

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 4 - 6 de febrero de 1998

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/98/5/2
21 marzo 2000
ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME RESUMIDO DEL ESTUDIO TEÓRICO¹ SOBRE LA ASISTENCIA DEL PMA A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

RESUMEN

Teniendo en cuenta el creciente interés por el desarrollo rural de los pueblos indígenas, la Oficina de Evaluación examinó los documentos de dos proyectos dirigidos a comunidades indígenas (los casos de México y Colombia) y dos proyectos ejecutados en zonas indígenas (Guatemala y Perú). Atendiendo a las lecciones extraídas de dicho análisis, se determinaron los siguientes factores como decisivos para una asistencia eficaz del PMA a estos grupos.

El PMA debe:

- reconocer que destinar su asistencia a comunidades indígenas de hecho facilita una orientación concreta hacia los estratos de la población más afectados por el hambre y la pobreza;
- adoptar una estrategia especial en favor de los pueblos indígenas, adaptando sus intervenciones a las necesidades de dichos pueblos. Esta estrategia deberá estar basada en: i) una solución política gubernamental, que dirija programas explícitos al desarrollo rural de grupos aislados, con una fuerte identificación indígena; ii) una programación de actividades productivas, dado que son óptimas para aplicar la modalidad de alimentos por trabajo, lo que permite cumplir perfectamente el mandato esencial del PMA de erradicar el hambre y la pobreza; iii) un fortalecimiento de sus agrupaciones ancestrales y sus métodos de trabajo tradicionales de ayuda mutua, y, la promoción de su plena participación en el diseño y ejecución de las actividades; iv) una planificación de actividades que reconozca su relación especial con el medio ambiente y sus técnicas tradicionales (desde prácticas de cultivo y de manejo de suelo y agua, hasta conocimientos sobre plantas y riqueza genética; y v) la constitución de entidades nacionales o internacionales que sean responsables del mensaje tecnológico, con miras al aumento de la productividad de alimentos básicos de manera sostenible.

¹ El examen teórico se basó en un análisis de los proyectos siguientes: México 3324 "Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural de las comunidades indígenas", Colombia 2740 "Apoyo a las actividades socioeconómicas y de protección del medio ambiente en las comunidades indígenas", Perú 5162 "Rehabilitación ecológica de las pequeñas cuencas hidrográficas en las zonas andinas", y Guatemala 2587 "Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas". La preparación de este informe estuvo a cargo de un especialista en economía de la FAO, y de una funcionaria de la Oficina de Evaluación del PMA.

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 de la oficina de evaluación: | Werner Kiene | tel.: 6513-2029 |
| Oficial de evaluación: | Yolanda González Coral | tel.: 6513-2034 |

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. La disminución de los recursos disponibles para el desarrollo, en general, y de la ayuda alimentaria, en particular, plantea varios problemas en relación con el enfoque futuro de la ayuda alimentaria para el desarrollo de los recursos humanos y la utilización correspondiente de dicha ayuda. Por esta razón la Oficina de Evaluación coordinó esta revisión temática con el fin de extraer experiencias que pudieran aplicarse para cumplir satisfactoriamente el mandato esencial del PMA, es decir, para atender a las poblaciones en condiciones de extrema pobreza e inseguridad alimentaria.
2. América Latina tiene una alta concentración de población indígena que exhibe los más altos porcentajes de indigencia, pobreza, inseguridad alimentaria y marginación. En el ámbito de la cartera de desarrollo del PMA se ha promovido la participación de grupos indígenas, en una forma u otra, desde los años setenta. Esta experiencia, sin duda, ha ayudado a identificar el tipo de estrategia necesaria para asistir a esos grupos indígenas, teniendo en cuenta sus tradiciones culturales específicas, sus aspiraciones y potencialidades.
3. Atendiendo a lo anterior, se decidió realizar un estudio de dos proyectos dirigidos a comunidades indígenas (los casos de México y Colombia) y dos proyectos ejecutados en zonas indígenas (Guatemala y Perú). Dicho examen se basó en un análisis de la documentación siguiente: problemática general de los pueblos indígenas en América Latina, resúmenes de proyectos, planes de operaciones, informes parciales de las oficinas en los países (IPOP) e informes de las misiones de evaluación y de examen de la gestión. La intención de dicho análisis era extraer enseñanzas específicas que pudieran englobarse en el último capítulo: “Lecciones extraídas y recomendaciones”.

LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE AMÉRICA LATINA

4. En la actualidad se estima que la población indígena de América Latina y el Caribe se sitúa entre 20 y 40 millones de personas distribuidas desigualmente, lo que representa cerca del 10 por ciento de la población de la región. El número exacto de indígenas que viven en América Latina es impreciso debido, en gran parte, a la falta de acuerdo para determinar la definición del término en sí mismo (Burger, 1987), que difiere de país a país en función de las diferentes técnicas de recopilación de datos (véase el Anexo). Los tres criterios normalmente más utilizados son: la lengua hablada, la propia identificación y la concentración geográfica. De ese modo, el lenguaje define a la población indígena en Bolivia y Perú, la propia identificación en Guatemala, y la ubicación geográfica o concentración en México. En Colombia se define al indígena como la persona que se reconoce así misma como perteneciente a un grupo étnico determinado con tradición cultural anterior a la conquista española, y que vive en el territorio que ocupa su comunidad.
5. Independientemente de su número, dos factores demográficos importantes caracterizan a los pueblos indígenas de América Latina: la concentración geográfica y la disminución de la población, en términos relativos. Por lo menos el 80 por ciento de la población indígena de la región vive en cinco países: Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Perú, concentrándose en las zonas rurales (Centro latinoamericano de demografía (CELADE, 1992)). Además se registra la tendencia de que un porcentaje cada vez menor de la población se identifique con las culturas indígenas (CELADE, 1992). América Latina puede dividirse en tres grupos de países, según la concentración de los pueblos amerindios:



