

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 20 - 22 de enero de 1999

INFORMES DE LA DIRECTORA EJECUTIVA SOBRE ASUNTOS OPERACIONALES

Tema 8 del programa

INFORME PARCIAL SOBRE EL PROYECTO APROBADO COLOMBIA 2740.01

Apoyo a las actividades socioeconómicas y de protección del medio ambiente en las comunidades

Fecha de aprobación	Octubre de 1993
Fecha de la firma del plan de operaciones	15 de julio de 1994
Fecha de notificación de la terminación de los preparativos	13 de febrero de 1995
Fecha de la primera distribución	Abril de 1995
Duración de la asistencia del PMA	Cuatro años
Duración del proyecto al 30 de junio de 1998	Tres años y dos meses

Costo (dólares EE.UU.)

Costo total para el PMA	8 010 000 dólares
Costo total de los alimentos	7 000 000 dólares

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



Distribución: GENERAL

WFP/EB.1/99/8/1

7 diciembre 1998

ORIGINAL: INGLÉS

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio WEB del PMA (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

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.

El funcionario del PMA encargado de coordinar el presente documento es:

Oficial Superior de Enlace: Sra. R.I. Antolin tel.: 066513-2207

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjense al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 066513-2641).



FINALIDAD DEL PROYECTO Y DE LA ASISTENCIA DEL PMA

1. El objetivo a largo plazo del proyecto es mejorar las condiciones de vida de la población indígena, tal como se indica en el plan gubernamental de desarrollo económico y social, y prestar asistencia para la integración de la población indígena en todos los aspectos de la sociedad colombiana.
2. Sus objetivos inmediatos son los siguientes:
 - a) apoyar la construcción de infraestructura social y productiva,
 - b) apoyar la recuperación y protección de microcuencas hidrográficas degradadas,
 - c) apoyar actividades generadoras de ingresos mediante la provisión de crédito, asistencia técnica y capacitación para empresas indígenas, y
 - d) mejorar la toma de decisiones en el ámbito local y promover los intereses de la población indígena.
3. En Colombia los grupos indígenas representan el dos por ciento de la población total. Según el último censo (1995), siguen siendo uno de los sectores con niveles más elevados de pobreza e indicadores más altos de inseguridad alimentaria. Durante muchos años la población indígena sufrió violaciones de sus derechos humanos cuando reclamaba las tierras de sus ancestros; más recientemente ha sido víctima de conflictos internos que, al agudizarse, la obligaron a incorporarse a las filas cada vez más nutridas de la población desplazada en el interior del país.
4. El proyecto se propone contribuir al desarrollo socioeconómico de 304 comunidades que representan, aproximadamente, el 50 por ciento de la población indígena del país. Los alimentos que proporciona el PMA consisten en 50 000 toneladas de trigo. El 76 por ciento del cereal sirve para adquirir productos alimenticios locales que apoyen actividades de alimentos por trabajo, cuya finalidad es construir infraestructura social y productiva de base. El restante 24 por ciento se emplea como capital inicial para establecer un fondo de crédito para la población indígena, y proporciona financiación para proyectos que son viables desde el punto de vista económico, ambiental y cultural. La administración del fondo de crédito está a cargo de una institución financiera local designada por el PMA. El Gobierno ha añadido a tal fondo una asignación de cinco millones de dólares, lo que representa una aportación de contrapartida en proporción de dos a uno con respecto al dinero proporcionado por el PMA.
5. El proyecto comprende nueve departamentos (las mayores unidades administrativas y políticas) de los 33 que integran Colombia. Los departamentos en cuestión están situados en ecosistemas sumamente variados y de notable diversidad biológica (que van desde altas regiones montañosas andinas hasta sabanas de tierras bajas y secas). El proyecto abarca 15 grupos étnicos diferentes que hablan, además del español, ocho lenguas indígenas.
6. La ayuda alimentaria cumple principalmente una función de incentivo y complemento de los ingresos. En efecto, los productos alimenticios adquiridos mediante el intercambio por ayuda alimentaria del PMA constituyen un fuerte incentivo para que los beneficiarios del proyecto participen en las actividades previstas, especialmente durante la estación seca cuando el desempleo rural alcanza niveles elevados. Además, puesto que los ingresos de estas comunidades son bajos, la ayuda alimentaria representa un aporte adicional al presupuesto familiar.



