

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 21 - 23 de enero de 1997

INFORMES PARCIALES SOBRE PROYECTOS APROBADOS

**Tema 9 a) del
programa**



Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/97/9-A/Add.1

10 diciembre 1996

ORIGINAL: INGLÉS

PROYECTO PANAMÁ 2796 (Ampl.1)

Desarrollo comunitario y producción de alimentos en zonas deprimidas

Costo total de los alimentos	3 780 070 dólares
Costo total para el PMA	5 034 680 dólares
Número de beneficiarios	26 000 familias
Fecha de aprobación por el CPA	25 de mayo de 1991
Fecha de la firma del plan de operaciones	28 de octubre de 1991
Fecha de notificación de la terminación de los preparativos	28 de octubre de 1991
Fecha de la primera distribución	15 de enero de 1993
Duración de la asistencia del PMA	Cinco años
Duración del proyecto al 31 de diciembre de 1996	Cuatro años

Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

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 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 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 regional: F. Roque Castro tel.: 5228-2207

Director regional adjunto: J. Conway tel.: 5228-2308

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

FINALIDAD DEL PROYECTO Y DE LA ASISTENCIA DEL PMA

1. El proyecto apoya la estrategia del Gobierno dirigida a mejorar la situación socioeconómica de los pequeños agricultores y campesinos que viven en las zonas rurales más deprimidas del país, en especial en las provincias de Herrera, Los Santos, Coclé, Chiriquí, Colón, Veraguas y Panamá.
2. Los objetivos inmediatos del proyecto son los siguientes:
 - a) incrementar la disponibilidad de alimentos destinados a la población beneficiaria mediante la promoción del cultivo de plantas tradicionales y no tradicionales, la reducción de la erosión de los suelos ocasionada principalmente por la deforestación y los métodos de cultivo no apropiados, y el incremento de la producción alimentaria logrado gracias al crédito; y
 - b) ampliar el acceso a las comunidades locales mediante la mejora de los caminos de acceso, el saneamiento ambiental y la vivienda.

EJECUCIÓN

3. El proyecto tiene por objetivos inmediatos incrementar la disponibilidad de alimentos destinados a la población destinataria, así como en mejorar las condiciones del suelo, la capacitación y la creación de organizaciones de agricultores. Estas actividades promueven el desarrollo socioeconómico de los pequeños agricultores y campesinos. La ayuda alimentaria proporcionada en el marco del plan de alimentos por trabajo ha constituido un incentivo válido para promover la fuerza de trabajo de las comunidades.
4. Se ha comprobado que el conjunto de medidas técnicas que aplican los proyectos es adecuado y ofrece un gran potencial a los agricultores, que hoy están en condiciones de obtener distintas variedades de alimentos para su propio consumo y de vender los excedentes en el mercado.
5. El proyecto comenzó sus operaciones en las provincias de Herrera, Los Santos, Veraguas y Coclé, donde se ejecutó el proyecto original. Ya han participado directamente en las varias actividades del proyecto 13 500 pequeños agricultores y campesinos, aproximadamente, muchos de los cuales de origen indígena, lo cual corresponde al 93 por ciento de la población destinataria. Estas personas viven en unas 603 comunidades rurales pobres ubicadas en 50 distritos dispersos por toda la zona del proyecto.
6. Los criterios de selección de las comunidades y los beneficiarios se han basado en encuestas socioeconómicas realizadas por el Gobierno, mediante las cuales se han identificado la mayor parte de las zonas deprimidas y los pequeños agricultores más pobres que tienen poca tierra y perciben unos ingresos anuales inferiores a 200 dólares. Los campesinos sin tierra se benefician del proyecto también porque tienen la posibilidad de participar en actividades de alimentos por trabajo destinadas a la construcción de infraestructura básica y a obras de saneamiento ambiental que repercuten en favor de todas las comunidades en conjunto.