- a) En la **región andina** (Bolivia, Ecuador y Perú, y partes de Colombia y Chile) y **Mesoamérica** el porcentaje de la población indígena es igual o superior a la población no indígena.
 - b) En **América Central, la Amazonia y el Caribe continental**, los nativos constituyen minorías nacionales y representan un grupo claramente diferenciado e identificable, que se concentra en zonas importantes de las regiones o países.
 - c) En el **norte de México, el Cono Sur y las islas del Caribe**, las poblaciones amerindias son pequeñas y aisladas.
6. Los grupos indígenas en América Latina han sufrido un proceso paulatino de campesinización con la consiguiente pérdida de muchas de sus tradiciones y características de origen amerindio. Este proceso, por razones histórico-sociales ha supuesto en el pasado la apropiación de los territorios indígenas, el desmembramiento de pueblos y comunidades, la pérdida de conocimientos tradicionales relacionados con el medio ambiente y prácticas de cultivo, y la destrucción de la identidad cultural. Además, eso ha llevado a establecer diferentes tipologías según el modo de subsistencia y el tipo de contactos con la sociedad nacional:
- a) **grupos tribales aislados**: completamente incomunicados o que accidentalmente entran en contacto con nacionales. Esos grupos son independientes para su subsistencia.
 - b) **grupos indígenas semiaislados**: con contactos ocasionales y relaciones económicas limitadas con la sociedad nacional, esas comunidades indígenas subsisten a través de procesos tradicionales y mantienen un alto grado de autonomía cultural.
 - c) **grupos con contactos permanentes**: con algún grado de comunicación regional permanente con diversos representantes de la sociedad nacional.
 - d) **comunidades integradas**: sirven frecuentemente como fuerza laboral o como productores especializados de ciertos bienes de consumo, difíciles de diferenciar de los campesinos rurales. Sin embargo, no están por lo general totalmente asimilados dado que se identifican, y son identificados, más como pueblos indígenas que como nacionales.
7. En general, lo que se esconde detrás de la actual polémica sobre la condición indígena o campesina es el problema fundamental de la posesión y propiedad de las tierras. La cuestión más importante con que se enfrentan los pueblos indígenas en América Latina son sus derechos consuetudinarios sobre la tierra y el territorio, lo cual encierra una importancia fundamental para su identidad cultural. Este planteamiento es particularmente pertinente en el caso de las tierras altas de México, América Central y los Andes, donde se concentra la mayoría de la población indígena (FIDA, 1994).
8. Diferentes estudios han documentado la existencia de condiciones de extrema pobreza entre los grupos indígenas de la región, especialmente en los países donde más de la mitad de la población es amerindia. En Bolivia, el 65 por ciento de la población indígena es pobre; en Guatemala, el 87 por ciento de las familias indígenas viven por debajo del umbral de pobreza y el 61 por ciento por debajo del umbral de pobreza extrema. En México, el 80 por ciento de la población indígena es pobre, al igual que en Perú (79 por ciento), donde más de la mitad es muy pobre.
9. Dentro del conjunto de la población indígena, las mujeres son las que sufren la mayor marginación. A los altos índices de analfabetismo y retraso educativo se suman las precarias condiciones laborales. Actualmente, se reclama el reconocimiento a la posesión femenina de la tierra, así como que las mujeres tengan representación en las cámaras legislativas y en todos los órganos de autoridad tradicional, comunal, municipal, estatal y federal.



10. Se han documentado diferencias significativas en los indicadores económicos y sociales entre los grupos indígenas y no-indígenas. El grave deterioro económico de los primeros se manifiesta a través de la carencia de instituciones y servicios básicos, así como de bajos niveles de escolaridad y bajos ingresos. Además, se dan altas tasas de fecundidad y de mortalidad infantil, junto con una baja participación de la población femenina en la fuerza de trabajo, y una alta tasa de analfabetismo y de mano de obra infantil.
11. Por otra parte, el deterioro ecológico de los territorios que habitan (debido a la extracción de recursos forestales sin programas básicos de regeneración de los ecosistemas), la erosión de los suelos, la ausencia de tecnología adecuada a las condiciones del entorno ecológico, los procesos de crecimiento de la población y su presión sobre los recursos, son algunos de los factores que han convertido a una gran parte de ellos en verdaderos nómadas de fin de siglo.

PROYECTOS DEL PMA DESTINADOS A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

México

12. Según el Instituto Nacional Indigenista (INI), en 1995 se estimó que la población indígena mexicana ascendía a 10 millones de personas. La diversidad cultural de México se expresa en el uso de un mínimo de 59 lenguas diferentes y un elevado número de variables dialectales con amplios contrastes: mientras que más de un millón de personas mayores de cinco años utiliza el náhuatl, aproximadamente 250 000 personas emplean cinco lenguas diversas (maya, zapoteco, mixteco, otomí y tzeltal).
13. De acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda, entre los indígenas, la población económicamente activa (PEA) es del 41 por ciento. De ella, el 69 por ciento se ocupa en actividades del sector primario, el 13 por ciento en el secundario, el 15 por ciento en el terciario y el resto en actividades no especificadas. Las actividades productivas se concentran en el sector primario y se destinan fundamentalmente al autoconsumo. La ausencia de infraestructura para la recogida, el almacenamiento y la comercialización de sus productos obliga a la población indígena a vender sus escasos excedentes a los intermediarios locales, integrándose al mercado de una manera desventajosa.
14. Con el Plan Nacional de Desarrollo para 1995-2000, el Gobierno ha asumido tres compromisos básicos respecto de las comunidades indígenas: a) impulsar medidas que promuevan un desarrollo equitativo y equilibrado entre los distintos componentes culturales, sectores sociales y regiones geográficas, b) impulsar una profunda reforma institucional, y c) fomentar un nuevo orden jurídico que propicie el reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos indígenas.
15. El Instituto Nacional Indigenista fue creado en 1948 como organismo público descentralizado del gobierno federal encargado de diseñar y orientar la política gubernamental hacia los pueblos indígenas. En los primeros años, sus actividades se destinaron al estudio, asesoría, difusión y capacitación, con el fin de promover la mejora de los núcleos indígenas. Sin embargo, con el paso del tiempo, fue asumiendo diversas funciones operativas debido a la ausencia de intervención de otras instituciones federales y estatales en las regiones indígenas.
16. En 1986, el INI creó un Fondo Comunitario de Proyectos Productivos de las Comunidades Indígenas. Las intervenciones institucionales se apoyaron en los métodos de trabajo participativos, tales como el diagnóstico comunitario y la definición colectiva de los proyectos, dado que la experiencia había demostrado que las organizaciones indígenas tenían plena capacidad para administrar los recursos destinados a su desarrollo.



