

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 24 - 26 de marzo de 1997

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/97/5/Add.1

11 febrero 1997
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN TEMÁTICA DE PROYECTOS FORESTALES EN LA INDIA

Ayuda alimentaria y población tribal

RESUMEN

En esta evaluación temática se procura valorar las realizaciones y los efectos de la asistencia del PMA para la población tribal que vive en los bosques de la India. Según los análisis de los datos disponibles, los proyectos alcanzan de hecho a algunas de las poblaciones más afectadas por la pobreza y el hambre, es decir, la población tribal que habita en los bosques y para la cual la ayuda alimentaria representa una forma de asistencia adecuada. Además, permiten hacer frente a las "emergencias silenciosas" del país, o sea que prestan ayuda a parte de los más de 230 millones de personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria crónica.

Según la evaluación, sigue mejorándose el diseño de los proyectos, que ya se ha modificado y mejorado, para adaptarse mejor al mandato en evolución del PMA y a los nuevos conceptos, y en particular a la demanda de participación de los beneficiarios. Pese a los varios riesgos que derivan de la promoción de políticas no experimentadas, mediante el apoyo y el fortalecimiento de la nueva política gubernamental (conocida como ordenación forestal conjunta), el PMA ha obtenido el respeto de los departamentos forestales y los demás donantes.

Se han identificado los sectores que necesitan mejorarse y a los cuales se dirigen el PMA y los gobiernos de los estados; entre dichos sectores figuran algunas cuestiones relacionadas con la evaluación de las necesidades, la distribución equitativa de los beneficios y bienes de los proyectos, y la elaboración de procedimientos para solucionar conflictos. En todas las evaluaciones se ha tomado nota de la falta de inversiones en oportunidades de empleo alternativas para la población que vive en las zonas de los proyectos, lo que sigue constituyendo un motivo de fuerte preocupación.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

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

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

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

Director de la oficina de Evaluación:	W. Kiene	tel.: 5228-2029
Oficial de evaluación:	J. Brown	tel.: 5228-2223

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



ANTECEDENTES

1. En la India vive el mayor número de personas afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria de todos los países del mundo, y más de un tercio de la población, es decir, 360 millones de personas, vive por debajo del umbral oficial de pobreza¹. Al parecer, a nivel nacional van mejorando tanto la producción alimentaria de la India como las existencias reguladoras. Sin embargo, se ha informado de que cuando se redactó el presente informe las existencias habían vuelto a disminuir. La inseguridad alimentaria, es decir, el hambre, la malnutrición y las enfermedades relacionadas con la nutrición, afecta a más de 230 millones de habitantes de la India, pertenecientes en su mayor parte a tribus y castas empadronadas, y es un fenómeno crónico. Los miembros de las tribus que habitan en los bosques del país constituyen uno de los sectores más pobres de la población, ya que se hallan marginados y explotados desde hace siglos e incluso recientemente sus condiciones de vida han empeorado notablemente.
2. Los bosques ya no están en condiciones de sostener a la población tribal y demás poblaciones cuya subsistencia y sostenimiento solían depender de su aprovechamiento. La base de recursos agrícolas de que disponen estas personas sólo les permite satisfacer sus necesidades de subsistencia durante dos o tres meses al año, como máximo, y también carecen de poder adquisitivo para comprar los alimentos necesarios para los meses restantes. Se ha establecido un sistema de puestos de venta de productos subvencionados, conocido como sistema de puestos de venta de productos subvencionados conocido como sistema público de distribución (SPD), que sin embargo no basta para cubrir las necesidades de los que no disponen de dinero en metálico para comprar productos alimenticios subvencionados. Esta situación, agravada por la pérdida de derechos y títulos de propiedad de la población local, ha dado lugar a una nueva reducción de la ingestión alimentaria y un empeoramiento de las condiciones de vida, así como a la falta de medidas de ordenación forestal por parte de las poblaciones indígenas o del Gobierno.
3. A causa de la lejanía de las aldeas tribales, y la resistencia de muchos organismos y grupos a trabajar en las zonas forestales, la población tribal dispone de pocos servicios u oportunidades de desarrollo. Los departamentos forestales del estado representan los únicos organismos con una presencia bien establecida que mantienen contactos regulares con las poblaciones tribales y ofrecen considerables oportunidades de empleo dentro de las zonas forestales. Recientemente se ha introducido una nueva forma de ordenación forestal basada en la colaboración: se trata de un sistema conocido como ordenación forestal conjunta (OFC) en virtud del cual se requiere que los departamentos forestales y la población local cooperen y compartan derechos y responsabilidades en cuanto a los productos forestales y la protección y regeneración de los bosques. En 1990, el Gobierno promulgó directrices de política y elaboró un marco para promover la participación comunitaria.