7. El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) representa la institución responsable de la ejecución del proyecto, por conducto de su Dirección Nacional de Desarrollo Rural (DNDR). Las estrategias del proyecto y el programa de trabajos están plenamente integrados. El Ministerio de Planificación y Políticas Económicas (MIPPE) actúa de enlace entre el Gobierno y el PMA en lo referente a las cuestiones de política.
8. El Director Nacional de Desarrollo Rural del MIDA ha designado un coordinador del proyecto de dedicación exclusiva quien mantiene un enlace continuo con el PMA por todo lo se refiere a las cuestiones operativas y administrativas. A nivel central, la dependencia de coordinación del proyecto está integrada por el director nacional del proyecto, un coordinador técnico, una dependencia administrativa, una dependencia de logística de los alimentos y otra dependencia de elaboración de datos.
9. A nivel local, el proyecto recibe el apoyo de nueve direcciones regionales que cuentan con 181 funcionarios; los directores regionales asumen la responsabilidad directa de la ejecución del proyecto en sus respectivas regiones o provincias, y se encargan por tanto del suministro de asistencia técnica, la supervisión del crédito, la distribución de raciones alimentarias a los beneficiarios, y la coordinación de las acciones con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
10. Varias instituciones participan también en la ejecución del proyecto: el Instituto de Recursos Naturales Renovables proporciona asistencia técnica en actividades agroforestales; el Ministerio de Obras Públicas presta asistencia técnica para las obras de construcción; y la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad (DIGEDECOP) proporciona ayuda sobre aspectos relacionados con el desarrollo de la comunidad.

ADMINISTRACIÓN DE LOS ALIMENTOS

11. Al 30 de septiembre de 1996, el proyecto había recibido 7 000 toneladas de productos, de una asignación total de 13 214 toneladas, las distribuciones efectivas ascendían al 89 por ciento de las cantidades recibidas, y las pérdidas post-c.i.f. al 1,8 por ciento. Los productos restantes se van a distribuir en breve.
12. La administración de los alimentos ha sido satisfactoria a nivel gubernamental, considerando que se han aplicado procedimientos rápidos para recuperar los productos que llegan en condiciones de humedad excesiva. El proyecto cuenta con ocho depósitos equipados de manera adecuada y cercanos a los lugares del proyecto. De éstos, cinco se han dotado de sistemas de refrigeración para garantizar la conservación de los alimentos susceptibles de infectarse, tales como cereales y legumbres.
13. Hay dos depósitos que tienen una capacidad de almacenamiento de 1 000 toneladas cada uno, mientras que en el almacén regional sólo se pueden manipular 200 toneladas. Hay otros tres amplios depósitos, situados en Coclé, Chiriquí y Santiago de Veraguas, que están puestos a disposición por el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA). También el Programa Nacional de Salud y Nutrición (PNSN) pone a disposición sus instalaciones, en especial para la recepción de los envíos. El IMA proporciona asistencia técnica para la manipulación y conservación de los alimentos y el PNSN suministra los vehículos para el transporte de los productos. Una vez que éstos se reciban y distribuyan a los depósitos, la administración local estará totalmente a cargo de los directores regionales del MIDA.

CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO

14. Pese a las graves dificultades presupuestarias con las que tropezaba el país durante el período examinado, la contribución del Gobierno a la ejecución del proyecto ascendió a 3,4 millones de dólares. De esta cantidad, 2,6 millones de dólares se utilizaron para pagar los sueldos del personal técnico y administrativo, 450 000 dólares para cubrir los gastos operativos, y 406 000 dólares para los gastos directamente relacionados con la logística de la ayuda alimentaria. Además, el proyecto cuenta ahora con unos 616 000 dólares en apoyo de la ejecución de las actividades productivas de los pequeños agricultores.