17. El proyecto **México 3324 - "Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural en las comunidades indígenas"** finalizó en agosto de 1997. Sus objetivos inmediatos eran: fomentar que el 90 por ciento de los niños indígenas residentes en los albergues escolares del INI completaran su enseñanza básica y mejoraran su rendimiento escolar, así como mejorar la ingesta alimentaria de los internos de los albergues. Como resultado de la ayuda del PMA, a través de la monetización se creó un fondo por un valor equivalente aproximadamente a 13,5 millones de dólares EE.UU., que había de utilizarse como sigue: a) el 15 por ciento, para financiar proyectos educativos; b) el 40 por ciento, para financiar proyectos productivos en albergues escolares, la producción de alimentos básicos, y la comercialización de éstos en las comunidades indígenas; c) el 20 por ciento, para mejorar las instalaciones básicas de 8 000 viviendas rurales y; d) el 25 por ciento, para financiar proyectos específicos para la mujer.
18. En el diseño del proyecto no se contemplaron las necesidades y la selección de la población objetivo ni las alternativas de asistencia, sino que siguió la estrategia multidisciplinaria ya existente del INI. Las dos intervenciones del PMA, se centraron en los albergues escolares y en proyectos productivos para atender a las comunidades indígenas, conforme a la estructura descentralizada del INI. Fue positivo aprovechar la estrategia de trabajo del INI, basada en la participación popular, pero el PMA debería haber revisado los mecanismos, modalidades y formas de participación, de conformidad con lo especificado en su mandato.
19. Los beneficiarios fueron 63 400 niños internados en los 1 233 albergues escolares del INI, y los miembros de las comunidades que participaron en proyectos productivos en las zonas marginales de 25 estados. Por lo que se refiere a los albergues escolares, las actividades del proyecto estuvieron bien centradas, ya que se atendió a los niños indígenas residentes. En el caso de los proyectos productivos, la dispersión fue mayor al haberse abarcado muchos estados.
20. Respecto de los proyectos productivos, la información disponible en julio de 1997 mostraba que se realizaron aproximadamente 800 proyectos en 25 estados. Los proyectos productivos, en los cuales se invirtieron la mayor parte de los fondos, se destinaron por deseo expreso de las comunidades al mejoramiento de la producción de cultivos comerciales, las actividades ganaderas, la elaboración y la comercialización de productos. Sin embargo, debido a la gran diversidad de actividades en muchos estados, resultó difícil operar con criterios homogéneos en zonas supuestamente de extrema pobreza.
21. Los proyectos de mejora de viviendas de 8 000 familias indígenas y los proyectos educativos, no plantearon mayores problemas al ser fácilmente identificables. Sin embargo, los problemas se presentaron con los proyectos que intentaban incorporar a la mujer al proceso productivo, al ponerse de manifiesto una falta de orientación de actividades concretas a la población femenina productiva debido, en parte, a una escasa sensibilización y capacitación de las autoridades y técnicos del INI para identificar y formular ese tipo de proyectos.
22. El sistema de seguimiento y evaluación careció de indicadores básicos para ambos componentes, educación y proceso productivo, que posibilitaran la medición cuantitativa y cualitativa de los progresos realizados entre albergues escolares y desarrollo comunitario.
23. De los documentos se puede extraer que la ayuda del PMA mejoró la dieta de los niños indígenas de los internados y, probablemente, contribuyó a duplicar la matrícula de escolarización de las niñas y a mejorar su capacidad de aprendizaje. El proyecto estuvo de conformidad con el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas vigente, por el cual se da prioridad al financiamiento directo de proyectos productivos en las comunidades indígenas. En ese sentido, la asistencia del PMA sirvió para complementar los recursos del INI. El fondo generado se utilizó en múltiples actividades que no siempre estuvieron orientadas a las zonas y comunidades adecuadas.



La imprecisión del sistema de seguimiento hizo difícil comprobar la viabilidad económica de los proyectos productivos.

24. En consecuencia, de los documentos consultados se deduce una falta de coherencia en las dos intervenciones del PMA, en el sector educativo y productivo, debido a que se realizaron separadamente, respondiendo más a las exigencias del INI que a una concepción de proyecto con identidad propia y con relación entre sus componentes. De hecho, aunque la norma establecía que los niños indígenas internados en los albergues provenían de comunidades a las cuales el proyecto favorecía a través de otras actividades productivas, no siempre pudo demostrarse en la práctica.