¹ En la actualidad, el umbral oficial de pobreza en la India se define como el gasto necesario para una ingestión diaria de 2 400 calorías, por persona, en las zonas rurales, y de 2 100 calorías, en las zonas urbanas. Oficialmente se estima que este gasto corresponde a 107 rupias mensuales per cápita, en las zonas rurales, y a 122 rupias, en las zonas urbanas, a los precios de 1984-85 (en mayo de 1996, un dólar EE.UU. equivalía a 34,7 rupias).



4. La asistencia del PMA a la población de las castas tribales y empadronadas de las zonas forestales comenzó en 1972 con un proyecto experimental mediante el cual se proporcionó ayuda alimentaria en apoyo de las actividades forestales realizadas en Maharashtra. Esta experiencia llevó a la formulación y desarrollo de una serie de proyectos similares en los estados de Bihar, Gujarat, Kerala, Madhya Pradesh, Orissa, Rajastán y Uttar Pradesh. El diseño de los proyectos ha avanzado al mismo paso que la evolución de los conceptos y las políticas de OFC, y han seguido introduciéndose nuevos enfoques.
5. Hasta la fecha se han evaluado o examinado cinco de estos proyectos, a saber:
 - India 2683 - Desarrollo socioeconómico mediante actividades forestales en Bihar (aprobado originalmente en octubre de 1983 y evaluado por última vez en 1993)
 - India 2685 - Desarrollo socioeconómico de Orissa mediante actividades forestales (aprobado originalmente en 1983 y evaluado por última vez en 1993)
 - India 2751 - Ordenación de cuencas hidrográficas y repoblación forestal en Uttar Pradesh (aprobado originalmente en noviembre de 1985 y evaluado por última vez en 1994)
 - India 2773 (Ampl. 1) - Empleo mediante actividades forestales y el desarrollo de poblaciones tribales en Rajastán (aprobado originalmente en 1987 y objeto de un examen de la gestión y de un estudio de casos en 1996)
 - India 3227 - Rehabilitación de bosques degradados y repoblación forestal en Madhya Pradesh (aprobado originalmente en junio de 1988 y evaluado por última vez en 1995)

Aunque todos los proyectos se hallaban en una fase de avance distinta cuando tuvo lugar la valuación, en ningún de ellos se contemplaban los nuevos criterios.

FINALIDAD Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

6. El marco de esta evaluación temática se basa en algunas cuestiones clave de política relacionadas con la mejor utilización de los escasos recursos, las estrategias de selección, la viabilidad de integrar la ayuda alimentaria con las actuales políticas de ordenación forestal, y las relaciones entre las estrategias y políticas gubernamentales y la ayuda alimentaria. Dentro de este ámbito, el objetivo general del presente resumen de evaluación consistía en evaluar las realizaciones y los efectos de la asistencia del PMA a la población tribal, basándose en los informes de las misiones anteriores. Aunque ninguna de las evaluaciones ofrecía una base adecuada para evaluar los nuevos enfoques, la evaluación temática era necesaria para identificar los aspectos que habían funcionado bien y los que no. Era preciso llevar a cabo una evaluación de la importancia de la ayuda alimentaria, así como del enfoque y la estrategia del proyecto, e identificar a la vez las lecciones más importantes aprendidas en relación con la formulación y ejecución de proyectos similares en el sector de los recursos naturales en la India y, de ser posible, en otros lugares.