AYUDA EXTERIOR

15. La Agencia Española de Cooperación (AEC) ha proporcionado 60 000 dólares en apoyo de explotaciones sostenibles para la cría de animales pequeños. Esta asignación se ha indicado en el plan de operaciones del proyecto como insumo adicional administrado por conducto de las ONG. El Fondo para el Desarrollo de la Fundación Interamericana (FIA) proporciona apoyo en metálico por un total de 95 000 dólares y recursos en especie (semillas y fertilizantes) destinados a las actividades productivas que llevan a cabo algunos grupos organizados de familias beneficiarias y que se concentran en las provincias de Coclé, Panamá (zona de Capira) y Veraguas. El alcance del plan de operaciones se ha ampliado con el fin de incluir la cooperación entre las ONG y el proyecto como insumo complementario.
16. Los artículos no alimentarios (camiones, furgonetas y pequeñas herramientas agrícolas) donados por los Países Bajos ascendieron a un total de 197 900 dólares y su utilización se planificó como si se tratara de normales insumos del PMA empleados durante la ejecución del proyecto.

EVALUACIÓN

17. Se está estableciendo un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) y ya se ha comprado equipo de computadora para el proyecto que se ha instalado en cada una de las regiones abarcadas. Para este fin, el proyecto ha contratado los servicios de un consultor experimentado que ya ayudó a establecer sistemas de SyE en proyectos similares del PMA realizados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.
18. Una comparación entre los objetivos establecidos en el plan de operaciones y las realizaciones logradas al 30 de septiembre de 1996, según los planes de trabajos anuales del proyecto, demuestra que los resultados son excelentes puesto que reflejan un elevado nivel de realizaciones, sobre todo en lo referente a alimentos básicos (99 por ciento), producción hortícola (97 por ciento) y estanques piscícolas (94 por ciento), frente a los objetivos prorrateados previstos. En las obras de mejora de la infraestructura comunitaria, como por ejemplo construcción de puentes y mejora de escuelas, centros de salud y caminos rurales de acceso, se alcanzó respectivamente un nivel del 100, 99 y 95 por ciento de los objetivos prorrateados. En las actividades de capacitación de los beneficiarios se alcanzó el 99 por ciento, y en las obras de saneamiento ambiental, construcción de acueductos y canales de conducción de agua, un nivel del 96 por ciento. Por lo que

concierno a las cocinas de bajo consumo de combustible y las letrinas, se logró el 86 y 89 por ciento, respectivamente, de los objetivos prorrateados (véase el Anexo).

19. Al 30 de septiembre de 1996, el proyecto había monetizado en total 2 828 toneladas de maíz, con las cuales se habían obtenido 479 531 dólares. De esta cantidad total, 142 968 dólares se utilizaron para compras locales. Los fondos generados se han depositado en una cuenta conjunta que devenga intereses administrada por el Gobierno (MIDA y Oficina del Contralor Nacional) y el PMA. Cincuentamil dólares se asignaron al establecimiento del sistema de SyE del proyecto y se gastaron por completo para adquirir una computadora y programas informáticos destinados al seguimiento y la evaluación, y para contratar a un consultor que capacitara a las contrapartes del Gobierno en el empleo del sistema de SyE informatizado. Una cantidad total de 286 563 dólares se destinó al establecimiento de un fondo rotatorio con el cual financiar las actividades productivas de los beneficiarios mediante la concesión de préstamos de 300 dólares cada uno, en promedio. Al 30 de septiembre de 1996 ya se habían otorgado préstamos por una cifra correspondiente al 70 por ciento del monto total.
20. Desde 1994 hasta el 30 de septiembre de 1996, se beneficiaron del sistema de crédito 961 pequeños agricultores en total, cuyo objetivo principal consistía en financiar la mejora de las actividades productivas emprendidas en el ámbito de los planes innovadores de producción que había formulado y promovido el personal técnico del proyecto. Hoy, en base a las normas actuales, los préstamos concedidos van de 50 dólares a un máximo de 2 000 dólares, y se aplica un tipo de interés del siete por ciento para el primer crédito y del nueve por ciento para el segundo. Ya se han recuperado el 77 por ciento de los préstamos otorgados en 1994. Del 23 por ciento restante, algunos préstamos no se han reembolsado en el plazo establecido, por lo cual las futuras cosechas de los agricultores se utilizarán como garantía para el pago de esos préstamos pendientes de reembolso.
21. Las cifras indican claramente el éxito que ha obtenido el proyecto. El elevado número de pequeños agricultores que se han beneficiado del préstamo, la capacidad de las autoridades del proyecto para administrar los micropréstamos otorgados a este sector y la tasa de reembolso del 77 por ciento de los préstamos concedidos en 1994 demuestran la idoneidad de los conjuntos de medidas técnicas que se han ofrecido y la real necesidad de que los pequeños agricultores adopten dichas medidas. Si éstos no hubiesen resultado adecuados o bien las tasas de reembolso hubiesen sido demasiado elevadas, los agricultores no hubieran estado en condiciones de reembolsar los préstamos. Dicha tasa de reembolso del crédito rural constituye por tanto una experiencia positiva.
22. La elevada tasa de realizaciones de los objetivos relativos a caminos rurales, puentes y escuelas (véase el anexo) demuestra que las comunidades beneficiarias han aceptado plenamente el enfoque integrado. Se han establecido grupos de trabajo, constituidos por habitantes de las aldeas locales, que se encargarán de mantener la infraestructura recién creada. La ayuda alimentaria ha sido fundamental en el marco de la construcción de la infraestructura.