Colombia

25. Según las estimaciones, la población indígena en Colombia asciende a 620 000 personas, que representan menos del 2 por ciento de la población nacional. Se distinguen 81 grupos étnicos dispersos en 27 de los 33 departamentos en que se subdivide el país.
26. La tipología de los indígenas colombianos, según el modo de subsistencia (Departamento Nacional de Planeación, 1980), establece tres categorías: a) agricultores de la zona andina: aquellos cuyas tierras están incorporadas a la economía nacional o están en proceso de incorporación a la misma; b) cazadores, pescadores, recolectores de selva y sabana: indígenas de la Costa Pacífica, de la Amazonia, de la Cordillera Oriental y de las Sabanas del Oriente; c) Pastores de la Guajira. Si se tiene en cuenta los grupos clasificados en los subgrupos b) y c), estas comunidades integradas representan alrededor del 70 por ciento de la población indígena nacional.
27. Las comunidades indígenas de la zona andina y valles interandinos fueron desalojadas de sus territorios ancestrales y confinadas en lugares de características adversas: alejados de los centros urbanos, terrenos de páramo (los ecosistemas más vulnerables), territorios selváticos y tropicales (de baja productividad pero de gran valor estratégico ambiental) y zonas semidesérticas, que en muchos casos fueron degradadas por los mismos indígenas en su esfuerzo de garantizar la subsistencia.
28. Actualmente, las políticas gubernamentales para los pueblos indígenas están contenidas en: a) la Constitución Política de Colombia (1991), en cuyo examen y aprobación participaron indígenas elegidos por votación popular en representación de sus poblaciones; b) el Plan Nacional de Desarrollo de 1994-1998, en el cual se definen las intenciones del Gobierno de apoyar a los Pueblos Indígenas; y c) el Programa de Apoyo y Fortalecimiento Étnico de los Pueblos Indígenas de Colombia de 1995-1998, a través del cual el Gobierno ha adquirido compromisos reales hacia los indígenas en cuanto a apoyar los sistemas sociales, económicos, educativos, culturales, sanitarios y de regulación social.
29. En ese contexto, el proyecto **Colombia 2740 (Ampl.1) - "Apoyo a las actividades socioeconómicas y de protección del medio ambiente en las comunidades indígenas"**, ejecutado desde 1995 por la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, atiende exclusivamente a las comunidades indígenas de acuerdo con las políticas del Gobierno y las demandas de los indígenas. Su objetivo es mejorar las condiciones socioeconómicas de dichas comunidades a través de actividades productivas que tengan en cuenta la sostenibilidad ambiental, tanto en el aspecto de la adecuación de tierras, y el mantenimiento del volumen y la calidad de las aguas, como en la ejecución de actividades de protección ambiental.
30. La selección de la población objetivo y de las actividades que han de apoyarse se establece en función de unos estudios de viabilidad socioeconómica cofinanciados por el PMA y el Gobierno en las zonas más deprimidas de ocho microrregiones (norte, centro, sur y este de Cauca,



Narino-Putamayo, sur de Tolima, Sabanas del Caribe y Sierra Nevada), que representan aproximadamente el 50 por ciento de la población indígena del país.

31. En la selección de las comunidades beneficiarias, se tuvo en cuenta la dinámica de cada comunidad, las necesidades básicas, la infraestructura económica y el grado de organización. Los beneficiarios del proyecto fueron 304 comunidades indígenas establecidas principalmente en los Andes Colombianos, y constituidas por 30 821 familias (equivalente a 170 295 personas) que se beneficiaron directamente de las actividades de alimentos por trabajo (66 por ciento) y del acceso al crédito (33 por ciento).
32. El componente de crédito del proyecto, cuya envergadura es de ámbito nacional, permitió a las comunidades indígenas acceder por primera vez a éste gracias a la Cuenta Nacional de Crédito Indígena creada con aportaciones del PMA y del Gobierno. Hasta ahora, las comunidades indígenas habían estado marginadas en ese sentido debido a que sus propiedades eran de carácter colectivo e inembargables, y no ofrecían los requisitos de garantía necesarios para acceder a los créditos. Las actividades financiadas con crédito han sido, en orden de importancia, las siguientes: la producción ganadera, la comercialización, la producción agrícola a mediano plazo, las especies menores, la minería y la producción a corto plazo.
33. El proyecto se ha caracterizado por un elevado grado de participación de los beneficiarios a nivel descentralizado. Los beneficiarios participaron en la planificación y gestión de las actividades del proyecto a través de foros creados a tal fin. En la formulación participaron autoridades indígenas a nivel nacional, regional y local, en coordinación permanente con los Cabildos Indígenas¹, las autoridades indígenas de base reconocidas por las leyes nacionales. Se integraron indígenas capacitados a los equipos de apoyo técnico del proyecto, cuyo perfil se ajustaba a las necesidades de apoyo de los productores indígenas, según las actividades productivas recomendadas por los estudios de preinversión.
34. La participación de la mujer se destacó en algunos proyectos productivos. Ellas se han beneficiado menos de las actividades de crédito y organización, dado que el proyecto respetaba las costumbres de la comunidad y el papel tradicional de la mujer, que normalmente no ejerce posiciones de dirigente en los cabildos. En el sistema de crédito, los pagarés de deuda estuvieron firmados por los hombres, y las mujeres, figuraron como corresponsables.
35. Teniendo en cuenta los niveles de pobreza de las comunidades, la ayuda alimentaria cumple, principalmente, la función de transferencia de ingresos, y encierra un gran valor estratégico para canalizar las inversiones gubernamentales y privadas como contrapartida de la mano de obra comunitaria. Además, la modalidad de alimentos por trabajo para realizar las actividades conservacionistas (agua, suelo, bosque) ha sido un medio catalizador de la inversión en zonas indígenas por su capacidad de convocatoria ante las comunidades y la legislación vigente.
36. Las actividades productivas rentables apoyadas con créditos, son un excelente instrumento de desarrollo para las comunidades indígenas. Sin embargo, debido al extenso número de actividades, es difícil calcular la repercusión de éstas sobre los ingresos, la producción y las condiciones económicas de las comunidades, en pocas palabras, en qué medida y en qué modo se han beneficiado las comunidades de esta nueva e innovadora posibilidad de crédito.

¹ La población indígena vive en reservas comunales donde se encuentra establecida una organización territorial indígena que se encarga de administrar las tierras y distribuir pequeñas parcelas de terreno entre los habitantes.