PROYECTOS FORESTALES ASISTIDOS POR EL PMA: EVOLUCIÓN DEL DISEÑO DE LOS PROYECTOS

7. Los objetivos declarados a largo plazo de los cinco proyectos se han ido modificando desde principios de los años ochenta y han pasado de centrarse principalmente en los recursos



naturales a estar más orientados hacia la población, a mediados de los años noventa. Este cambio refleja los nuevos conceptos y en particular la creciente orientación hacia los beneficiarios, la mayor adopción de enfoques participativos y la intensificación de la ejecución. Los objetivos de los proyectos de Bihar y Orissa, aprobados originariamente en 1983, consistían principalmente en rehabilitar los bosques, mientras que la satisfacción de las necesidades de leña de la población constituía un objetivo secundario. A este respecto se mencionó la pobreza pero no la inseguridad alimentaria. Estas cuestiones no representaban los problemas más urgentes para los departamentos forestales, que consideraban su mandato más bien en términos de ordenación y protección forestales relacionadas con el suministro sostenible de madera y productos madereros, lo cual fue aceptado por el PMA. Sin embargo, en opinión de las misiones de evaluación, los objetivos originales de los proyectos eran vagos y no estaban definidos de manera clara. Se registraron problemas similares en la formulación de los proyectos de Uttar Pradesh y Rajastán y, en medida ligeramente menor, en el proyecto de Madhya Pradesh que constituye el último proyecto con una formulación de este tipo que ha de aprobarse.

8. El proyecto de Madhya Pradesh se ajustaba mejor al mandato del PMA porque hacía más hincapié en satisfacer las necesidades de la población local. La ampliación del proyecto de Rajastán (cuyo plan de operaciones se firmó en julio de 1993) subrayó todavía más el objetivo del PMA de mitigar la pobreza y reducir de la inseguridad alimentaria, así como el de promover la participación popular y fortalecer las relaciones entre las aldeas tribales y los departamentos forestales. Esta ampliación del proyecto de hecho ha abierto el camino a nuevos enfoques y estrategias que se han convertido en un modelo para los proyectos futuros. El objetivo declarado a largo plazo del proyecto reformulado en febrero de 1995, con el fin de combinar los proyectos de Bihar y Orissa, consistía en mejorar la seguridad alimentaria y aumentar el nivel de ingresos de las comunidades pobres de Bihar y Orissa, dependientes de los bosques y en su mayor parte tribales, y había de lograrse mediante el desarrollo de los recursos forestales y agrícolas y las actividades generadoras de ingresos. Se consideró un factor innovador el hecho de que se hiciera referencia de manera específica al desarrollo agrícola y se formularan propuestas para incluir las actividades generadoras de ingresos destinadas a las mujeres, quienes también participarían en la adopción de decisiones acerca de los recursos de las aldeas.
9. El último proyecto que se evaluó (mayo de 1996) fue la propuesta (cuya fecha de presentación a la Junta Ejecutiva, para su aprobación, aún no se había establecido) de combinar los proyectos de Madhya Pradesh y Uttar Pradesh, según el modelo de Bihar y Orissa. Se añadió el objetivo inmediato de promover la participación comunitaria en las actividades de ordenación forestal y desarrollo de la comunidad mediante medidas de OFC, haciendo especial hincapié en la participación de las mujeres, a fin de fomentar aún más las políticas estatales en pro de la mujer y de la población tribal en general, y de los habitantes de los bosques en particular, y de apoyar la introducción de cambios innovadores en la política del Gobierno en materia de ordenación forestal.
10. Hoy los proyectos forestales centrados en los bosques tienen un objetivo a largo plazo claramente definido, a saber, lograr la seguridad alimentaria sostenible para las comunidades tribales de castas empadronadas más pobres. Los objetivos inmediatos se centran en el desarrollo forestal y agrícola de carácter comunitario, la creación de oportunidades especiales para las mujeres y la participación de las comunidades locales en la OFC. Tales objetivos se ajustan al mandato del PMA y las políticas del Gobierno.