23. Las mujeres, entre las cuales 6 000 mujeres jefe de familia, participan directamente y en la misma medida que los hombres en la formulación de la estrategia de ejecución del proyecto. Su participación se manifiesta de las siguientes maneras:
- trabajan en el sector de la producción, en parcelas y huertos;
 - contribuyen a la realización de cursos de capacitación y participan en los mismos;
 - coordinan las actividades del proyecto en sus propias comunidades;
 - desempeñan la función de jefes de la comunidad con objeto de ejecutar el proyecto y tomar parte en el mismo.
24. El proyecto respalda y promueve a los grupos de mujeres en varias de las actividades previstas. El sistema de SyE del proyecto no ha facilitado información desglosada por sexo. Sin embargo, se estima que el 35 por ciento de la fuerza de trabajo utilizada está constituida por mujeres.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

25. Los resultados logrados hasta la fecha por el proyecto representan un avance significativo con respecto al problema de la pobreza rural, a los niveles social, económico y ambiental. Dichos resultados se indican a continuación:
- Al adoptar las técnicas mejoradas que se recomiendan en el ámbito del proyecto, a saber, la agroacuicultura, los agricultores han abandonado sus métodos tradicionales de desmonte o quema para la plantación de cultivos, lo cual ha llevado a tener que proteger y mejorar los frágiles ecosistemas de las comunidades beneficiarias.
 - Hoy las comunidades tienen acceso a una variedad de productos en zonas que sólo recientemente se han visto afectadas de manera generalizada por escasez de alimentos. Además, el proyecto ha permitido una mejor interrelación entre las comunidades y ha facilitado la comercialización de los productos mediante la construcción o mejora de caminos y puentes.
 - Ochentaicincomil personas, es decir, casi el 8,4 por ciento de la población rural, han tenido acceso a la asistencia técnica y se han beneficiado de las raciones del PMA. Además, el proyecto ha sentado las bases para la organización comunitaria mediante la promoción de asociaciones de productores encaminadas a consolidar la sostenibilidad de las actividades del proyecto, una vez que termine la ayuda del PMA.
 - El proyecto se ha convertido en un catalizador para fomentar la participación de instituciones nacionales e internacionales, tales como los ministerios de obras públicas, salud y educación, y las ONG.
26. Por lo que concierne al problema de la organización comunitaria, se recomienda que se intensifique la participación del Instituto Panameño de Cooperativas Autónomas a fin de fortalecer la autonomía de las comunidades y de permitir que éstas sigan siendo sostenibles una vez que termine el proyecto. Dicho Instituto ha convenido en aumentar su personal.