EJECUCIÓN

Organismo de ejecución

7. El proyecto se basa en las comunidades y se ejecuta "de abajo hacia arriba". La Red de Seguridad Social de la Presidencia de Colombia ha asumido la responsabilidad global estableciendo, dentro de su propia estructura, una dependencia especial encargada de la ejecución, que presta apoyo al proyecto y a las comunidades indígenas. La dependencia de ejecución recibe financiación adicional del Gobierno a través de un proyecto general del PNUD (COL 92/007).
8. Las actividades se programan en el ámbito de las comunidades. Los planes así formulados se presentan luego a los consejos locales, y son coordinados por representantes de las entidades locales y por los delegados oficiales de las comunidades indígenas a efectos de su examen y aprobación. Durante la realización de las obras, las distintas instituciones encargadas de la ejecución y el coordinador regional de la dependencia de ejecución prestan asesoramiento y seguimiento a las actividades.
9. El personal que participa en el proyecto comprende en total a 100 funcionarios. A nivel nacional lo integran el director/coordinador del proyecto, un asistente administrativo y siete especialistas sectoriales. En el ámbito local hay 32 funcionarios de origen indígena con competencias técnicas específicas. Las autoridades del proyecto han hecho especial hincapié en la delegación de mayores responsabilidades en las organizaciones indígenas. En la asistencia prestada a estas organizaciones, el enfoque integrado ha sido de importancia vital para la ejecución del proyecto.
10. El Gobierno, a través del proyecto general del PNUD, financia los gastos de funcionamiento de la dependencia de ejecución. Los fondos procedentes del proyecto del PNUD sirven también para costear locales, equipos y suministros de oficina y servicios de apoyo, así como vehículos y otros gastos de mantenimiento.

Beneficiarios

11. El número de beneficiarios previsto se eleva a 32 560 familias; de éstas, el 61 por ciento se beneficiará de actividades de alimentos por trabajo y el 39 por ciento del crédito.
12. Hasta la fecha el componente de alimentos por trabajo ha beneficiado a 12 350 hogares, es decir, el 62 por ciento del objetivo. Del componente de crédito se benefician en total 6 646 hogares. Las mujeres y sus familias han sacado considerable provecho del mayor consumo de alimentos, por su participación en el proyecto mediante el plan de alimentos por trabajo y gracias, también, a una atención particular a las parcelas de subsistencia administradas por mujeres, que dio lugar a un aumento de su producción.

ADMINISTRACIÓN DE LOS ALIMENTOS

13. Una peculiaridad del proyecto que se ha demostrado eficaz con respecto a los costos es la venta de trigo para comprar alimentos de producción local, como arroz, pescado en conserva, aceite vegetal, panela (jugo de caña de azúcar), legumbres y sal. La compra de estos productos ha constituido un incentivo para la producción y los mercados locales. La cesta de alimentos responde a los hábitos alimentarios tradicionales de la población indígena.



14. En un principio el PMA asignó al proyecto 50 000 toneladas de trigo. Se aprobó una revisión del presupuesto a fin de sustituir el trigo por arroz. Al 30 de junio de 1998 (habiendo transcurrido el 80 por ciento de la duración prevista inicialmente para el proyecto) se habían recibido 39 075 toneladas, es decir el 78 por ciento de la asignación total, lo que significa que de la contribución de trigo del PMA queda un saldo de 10 925 toneladas.
15. Antes de 1997 el encargado de vender el trigo era el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) del Gobierno. Desde el año mencionado Almagrario S.A., entidad de propiedad del Estado, se ha hecho cargo del proceso con excelentes resultados, como puede observarse en el Cuadro 1. El producto se vende en la bolsa agropecuaria y/o directamente a molinos, y Almagrario transfiere los fondos generados al PMA, que se encarga de su gestión mediante administración fiduciaria.