PRINCIPALES RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Idoneidad del enfoque y la estrategia de los proyectos

11. El enfoque general de todos los proyectos se concibió para ayudar al Gobierno de la India a formular sus propios criterios participativos en materia de ordenación de los recursos forestales de los estados, sin perder de vista lo estipulado en la Declaración sobre el Cometido del PMA. El concepto básico del programa, conocido como ordenación forestal conjunta, se basa en la asociación entre las comunidades locales, tribales y aldeanas y las autoridades de los departamentos forestales del Gobierno, y en un enfoque centrado en las aldeas y de carácter participativo. El programa se dirige a las zonas remotas afectadas por la inseguridad alimentaria y con una elevada incidencia de pobreza. Los proyectos tienen por objetivo proporcionar alimentos en forma de transferencia directa de ingresos a quienes trabajan en las obras forestales realizadas por el estado, y mediante la venta de productos alimenticios a los participantes con el fin de generar fondos destinados a la creación de bienes aldeanos.
12. En la India, al igual que en muchos otros países, las políticas forestales de los últimos cien años, por lo menos, fueron a veces poco satisfactorias. Por esto, hoy es legítimo preguntarse si resulta apropiado que el PMA apoye dichas políticas forestales del Gobierno, cuya eficacia no está comprobada. Otras dudas se refieren al uso de los alimentos como transferencia directa de ingresos a las personas empleadas en las obras forestales. Se ha observado que, habida cuenta de las elevadas tasas de desempleo que se registran en todas las zonas de los proyectos, los alimentos no desempeñan una función de incentivo. Sin embargo, tampoco puede afirmarse que representen un insumo adecuado para un proceso que debería tener un carácter participativo y reiterativo. Es posible, de todos modos, que estas dudas resulten improcedentes y fuera de propósito puesto que el PMA ha logrado el respeto de los departamentos forestales gracias al apoyo que brinda a los enfoques y las estrategias de carácter innovador.
13. Las estrategias de los cinco proyectos eran similares y consistían en proporcionar apoyo a los programas en curso de los departamentos forestales de los estados que estuvieran en consonancia con el enfoque establecido en las directrices promulgadas en materia de OFC. La situación de la seguridad alimentaria a corto plazo ha mejorado entre quienes participaron en las actividades de alimentos por trabajo (APT) del proyecto, en particular las mujeres, aunque mediante las primeras actividades forestales de APT no se han creado ni nuevos empleos ni nuevos bienes. En cuanto a la utilización de los fondos generados, en los planes de operaciones de los proyectos, que carecen necesariamente de especificaciones detalladas, se han identificado y descrito amplias categorías de actividades a las que ha de prestarse apoyo. La estrategia correspondiente se basa en la evaluación de las necesidades y la planificación de microactividades con la participación de las aldeas y, por lo tanto, en el margen de flexibilidad del que están dotados los proyectos en cuanto al tipo y combinación de actividades.
14. Durante la ejecución de los proyectos no se aportaron cambios significativos a la estrategia prevista originalmente. Los gobiernos nacional y de los estados, que aprecian la asistencia del PMA, aseguran que los productos alimenticios lleguen a los beneficiarios de manera bastante oportuna y eficaz. En todos los proyectos se están alcanzando los objetivos materiales fijados en relación con las primeras obras de plantación, y se han realizado avances considerables en el restablecimiento de las relaciones entre los funcionarios de los departamentos forestales y



la población local. Estas mejoras son notables ya que están llevando a superar decenios de desconfianza mutua.