PROYECTOS DEL PMA EJECUTADOS EN ZONAS INDÍGENAS

Guatemala

37. Según las fuentes consultadas, la población indígena en Guatemala se sitúa entre 2,5 millones y 5,3 millones, es decir, entre el 42 por ciento y el 66 por ciento de la población total (Véase el Anexo). Guatemala es uno de los países de la región de América Latina y el Caribe con mayor concentración de población indígena, caracterizado por una tasa media de crecimiento demográfico anual superior al 2,8 por ciento.
38. La situación de pobreza en Guatemala ha mostrado una tendencia constante a aumentar, y ha pasado del 65 por ciento, en 1980, al 80 por ciento, en 1989. En el mismo período, la pobreza extrema aumentó del 33 por ciento al 59 por ciento (INE-FNUAP), en particular en los departamentos donde los porcentajes de población indígena eran mayores: Quiché, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz, San Marcos, Sololá, Totonicapán y Jalapa. En 1990, cerca del 80 por ciento de la población indígena vivía en zonas rurales, con el 72 por ciento de los hogares por debajo del umbral de pobreza, y el 45 por ciento por debajo del umbral de indigencia. Del total de personas analfabetas (40,3 por ciento en 1989), un 70 por ciento corresponde a la población indígena, porcentaje muy alto comparado con el 30 por ciento de analfabetismo de los "ladinos" (indígena que habla bien el castellano).
39. Los departamentos del altiplano occidental tienen una alta densidad de población indígena, y se caracterizan por una distribución de la tierra muy desigual. Menos del 1 por ciento de las fincas supera las 2 500 hectáreas, mientras que el 2,2 por ciento de los propietarios posee el 65 por ciento de la tierra. El 73 por ciento del total de fincas tiene menos de 3,5 hectáreas y ocupa el 10,5 por ciento de la tierra agrícola (Censo 1979). La producción de cereales básicos está orientada a la subsistencia y se realiza en múltiples minifundios, con las peores condiciones agrológicas. El resultado crítico de este proceso es la intensificación de la pobreza y, en particular, la escasa seguridad alimentaria que caracteriza a las zonas del altiplano, ocupadas por indígenas.
40. La realidad social de los Pueblos Indígenas en el proceso de paz y desarrollo del país está representada en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), que proporciona por primera vez al pueblo de Guatemala un instrumento en virtud del cual se reconoce su carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe. El Acuerdo se basa en el reconocimiento y respeto de la identidad y derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos Maya, Garífuna y Xinca.
41. El proyecto **Guatemala 2587 (Ampl.1) - "Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas"** (1990-1995) fue concebido de conformidad con las políticas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), dirigidas a poner fin al proceso de degradación de los recursos naturales y a aumentar la productividad de las tierras agrícolas en las regiones occidental y oriental.
42. Los objetivos inmediatos del proyecto son: reducir la erosión de los suelos para mejorar la retención de agua en las zonas del proyecto, diversificar e incrementar la producción de los pequeños agricultores a través de los trabajos de conservación de agua y suelo, y la diversificación de la producción.
43. El proyecto se encuadra en las políticas vigentes del MAGA pero no está concebido específicamente para las comunidades indígenas. Se trata de un proyecto orientado a la producción en las zonas indígenas. Su diseño original, de fines múltiples, incorpora diversas actividades que, no obstante, durante la ejecución del proyecto se fueron centrando en actividades productivas con repercusiones económicas, y limitándose a un número más concreto de zonas.



44. La orientación del proyecto es correcta, gracias a la metodología aplicada para la selección de las comunidades beneficiarias, y se centra en las zonas degradadas con pobreza extrema e inseguridad alimentaria. El enfoque de acción concentrada, que trata de aplicarse en el contexto de la metodología de microcuencas, permite atender a las comunidades más aisladas y a las más afectadas por la pobreza, en su mayor parte indígenas.
45. Los beneficiarios son 25 000 pequeños agricultores localizados en zonas rurales deprimidas de diez departamentos (seis en oriente: Zacapa, Chiquimula, El Progreso, Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa, y cuatro en occidente: Huehuetenango, Quetzaltenango, San Marcos y Sololá). El proyecto atiende a 253 comunidades y beneficia a 15 952 familias que viven en niveles de subsistencia. Son mayormente de origen Maya, Quiché, Mam, Pocomam, y hablan una de las 23 lenguas nativas que caracterizan al país.
46. Las actividades del proyecto se han programado teniendo en cuenta los requisitos de los beneficiarios, y se han realizado cuatro módulos de actividades, a saber: organización y capacitación, transferencia tecnológica, fomento de iniciativas comunales, y prácticas de conservación de suelos.
47. El apoyo a las obras de conservación de suelos, junto con el establecimiento de sistemas de riego, permitió a los pequeños agricultores duplicar, e incluso triplicar, sus rendimientos y diversificar la producción con productos como los hortícolas, lo cual les ha permitido entrar en la economía de mercado. Pero el obstáculo que queda por salvar es el acceso a los mercados, que se ve afectado por la carencia de recursos financieros gubernamentales, o de otras fuentes, para realizar obras de microrriego que contribuyan a aumentar, aún más, la producción de alimentos básicos y su diversificación.
48. Se impartió capacitación en aspectos técnicos de la producción, conservación de suelos y aguas, y actividades agroforestales, a 4 300 pequeños agricultores, de los cuales el 30 por ciento eran mujeres campesinas indígenas. El proyecto también ha demostrado un impacto positivo en la participación de la mujer indígena en el proceso productivo y la toma de decisiones, la planificación, la ejecución de las actividades del proyecto y en pequeñas empresas de producción.
49. La ayuda alimentaria actúa como un instrumento de desarrollo del sector agropecuario, ya que fomenta en los agricultores la necesidad de lograr la seguridad alimentaria familiar y comunal, mediante el incremento de la productividad agrícola, y la diversificación productiva. Cabe destacar que los mayores incentivos del proyecto son la asistencia técnica y la transferencia tecnológica, ya que abren nuevas prácticas a la población objetivo.
50. El sistema de seguimiento y evaluación fue programado desde su inicio, lo cual permitió el seguimiento del avance de las actividades. Se automatizó el sistema de información existente que incorporaba módulos tales como la distribución geográfica, la inscripción de beneficiarios, el registro de actividades, y el avance hacia las metas. Por lo que parece, dicha información no se desglosó por sexos, lo que habría facilitado un seguimiento de la población beneficiaria de forma pormenorizada.
51. En conclusión, las actividades de conservación y ordenación de suelos y aguas del proyecto permiten el cumplimiento de uno de los objetivos esenciales del mandato del PMA: erradicar el hambre y la pobreza. Las técnicas de conservación de suelos y aguas basadas en la metodología de acción concentrada favorecen el desarrollo sostenible, la autosuficiencia y la eliminación de la ayuda alimentaria, ya que las comunidades marginadas permanecen en sus propias tierras (sin necesidad de emigrar para obtener ingresos adicionales), y participan en actividades agrícolas y de desarrollo comunitario.
52. Como se ha demostrado en este proyecto, la sostenibilidad se logra motivando a los grupos constituidos para que se organicen y colaboren solidariamente. También contribuye a ello la