CUADRO 1: ENVÍOS EFECTUADOS HASTA LA FECHA

Fecha de llegada	Producto	Cantidad efectiva (toneladas)	Valor c.i.f. (dólares)	Ingresos obtenidos	Porcentaje
Marzo-94	Trigo	250 00	4 125 036	4 586 144	111
Sept-96	Trigo	5 575	1 080 200	1 019 100	94
Abril-98	Arroz	1 510 ¹	502 830	517 930	103
Mayo-98	Trigo	5 500	1 017 500	1 167 945	115
Total		39 075	6 725 566	7 291 119	108

¹ Éste es el equivalente de 3 000 toneladas de trigo, a las tarifas FOB del PMA establecidas según el valor.

16. Antes de comenzar las obras de infraestructura, los equipos de asistencia técnica, los gobiernos locales y cada comunidad firman acuerdos para la ejecución de las actividades. Un comité local de supervisión vigila y garantiza que los trabajos se realicen de acuerdo con lo planeado, y cada tres meses se elabora un informe consolidado sobre los días de trabajo que se han efectuado. A nivel local, por medio del coordinador regional se invita a varios proveedores (más de tres) a presentar ofertas para un número específico de raciones de alimentos.
17. De un total de 1 819 165 días de trabajo realizados por los beneficiarios del proyecto, el 21 por ciento se efectuó durante el primer año, el 29 por ciento durante el segundo y el 50 por ciento en el tercero y parte del cuarto año. La distribución de alimentos se efectuó con la misma proporción entre los distintos años del proyecto.
18. El proyecto respetó y fomentó la producción local de alimentos en las parcelas de subsistencia tradicionales, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de las familias indígenas en períodos de escasa disponibilidad de alimentos. Se han registrado, en un seguimiento y evaluación de orientación antropológica, las actividades efectuadas con cada grupo étnico, y se presta particular atención a los factores de sostenibilidad en las parcelas familiares de subsistencia.



Administración de los recursos

19. En la experiencia de administración de los recursos del PMA en Colombia pueden señalarse, como elementos fácilmente repetibles, los siguientes:
- la optimización de los recursos disponibles gracias a procedimientos ágiles de desembolso; se garantiza así que todo el dinero disponible para determinadas actividades sea utilizado y no se pierda en la satisfacción de requerimientos burocráticos. Además, una administración sumamente profesional garantiza la devolución al proyecto de los intereses adquiridos y protege el valor adquisitivo;
 - la administración conjunta por medio de comités sustantivos y administrativos;
 - la movilización de recursos;
 - la sólida introducción de un nuevo instrumento de gestión, los fondos fiduciarios;
 - la autofinanciación;
 - la oficina del PMA en Colombia ha formulado y ejecuta actualmente tres grandes proyectos, incluido el que es objeto de este informe, con el fin de llegar a las comunidades marginales que constituyen la espina dorsal de la sociedad colombiana. Esto se ha logrado introduciendo modalidades innovadoras gracias a las cuales se ha reconocido ampliamente al PMA su vital contribución; y
 - en total, 115 organizaciones indígenas recibieron créditos por una cuantía total de 3,8 millones de dólares para consolidar sus proyectos productivos. Estos comprenden una planta de elaboración de leche, una finca para la cría de pequeños animales, una planta de deshidratación de hierbas medicinales y especias, la producción orgánica de café y un plan de producción de alimentos. Por primera vez una institución gubernamental se ha dedicado a prestar asistencia a las comunidades indígenas mediante proyectos de crédito, que se proponen hacerlas participar en las tareas de gestión y en pequeñas y medianas empresas cuya producción se orienta hacia el mercado. El 12 por ciento del total de organizaciones que han recibido créditos son administradas directamente por mujeres; estos préstamos están destinados a proyectos de producción alimentaria familiar. En esta etapa aún resulta difícil, por otra parte, determinar si han mejorado las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios del crédito.

CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO

Fondo de crédito

20. El Gobierno de Colombia se comprometió a aportar al Fondo de crédito cinco millones de dólares, de los que queda todavía un saldo pendiente de un millón de dólares. La administración de este fondo está a cargo de una institución fiduciaria de vasta experiencia.

**CUADRO 2: CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO AL FONDO DE CRÉDITO
(dólares)**

Año	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Compromiso	398 200	1 263 100	2 305 400	1 033 300		5 000 000
Contribución	356 119	1 270 000		2 056 213	400 000	4 082 332



efectiva				
Porcentaje	89	105	199	82

Sostenibilidad

21. Tal como se ha explicado anteriormente, el Gobierno, por conducto del proyecto COL/92/007 del PNUD, ha financiado toda la asistencia técnica que se proporciona al proyecto, con una contribución que asciende, hasta la fecha, a siete millones de dólares. La importancia que se atribuye a la continuidad del apoyo que presta este proyecto a las comunidades indígenas se hace evidente en el compromiso del Gobierno de seguir financiando la asistencia técnica incluso cuando haya terminado la ayuda del PMA. Para los próximos cuatro años se prevé una contribución gubernamental de 13 millones de dólares. Se ha hecho especial hincapié en aumentar la capacidad de las organizaciones indígenas, así como la sostenibilidad, por medio de una ONG que cuenta entre sus miembros a integrantes de las comunidades indígenas.

Contribución del Gobierno a la infraestructura

22. Todas las actividades realizadas en el marco del componente de alimentos por trabajo contaron con una importante cofinanciación de los gobiernos locales (organizaciones municipales e indígenas) y regionales. En promedio, los recursos del PMA movilizaron recursos gubernamentales de contraparte en proporción de 1:6. La presencia de la ayuda del PMA en estas zonas remotas permite que las comunidades presionen a las instituciones locales con poder decisional para obtener la cofinanciación de sus proyectos prioritarios.

AYUDA EXTERIOR

23. A través del proyecto general del PNUD COL/92/007, destinado a apoyar el desarrollo de las comunidades indígenas, el Gobierno transfiere recursos para prestar la asistencia técnica necesaria a fin de alcanzar los objetivos del proyecto Colombia 2740.01.

24. La OIT proporcionó asistencia por valor de 4 400 dólares a una organización indígena que se dedica a la producción y venta de hierbas deshidratadas. La ayuda consistió en un apoyo directo a la organización beneficiaria bajo forma de capacitación, en sectores como la administración y la contabilidad.

EVALUACIÓN

25. Se han superado los objetivos previstos de la mayoría de las actividades de alimentos por trabajo, tanto por lo que concierne a las unidades físicas realizadas como a los días de trabajo que se han cumplido. Del total de días de trabajo, el 9,1 por ciento se destinó a la infraestructura productiva; el 30 por ciento a infraestructura básica de saneamiento; el 5,4 por ciento a la infraestructura social de base; el 28 por ciento a infraestructura vial; el 26 por ciento a la protección y conservación del medio ambiente; y el 1,5 por ciento a la capacitación. Esto muestra que las actividades se orientaron a favorecer la creación de infraestructura básica de saneamiento y producción, coherentemente con las necesidades y prioridades establecidas e identificadas por las comunidades indígenas.



26. El PMA contribuyó al establecimiento de una cuenta especial de crédito (la primera de este tipo en Colombia) financiando proyectos estratégicos de desarrollo económico que están ayudando a modificar las estructuras subordinadas de las comunidades indígenas.
27. El proyecto realizó el 80 por ciento del objetivo previsto de días de trabajo; sin embargo, ya ha excedido los de actividades relacionadas con acueductos, mejora de carreteras, puentes, centros de finalidades múltiples y sistemas de riego.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