15. Inicialmente el nivel de utilización de los fondos generados en los proyectos ha sido bajo, a menudo debido a las dificultades encontradas en la identificación, selección y aprobación de planes apropiados. Según los últimos datos disponibles, los fondos se están desembolsando a un ritmo aceptable. Probablemente en esta fase no es aconsejable tratar de acelerar el ritmo de utilización puesto que la calidad de la participación en el proceso, así como los conceptos de asociación y enfoque integrado, resultarían casi seguramente afectados. El establecimiento de comités de coordinación en los estados (CCE), que comprenden a representantes de distintos organismos gubernamentales, ha permitido intensificar la cooperación entre los departamentos forestales y los otros departamentos competentes en materia de políticas. No obstante, a nivel de campo hay cierta tendencia a que los departamentos forestales se hagan cargo de todas las actividades. Es necesario que el personal de estos departamentos involucre a otros organismos especializados en esferas tales como la agricultura y el riego, y en sectores sociales como por ejemplo la salud y la educación.
16. Antes de que se introdujera este nuevo diseño de los proyectos basado en la OFC, la selección de las actividades que habían de financiarse con cargo a los fondos generados estaba a cargo de los departamentos forestales, sin que se mantuviera ninguna forma de diálogo con la población local. En los proyectos de Bihar, Orissa, Rajastán y Madhya Pradesh, la mayor parte de los fondos se utilizaron para establecer más plantaciones forestales, mientras que en el de Uttar Pradesh se dio prioridad a las obras de conservación de suelos, abastecimiento de agua y construcción de cobertizos para la mano de obra, conforme a la selección efectuada por las autoridades forestales. El enfoque que se adopta hoy en día consiste en utilizar los fondos de manera más participativa. Se prevé que los beneficiarios establecerán sus propias prioridades por conducto de los comités forestales de aldea y mediante un proceso de elaboración de microplanes. Según la estrategia de asignación de los fondos adoptada en Rajastán, éstos deben utilizarse sobre todo en pro de las zonas tribales remotas más necesitadas y debe hacerse hincapié en la participación comunitaria de las colectividades en la formulación y ejecución de planes para las aldeas, mediante la prestación de apoyo a un conjunto limitado de actividades encaminadas a acrecentar el nivel de seguridad alimentaria.
17. Aún hay posibilidades de que aumente la participación de las ONG. Aunque los departamentos forestales han aceptado el hecho de que las ONG desempeñan una función efectiva, sobre todo a la hora de evaluar las necesidades de las aldeas, las actividades no forestales generadoras de ingresos y la capacitación, en particular para las mujeres, en las zonas tribales más lejanas se registra una grave carencia de apoyo por parte de ONG adecuadas. Para facilitar las relaciones de colaboración con las mismas, el PMA ha elaborado recientemente directrices y acuerdos preliminares para involucrar a las ONG centrales más grandes, que actuarán a nivel de aldea por conducto de sus propias redes de ONG locales.
18. Según varios estudios realizados, el enfoque se ha juzgado satisfactorio en la medida en que, mediante el suministro de ayuda alimentaria para operaciones de socorro inmediato, los proyectos han permitido hacer frente a las "emergencias silenciosas" del país, es decir, a la situación extremadamente precaria de la población tribal marginada que vive en los bosques. Además, según se ha estimado, han fomentado la participación de la comunidad en la construcción de bienes básicos para su propio desarrollo sostenido, y han fortalecido a la vez la capacidad de las instituciones aldeanas de ser autosuficientes. El fomento de la OFC se ajusta muy bien al mandato del PMA de promover la autosuficiencia de la población y las comunidades y responde directamente a las directrices y políticas de los gobiernos, tanto central como de los estados, en materia de participación popular. En la medida de lo posible,



se alentó a las ONG a que participaran en la ejecución de los proyectos y, en particular, a que actuaran como intermediarias entre la población tribal y los departamentos forestales; sin embargo, esta medida no dio resultados demasiado satisfactorios en ninguno de los proyectos.