capacitación de los dirigentes comunitarios, con ayuda de apoyo técnico, para invertir el proceso de degradación gracias a la transferencia de tecnología y la capacitación en ordenación de suelos y de aguas, y la sensibilización de los beneficiarios sobre la necesidad del autosostenimiento de las obras. Sería necesario revisar las técnicas nativas y evaluar su posible utilización en proyectos de este tipo.

Perú

53. La población indígena peruana asciende aproximadamente a 9,2 millones de personas, que representan más del 40 por ciento de la población total. Perú es un país pluricultural y multilingüe en el que coexisten 72 grupos étnicos indígenas y 14 familias lingüísticas. En la zona andina existen dos grandes familias lingüísticas, la quechua y la aymará, y siete grupos étnicos, mientras que en la Amazonia existen 12 familias lingüísticas y 65 etnias diferentes. A la población indígena de la zona andina se la reconoce oficialmente como comunidades campesinas, mientras que a los indígenas de la zona amazónica se les agrupa en comunidades nativas.
54. El 69 por ciento de la población indígena vive en estado de pobreza, mientras dicha situación se reduce al 45 por ciento entre la población no indígena. Según una encuesta oficial realizada en 1991, el 45 por ciento de la población vivía en las zonas rurales de la sierra, donde se encontraba concentrada la mayor población indígena de Perú. De aproximadamente 1 245 000 hogares de las zonas rurales de la Sierra, dos terceras partes poseen menos de una hectárea de tierra cultivable que, por lo general, no alcanza para cubrir las necesidades nutricionales mínimas. Los hombres en general emigran a los valles de los Andes en busca de trabajos agrícolas a sueldo, dejando muchos hogares encabezados por mujeres.
55. El Instituto Indigenista Peruano es el ente responsable de programar la Política Indígena del Gobierno Peruano y orientar la ejecución de la misma. Dicho Instituto ha producido un mapa de pobreza teniendo en cuenta un estudio que clasifica las comunidades campesinas y nativas en cuatro niveles de vida, según unos indicadores socioeconómicos: estrato miseria, estrato extrema pobreza, estrato pobreza y estrato aceptable.
56. El Proyecto **Perú 5162 - "Rehabilitación ecológica de pequeñas cuencas hidrográficas de la zona andina"** (1995-1999) fue concebido de conformidad con la estrategia del Gobierno en el sector agrícola, dirigida a comunidades campesinas productivas, asentadas en zonas rurales de la sierra, donde los hogares se veían afectados por un alto nivel de inseguridad alimentaria.
57. Los objetivos del proyecto son: recuperar y aumentar la capacidad productiva de los recursos hídricos y suelos en 65 pequeñas cuencas hidrográficas de la zona andina; crear una red de semilleros para los principales cultivos andinos como base para una reactivación de la producción de alimentos en esas zonas; establecer fondos de crédito rotatorios que deberán ser administrados por las comunidades de campesinas y las ONG para la producción de alimentos andinos; y facilitar la capacitación de las comunidades campesinas en la aplicación de prácticas mejoradas en el manejo de los cultivos andinos y rehabilitación de pequeñas cuencas. El diseño de este proyecto es realmente apropiado para las comunidades indígenas aunque no fue formulado específicamente para ellas.
58. La selección de la población objetivo es apropiada; se centra en los pequeños agricultores ubicados en la sierra alto-andina en altitudes que van desde los 2 800 hasta los 4 200 metros. La estrategia de este proyecto se basa en la metodología de acción concentrada, según la cual primero se seleccionan las zonas degradadas ambientalmente para luego aplicar los criterios de selección de los beneficiarios. Desde el punto de vista de las comunidades indígenas, la orientación del proyecto es correcta dado que si se superponen las subregiones de cobertura (Cajamarca, Puno, Mosquegua y Tacna) al mapa geográfico de la pobreza realizado por el Instituto Indigenista



Peruano, las comunidades indígenas clasificadas en los estratos de miseria y de extrema pobreza residen mayormente en dichas regiones.