28. Durante la ejecución del proyecto, las mujeres indígenas han sacado partido de las distintas actividades productivas y técnicas. De esta manera se ha abierto para ellas la posibilidad de participar en los equipos de asistencia técnica, y de entrar a formar parte de los distintos comités establecidos a nivel local y regional. Han participado, además, en la gestión de las cooperativas a las que se concedieron créditos.
29. En todas las regiones, las organizaciones indígenas han recibido recursos de las actividades de alimentos por trabajo y fondos de crédito. Mediante este apoyo las organizaciones se han fortalecido, mejorando asimismo su estructura interna para el aumento de capacidad.
30. La asistencia del PMA ha sido un factor catalizador para la movilización de recursos externos.
31. El Gobierno, con sus propios recursos, está repitiendo en otros sitios el proceso de adopción local de decisiones, movilización de recursos y equipos integrados de asistencia local, con objeto de llegar a comunidades indígenas que no reciben ayuda a través de este proyecto.
32. Los ingredientes esenciales para el éxito de los proyectos de crédito han sido un atento seguimiento del fondo de crédito, y la asistencia integrada y capacitación de los beneficiarios. Los préstamos concedidos fueron relativamente grandes, registrándose hasta la fecha una buena tasa de recuperación.
33. En el futuro es necesario que se haga más hincapié en dirigir la asistencia a aquellos grupos indígenas que carecen de estructuras organizativas fuertes pero cuentan con tierras o parcelas de subsistencia y viven en condiciones de pobreza extrema, y que en la actualidad no disponen, prácticamente, de asistencia gubernamental alguna.
34. En el informe de evaluación sobre la asistencia del PMA a las comunidades indígenas en América Latina (WFP/EB. 1/98/5/2) se indica el caso de Colombia como ejemplo de clara y creciente participación de las comunidades indígenas en un ámbito descentralizado. El informe destaca, además, la importancia de que las comunidades se hagan cargo de las actividades institucionales a fin de satisfacer sus necesidades prioritarias.





ANEXO



COMPARACIÓN ENTRE OBJETIVOS Y REALIZACIONES

Actividad	Unidad	Objetivo físico previsto en el plan de operaciones	Objetivo físico previsto en el plan de operaciones, prorrateado al 30 de junio de 1998	Objetivo físico al 30 de junio de 1998	%	Días de trabajo previstos en el plan de operaciones	Días de trabajo previstos en el plan de operaciones, prorrateados al 30 de junio de 1998	Días de trabajo realizados hasta el 30 de junio de 1998	%
Acueducto	Nº de viviendas conectadas	2 200	1 741,7	21 261	1 221	85 662	67 815,8	305 906	451
Sistema de alcantarillado	Nº de viviendas conectadas	14 800	11 716,7	13 303	114	273652	216 641,2	205 972	95
Letrinas	Nº	11 530	9 127,9	2 802	31	103 761	82 144,1	42 030	51
Abastecimiento de agua	Nº	81	64,1	-	-	105 057	83 170,1		
Carreteras	Km.	626	495,6	867	175	751 220	594 715,8	449 469	76
Mejoramiento de puentes	Nº	74	58,6	116	198	39 812	31 517,8	62 408	198
Sistemas de riego	Nº	23	18,2	55	302	60 790	48 125,4	83 403	173
Centros de finalidades múltiples	Nº	326	258,1	210	81	127 792	48 125,4	82 320	171
Edificios comunitarios	Nº	642	508,3	595	117	312 654	101 168,7	97 956	97
Viveros ¹	Nº de plantas	n. d.	n. d.	2 825 500	n. d.	200 000	247 517,8	174 186	70
Repoblación forestal ¹	Hectárea	n.d.	n. d.	2680	n. d.	597 600	473 100	189 650	40
Otras actividades ambientales ¹	n. d. ²	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	300 000	237 500	105 550	-
Capacitación	Reunión	1 724	1 364,8	965	71	42 000	33 250	20 315	61
Total					3 000 000	2 264 792,1	1 819 165	80	

¹Información enviada por las autoridades del proyecto en relación con la conservación y ordenación de los recursos naturales no se ha dividido por módulos como se previsto inicialmente en el plan de operaciones.

²n.d.: No disponible.