27. Hoy el proyecto promueve y ejecuta algunas actividades de producción seleccionadas junto con las familias que están en condiciones de producir hortalizas, cereales, pescado y alimentos en conserva (jaleas y encurtidos), a un ritmo constante. Se han establecido mecanismos adecuados para apoyar el ingreso de los pequeños productores en el mercado. El problema del acceso de los agricultores al mercado y de su ingreso en el mismo representará una prioridad durante el período restante del proyecto. Se ha solicitado una prórroga para permitir al proyecto alcanzar todos sus objetivos.

ANEXO

COMPARACIÓN ENTRE OBJETIVOS Y REALIZACIONES
(al 30 de septiembre de 1996)

Actividades	Depen- dencia	Normas de trabajo	Objetivo según el plan de operaciones	Días de trabajo según el plan de operaciones	Comparación entre objetivos y realizaciones								Total acumulativo	Objetivos previstos al 30/09/96	Realizaciones como % de los objetivos prorrateados	
					1993		1994		1995		1996 (Enero-Sept.)					
					Efectivo	D/T	Efectivo	D/T	Efectivo	D/T	Efectivo	D/T				Efectivo
PRODUCCIÓN ALIMENTARIA																
Construcción de estanques piscícolas	No.		2 500	875 0	596	82 8	336	47 7	341	39 8	294	36 0	1 5	206 5	1 65	94
Chiquereros y gallineros	No.	30	1 000	30 0	272	4 2	59	2 2	62	2 6	84	2 8	477	12 0	650	73
Repoblación forestal	Ha	60	3 150	189 0	220	12 8	63	9 3	78	9 8	489	88 7	850	120 7	1 00	85
Muros y terrazas	Km.	500	152	76 0	50	7 3	43	6 0	17	5 9	31	10 1	141	29 5	163	86
Producción hortícola (ha)	Ha	1 5	206	309 0	82	45 3	75	55 0	130	63 4	152	53 1	439	221 9	450	97
Producción de alimentos básicos (cereales, hortalizas, etc.)	Ha	120	12 600	1 5	2 6	167 6	2 35	209 6	2 9	218 2	2 8	285 6	10 9	861 1	11 00	99
MEJORA DE LA INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA																
Obras de mejora de caminos	Km.	600	500	300 0	160	26 2	250	64 8	326	83 1	408	105 1	1 1	279 3	1 20	95
Escuelas/centros de salud	No.	200	193	38 6	109	9 6	133	18 0	120	15 4	85	13 1	447	56 2	450	99
Construcción de puentes	No.	1 8	22	39 6	7	2 6	7	2 2	11	2 8	7	10 3	32	18 1	30	100
SANEAMIENTO AMBIENTAL																
Acueductos/canales	Km.	350	1 910	668 5	122	30 0	258	41 6	180	33 2	163	36 8	723	141 8	750	96
Letrinas	No.	16	7 000	112 0	817	9 6	702	9 7	334	4 8	389	5 8	2 2	30 0	2 50	89
Pozos	No.	50	800	40 0	12	510	6	400	5	275	1	160	24	1 3	34	70
Cocinas de bajo consumo de combustible	No.	7	3 000	21 0	233	2 2	61	513	21	172	30	233	345	3 1	400	86
Mejora de la vivienda	No.	100	2 000	200 0	489	24 6	450	29 5	288	21 5	463	31 0	1 6	106 7	1 70	99
CAPACITACIÓN	D/T	0	0	243 3	6 1	22 2	3 00	15 5	2 8	14 2	3 8	26 4	15 7	78 4	80 00	98
RESERVA	D/T	0	0	342 0		4 4		7 5		4 7	0	20 2	0	37 0	0	0