59. Los criterios de selección de los beneficiarios fueron muy precisos. Se basaron en la hipótesis de que en las zonas ambientalmente degradadas de las montañas se localizaban los pequeños productores de subsistencia cuyas unidades productivas tenían un alto riesgo de inseguridad alimentaria y pobreza aguda. Para cada grupo de beneficiarios se aplicaron criterios apropiados, diferenciando los beneficiarios que participaban en el manejo y conservación de las cuencas hidrográficas, los que establecían las granjas de semillas, los beneficiarios del fondo rotatorio y los participantes en actividades de capacitación. El total de beneficiarios directos fueron 56 600 familias campesinas que vivían en las microcuencas hidrográficas.
60. La ejecución de las actividades del proyecto se caracterizaron por un enfoque participativo descentralizado que se evidenció en la clara definición de las funciones de los comités participantes, ya fuera a nivel nacional, regional o local. La participación de la mujer en las actividades del proyecto no se tuvo en cuenta en el diseño. Posteriormente se introdujo el enfoque de género, y se trató de sensibilizar a los dirigentes y técnicos en estos aspectos, sin embargo no es fácil percibir los resultados logrados. La capacitación se centró en los aspectos de la planificación participativa con un enfoque de género, pero no quedó claro cuál había sido la metodología utilizada. Es importante saber si el proceso fue de abajo a arriba, es decir, partiendo de las mujeres campesinas, para seguir con la formación de grupos, y llegar a las organizaciones campesinas mixtas o lideradas por mujeres.
61. Los sistemas de seguimiento y evaluación en un principio fueron insuficientes, a pesar de que estaban bien diseñados. Posteriormente, esos sistemas se fueron mejorando gracias a las entrevistas con los beneficiarios para averiguar los beneficios que se habían obtenido del proyecto. Asimismo, se instauró un sistema de evaluación anual a través de encuestas con muestras representativas de los beneficiarios. Los resultados de la última encuesta han resaltado algunos beneficios tales como el incremento de las producciones, los ingresos, y el nivel de ingesta, y la disminución de la migración.
62. En el diseño de los proyectos de conservación y ordenación de suelos y aguas (basados en la metodología de acción concentrada) se deberían privilegiar las actividades dirigidas a aumentar la autosuficiencia alimentaria y mejorar la inserción en los mercados locales de la producción de las poblaciones indígenas aisladas. Se debería también destacar la revalorización de la cultura indígena mediante la aplicación de técnicas utilizadas por los incas, por ejemplo, el empleo de "andenes" (terrenos de labranza) que han dado resultados positivos en el proyecto. En esta línea de acción se debería profundizar sobre la posible utilización de técnicas nativas.
63. La participación de los beneficiarios debería ser siempre en forma grupal y siguiendo el enfoque de género. Debería fomentarse la participación de la mujer en la gestión de los proyectos respetando las tradiciones, ya que contribuiría a aumentar la seguridad alimentaria en el hogar y a disminuir la migración de los hombres, así como a generar ingresos.

LECCIONES EXTRAÍDAS Y RECOMENDACIONES

64. Por razones histórico-sociales las comunidades indígenas son los estratos más pobres entre los pobres de la población de América Latina. En líneas generales, son grupos que tienen una alta concentración de minifundios (degradados en su base productiva) y viven en niveles de subsistencia con reducida- o nula- capacidad de generar excedentes para complementar sus ingresos.



65. Las políticas a nivel nacional relacionadas con los pueblos indígenas son un reflejo de la concentración que esos grupos tienen en cada nación en particular. En los países en los cuales los pueblos nativos constituyen por lo menos la mitad de la población total, hay una larga tradición de incluir consideraciones de índole étnica y cultural en el proceso de formulación de las políticas nacionales. En el segundo grupo de países, la presencia de esos grupos no influye mayormente en las políticas nacionales generales.
66. Los beneficios legales logrados por los indígenas en los países de América Latina son rudimentarios, ya que las minorías nacionales no han tenido una gran participación en la formulación de la legislación. Ese aspecto es determinante en la definición del papel de las comunidades indígenas y, asimismo, en las características de las intervenciones de desarrollo orientados a ellas. En el caso de Colombia, por ejemplo, las comunidades indígenas, a pesar de constituir una minoría nacional, han logrado importantes reivindicaciones, principalmente en lo que se refiere a la manera de relacionarse con el Estado en demanda de atención a sus necesidades.
67. El PMA, en sus políticas rectoras, está interesado en definir programas o proyectos que ayuden a los grupos más necesitados o que inviertan la mayor parte de su presupuesto en alimentos. Dados los niveles de pobreza de las comunidades, la ayuda alimentaria es de vital importancia para respaldar actividades productivas y ayudar a incrementar los ingresos y aumentar la producción de alimentos que, a corto plazo, mejoren la seguridad alimentaria de los grupos de bajos ingresos y permitan la autogestión de las comunidades. La modalidad de alimentos por trabajo en el marco de proyectos productivos tiene una gran ventaja comparativa, dado que la entrega de éstos como contrapartida de las actividades asociativas evitan el individualismo que se origina con el pago en dinero.
68. Los principios que deberían guiar las actividades del PMA respecto de las comunidades indígenas deberían basarse en la necesidad de que las comunidades indígenas a las cuales van dirigidas las intervenciones del PMA sean consultadas y participen en las fases de identificación, planificación, ejecución y evaluación del proyecto, y se reconozca como interlocutores a los representantes de las comunidades indígenas. De esa forma, se lograría el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades y a controlar su propio desarrollo económico, cultural y social. El caso de Colombia es un buen ejemplo ya que, gracias al elevado grado de participación de la comunidad indígena a nivel descentralizado, las propias comunidades coordinan la acción institucional en torno a las iniciativas de desarrollo más compatibles con su cultura y aspiraciones.
69. El PMA debería incorporar la plena participación de la mujer indígena a nivel productivo. El objetivo es poner los beneficios en manos de las mujeres, desde el manejo de alimentos hasta su participación en comités de crédito, su integración como miembros titulados de cooperativas, y el acceso a la capacitación técnica, teniendo en cuenta sus intereses estratégicos a la hora de organizar y ejecutar las actividades de los proyectos. La participación de la mujer indígena asegura que la estrategia que se adopte sea más compatible con la cultura y las aspiraciones de la comunidad.
70. Se reconoce que los métodos de trabajo de los agricultores indígenas son muy organizados (como un rasgo de costumbres ancestrales), y se caracterizan por el trabajo en grupo y de manera intensiva, según el sistema de ayuda mutua, lo cual tiene repercusiones beneficiosas y un mayor efecto multiplicador. Por eso, el PMA debería apoyar el fortalecimiento de dichas organizaciones asociativas de los grupos indígenas.
71. El PMA debería orientar la selección de zonas y comunidades que se benefician de los proyectos según una perspectiva propia, y no adaptarse a las estructuras existentes que, por lo general, llevan a una dispersión de las actividades y de las zonas de acción, como es el caso del



proyecto México. El proceso de selección de las actividades apoyadas por la asistencia del PMA debería realizarse de manera más sistemática y rigurosa, y dejar que sean las comunidades, en un contexto participativo, quienes identifiquen sus necesidades básicas. Asimismo, debería contarse con mayor asistencia técnica para promover el desarrollo sostenible.

