación de planes a nivel local. En la preparación de éstos se hace intervenir a los miembros de las respectivas comunidades. La misión quedó impresionada con el grado de participación; los miembros de las comunidades con los que habló la misión parecían todos convencidos del valor esencial de esos trabajos para la protección de sus tierras y su sostenimiento. Se observaron casos de acción comunitaria espontánea para iniciar o ampliar obras fuera del propio proyecto, es decir, llevando a cabo trabajos sin el incentivo de las raciones de alimentos.

Red de seguridad

34. El enfoque de PPNL se presta admirablemente para la ejecución de los PGE, aplicados por el DPPC. Sin embargo, el proyecto se concentra en las actividades de conservación de suelos y aguas en un número limitado de comunidades de acuerdo con los recursos disponibles. Dada la importancia de estas actividades desde una perspectiva del desarrollo y las posibilidades de perjuicios que encierran con un diseño y ejecución poco competentes, la misión instó a que se tuviera una cautela extrema en su ampliación incontrolada dentro de los PGE. Una aportación importante del proyecto Etiopía 2488 (Ampl.3) es demostrar cómo el enfoque de PPNL puede practicarse satisfactoriamente y proporcionar la creación de capacidad para el personal gubernamental que interviene en la aplicación del proceso de PPNL.

Sostenibilidad

35. La participación de las comunidades beneficiarias en la planificación y ejecución de obras de conservación es un paso importante para asegurar su valor y mantenimiento. Se incluyen varias mejoras técnicas en las "Recomendaciones", que ayudarían a mejorar la sostenibilidad de los trabajos. El proyecto juega claramente una función importante en la promoción del concepto de conservación de tierras y aguas, como lo demuestra el grado de trabajo observado más allá del alcance del propio proyecto. El grado mucho mayor de prácticas poco apropiadas de ordenación rural constituye, sin embargo, una indicación abrumadora de cómo queda todavía mucho por hacer.

RECOMENDACIONES

36. La misión recomendó:

- a) al Gobierno de Etiopía que:
 - i) formulase una política nacional de utilización de la tierra y un programa nacional de rehabilitación y ordenación rural;
 - ii) se fomentasen otras prácticas de alimentación para el ganado, restringiendo el pastoreo comunal y fomentando la producción de forraje;



- iii) se prestase atención, con la ayuda de los donantes apropiados, para la ampliación de los institutos de ahorro rural a fin de proporcionar así un método alternativo de ahorro diferente al de las inversiones tradicionales en más ganado;
 - iv) dada la importancia del sector forestal para el país y su aportación a la protección medioambiental, debe contactarse a los donantes para que ayuden a preparar un plan de acción más detallado, que podría estudiar el PMA en una fase ulterior para cofinanciarlo como un proyecto aparte;
 - v) se designe un coordinador nacional de SyE para el proyecto, con supervisores de SyE en cada región, y que se desarrolle un sistema de SyE para incluir la evaluación de los efectos y el impacto;
- b) al PMA que:
- i) dada la magnitud del problema de la conservación, se emprendan medidas para colaborar con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de un programa nacional para la ordenación y rehabilitación de tierras, en que intervengan los donantes y ONG apropiados;
 - ii) se incrementen los recursos destinados al proyecto para una ampliación de las operaciones, si los hay;
- c) al proyecto que:
- i) trate de asegurarse una fuente adicional de fondos de otros donantes, como contribuciones en dinero o artículos no alimentarios, para complementar así sus recursos alimentarios en el sector de la infraestructura rural, especialmente en el aprovechamiento de manantiales de agua;
 - ii) examine la construcción de caminos de acceso para asegurar que se presten bien a las necesidades de los beneficiarios y que haya una calidad adecuada en las obras de construcción;
 - iii) proceda con gran cautela antes de emprender pequeños planes de riego y que no se vaya a ver involucrado en la construcción de embalses que no hayan sido proyectados en colaboración con los agricultores, y cuando no sea hayan planificado plenamente los servicios de riego;
 - iv) transfiera los viveros de árboles, cuando sea posible, a las comunidades locales como una perspectiva interesante de generación de ingresos y empleo, con lo que se liberarían recursos de la ayuda para dedicarlos a actividades que los necesitan más, y restringiendo los recursos del proyecto a ayudar a las fases iniciales de los viveros que son esenciales para los sitios de conservación.

LECCIONES APRENDIDAS

37. La participación de las comunidades beneficiarias en la identificación, planificación y ejecución de obras de conservación aumenta claramente su disposición a adoptar las medidas necesarias, así como las propias obras, mejorando notablemente la sostenibilidad de todo el programa.
38. Es menester proceder con gran cautela a la hora de aplicar la idea de red de seguridad social a los programas de conservación de tierras. Cualquier ampliación repentina de las actividades para ofrecer trabajo de gran empleo de mano de obra a personas afectadas por calamidades



naturales aumenta considerablemente el riesgo de llevar a cabo planes sin un suficiente insumo técnico para su diseño y supervisión. En ecosistemas frágiles, las obras de conservación que están por debajo de la norma pueden hacer mucho más daño que bien. Dentro del enfoque de participación popular, los preparativos de los planes crean expectativas que resultarán amargas si éstas no se cumplen sino que se mantienen en reserva, con lo que se destruiría la voluntad de participar en el futuro.



ANEXO

**REALIZACIONES EN DÍAS DE TRABAJO Y DESGLOSE
DE LAS ACTIVIDADES AL FINAL DE JUNIO DE 1996**

	1995 Primer semestre	1995 2º semestre a primer semestre de 1996	TOTAL a final de junio de 1996	Porcentaje
TOTAL				
Región de Amhara	1 048 €	3 003 54	1 052 24	25,40
Región de Tigray	3 412 €	3 515 42	6 928 08	43,58
Pueblos meridionales	511 233	1 386 22	1 897 45	11,94
Oromya	706 630	2 311 19	3 017 82	18,99
Total	5 649 2	10 216 38	12 895 61	
de cuyo total:				
Infraestructura rural				
Región de Amhara	4 767	66 377	71 144	2,35
Región de Tigray	676 060	1 366 47	2 042 53	67,43
Pueblos meridionales	59 853	186 939	246 792	8,15
Oromya	141 430	527 131	668 561	22,07
Total	882 110	2 146 91	3 029 02	
Conservación de suelos y aguas				
Región de Amhara	80 183	520 305	600 488	12,20
Región de Tigray	716 863	999 976	1 716 83	34,89
Pueblos meridionales	177 327	661 378	838 705	17,05
Oromya	372 790	1 391 30	1 764 09	35,85
Total	1 347 1	3 572 96	4 920 12	
Viveros y silvicultura				
Región de Amhara	825 197	2 070 81	2 895 98	40,30
Región de Tigray	1 914 €	1 019 43	2 934 33	40,03
Pueblos meridionales	263 047	518 461	781 508	10,90
Oromya	177 530	379 932	557 462	7,78
Total	3 180 €	3 988 63	7 169 28	
Guardas				
Región de Amhara	138 580	312 772	451 352	60,67
Región de Tigray	104 840	129 544	234 384	31,51
Pueblos meridionales	11 007	19 446	30 453	4,00
Oromya	14 880	12 828	27 708	3,72
Total	269 307	474 590	743 897	
Capacitación				
Región de Amhara	-	33 279	33 279	100,00