72. Deberían elaborarse indicadores que tengan en cuenta la opinión de los beneficiarios y faciliten la aplicación de un sistema eficaz de seguimiento y evaluación de las intervenciones para poder evaluar los beneficios de la intervención y los efectos de la ayuda alimentaria. De ese modo, se evitarían problemas como los que surgieron en el proyecto de México, en el cual la carencia de un sistema de seguimiento y evaluación apropiado dificultó la tarea de medir los impactos sostenibles.
73. A fin de mejorar la capacitación a nivel comunitario, se debería intensificar la transferencia interinstitucional de tecnología, y garantizar la formación técnica en aspectos tales como la realización de cultivos nativos, la conservación de suelos y aguas, la silvicultura, las actividades agroforestales, la ordenación rural, la utilización de tecnología apropiada, así como de metodologías apropiadas para hombres y mujeres con difusión en la comunidad, y la aplicación de estrategias multiplicadoras de transferencia tecnológica.
74. La monetización facilitó el acceso de las comunidades indígenas a recursos que no eran viables de otra manera, como lo demuestra la creación del crédito para indígenas en Colombia. De igual modo, la monetización contribuyó al establecimiento de sistemas de microrriego en Guatemala con los consecuentes efectos en la producción y en la generación de ingresos. El PMA debería establecer modalidades de financiación, eficientes en función de los costos, que faciliten el manejo autogestionado de los fondos y aseguren su aplicabilidad.
75. El PMA debería respaldar la ejecución de actividades de ordenación de suelos y de aguas siguiendo la metodología de acción concentrada, basada en el principio de microcuenca, con el fin de proteger los recursos naturales y aumentar la productividad de los cultivos básicos. Asimismo debería contribuir a la financiación de sistemas de microrriego que permitan realizar actividades generadoras de ingreso a corto y mediano plazo, y diversificar la producción, con miras a entrar en la economía de mercado.
76. Deberían hacerse mayores esfuerzos por emprender actividades de comercialización. A ese respecto, es importante realizar estudios de preinversión que permitan determinar, con cierta certeza, qué actividades rentables son apropiadas a las condiciones productivas de los territorios indígenas y responden a sus expectativas sin afectar negativamente a sus culturas.
77. Para lograr la autosuficiencia de los grupos indígenas, es decir, el desarrollo adaptado a sus condiciones “sui generis”, es necesario que el PMA concentre sus esfuerzos en acabar con las causas de la pobreza y potenciar el papel de la población aborigen. Para ello, el desafío es atender a las comunidades verdaderamente representativas de los grupos tribales aislados y de los grupos indígenas semiaislados, los cuales han sido siempre marginados de las estructuras político-sociales, fortaleciendo su capacidad institucional a través de la capacitación, y establecer contactos permanentes con las comunidades indígenas en cuestión.
78. Para ampliar los beneficios de los grupos indígenas, el PMA podría colaborar en el marco de la ayuda alimentaria con otras organizaciones internacionales y de ayuda bilateral, locales y ONG que prestan asistencia a las poblaciones indígenas a través de otros medios acordes a sus propios mandatos. Deberían aplicarse criterios rigurosamente definidos en la selección y coordinación de actividades de carácter interinstitucional, para evitar enfoques que se desvíen de los objetivos que persigue la asistencia del PMA específicamente destinada a los pueblos indígenas.
79. Para que los proyectos del PMA dirigidos a los grupos indígenas puedan ser mejor financiados por los donantes es necesario demostrar que se atiende a los grupos más aislados con actividades



rentables que consoliden las economías de los grupos indígenas y fomenten una política de descentralización y participación. Esta participación es un elemento fundamental para conseguir la continuación local y la sostenibilidad de la integración una vez concluida la asistencia externa.



ANEXO

| |
|---|
| ESTIMACIONES RELATIVAS A LA POBLACIÓN INDÍGENA DE AMÉRICA LATINA EN LOS AÑOS OCHENTA |
|---|

| País | (1) | | (2) | | (3) | |
|--------------|--|----------------------------------|--|----------------------------------|--|----------------------------------|
| | Población indígena estimada (en miles) | Porcentaje de la población total | Población indígena estimada (en miles) | Porcentaje de la población total | Población indígena estimada (en miles) | Porcentaje de la población total |
| Argentina | 360 | 1,1 | 350 | 1,2 | - | |
| Belice | 27 | 14,7 | 29 | 19,3 | - | |
| Bolivia | 4 150 | 56,8 | 4 900 | 71,0 | 2 642 | 51,3 |
| Brasil | 225 | 0,2 | 300 | 0,2 | - | |
| Chile | 550 | 4,2 | 1 000 | 8,3 | - | |
| Colombia | 300 | 0,9 | 600 | 2,0 | 238 | 0,8 |
| Costa Rica | 26 | 0,9 | 35 | 1,3 | - | |
| Ecuador | 3 100 | 29,5 | 4 100 | 43,2 | - | |
| El Salvador | 1 | 0,0 | 400 | 7,3 | - | |
| Guatemala | 3 900 | 43,8 | 5 300 | 66,3 | 2 536 | 41,8 |
| Honduras | 110 | 2,1 | 700 | 14,6 | 49 | 1,3 |
| México | 12 000 | 14,2 | 12 000 | 14,1 | 5 282 | 7,4 |
| Nicaragua | 48 | 1,2 | 160 | 4,6 | - | |
| Panamá | 99 | 4,1 | 140 | 6,4 | 194 | 8,3 |
| Paraguay | 80 | 1,9 | 100 | 2,9 | 39 | 1,2 |
| Perú | 9 100 | 40,8 | 9 300 | 46,5 | 3 627 | 24,8 |
| Venezuela | 150 | 0,8 | 400 | 2,2 | 141 | 0,9 |
| TOTAL | 34 226 | 9,3 | 39 810 | 10,4 | 14 748 | 9,7 |

Fuente: (1) Gnerre (1990); (2) Jordan Pando (1990); (3) CELADE (1992)

Nota: No disponible, los datos de la CELADE proceden de censos y encuestas oficiales.