Actividades de alimentos por trabajo dirigidas a los beneficiarios previstos

19. Los grupos destinatarios de la ayuda del PMA en la India, al igual que en otros lugares, son las personas más afectadas por la pobreza y la inseguridad alimentaria, es decir, más concretamente, las mujeres. No siempre ha podido disponerse de datos precisos sobre el número y el sexo de quienes han participado en las actividades de APT, o bien sobre el promedio de días de trabajo realizado. En la actualidad, los sistemas de seguimiento de los proyectos se están reestructurando para que proporcionen datos sobre los beneficiarios y su situación socioeconómica y sobre los efectos de los proyectos en los ingresos y la seguridad alimentaria de hombres y mujeres, y de sus aldeas.
20. En todos los proyectos la ayuda que se proporciona mediante actividades de alimentos por trabajo va dirigida a los beneficiarios seleccionados entre los distritos en los que se halla la mayor concentración de las poblaciones tribales más pobres. Sin embargo, los departamentos forestales se han expresado a favor de una cobertura más amplia de la ayuda alimentaria (y de la utilización de los fondos generados), al sostener que cada distrito tiene su parte de población necesitada; pero en opinión del PMA no es ésta la mejor manera de emplear los escasos recursos disponibles. En el proyecto de Rajastán ya se ha introducido un sistema más estricto de selección de los beneficiarios que ha de incorporarse en los proyectos evaluados recientemente. A veces los departamentos forestales están preocupados por el hecho de que los recortes en la ayuda alimentaria perjudiquen la credibilidad que acaban de conquistar entre la población local. No obstante, habida cuenta de la limitada disponibilidad de los recursos que proporciona el PMA, es inevitable que se efectúe alguna reducción de gastos. Por lo que concierne a la selección de los distritos, las misiones han propuesto que se adopten los siguientes criterios:
 - a) la predominancia de la población de las castas tribales empadronadas;
 - b) una elevada proporción de cubierta forestal y tierras forestales (este criterio suele estar estrechamente relacionado con la concentración de la población tribal);
 - c) unos indicadores fiables en cuanto a la inseguridad alimentaria, tales como el bajo nivel per cápita de producción alimentaria, propiedad de la tierra e ingresos; y
 - d) una cantidad significativa de obras ya planificadas por los departamentos forestales que indique el volumen de los alimentos que podrían distribuirse.
21. Dado que no se disponía de datos detallados, las distintas misiones solamente pudieron determinar el perfil medio de los participantes en las actividades de APT mediante entrevistas de carácter informal. Los departamentos forestales, por lo general, no son selectivos en lo referente a quienes contratan como mano de obra, tanto sí se les proporcionan raciones alimentarias como si no, aunque por motivos prácticos prefieren contratar a personas del lugar. Al dirigir la ayuda a las tierras forestales remotas se garantiza en cierta medida que la mayoría de quienes reciben los alimentos sean los grupos a los que está destinada la ayuda del PMA y, según se ha comunicado, las mujeres representan hasta el 65 por ciento de esta mano de obra. Sin embargo, los beneficiarios de las actividades de APT no siempre son del lugar y, por tanto, no forman parte necesariamente del grupo destinatario inmediato. Las colinas de Uttar Pradesh, por ejemplo, acogen a emigrantes que acuden para las faenas estacionales tras recorrer más de 50 kilómetros.



22. Pese a las evidentes dificultades para determinar el perfil típico de los beneficiarios de los alimentos, y por consiguiente para evaluar los efectos de la ayuda alimentaria, las misiones han informado de que la mayor parte de los beneficiarios representan al grupo destinatario original y cumplen todos los requisitos para recibir las raciones de alimentos y la transferencia de ingresos. Sin embargo, es necesario que se les someta a un seguimiento más eficaz.

Efectos en los beneficiarios del componente de alimentos por trabajo de los proyectos

23. En algunas de las evaluaciones, se ha sostenido que, dado que las actividades forestales se habrían llevado a cabo incluso sin ayuda alimentaria, los proyectos del PMA no han añadido nada a lo que los departamentos forestales hubieran logrado de todos modos. Sin embargo, se afirma también que el efecto de los proyectos del PMA es considerable. Por ejemplo, en los proyectos más recientes el PMA ha podido influir en la selección de los lugares efectuada por los departamentos forestales, lo que ha permitido que la ayuda se centre con mayor decisión en las zonas más remotas y pobres. Se señala además que los proyectos podrían influir mucho más sobre las actividades de los departamentos forestales, como por ejemplo sobre el tipo de prácticas silvícolas y la producción de gramíneas y forrajes.
24. Durante las entrevistas informales los beneficiarios afirmaron que al trabajar para los departamentos forestales tenían garantizado al menos un salario mínimo, lo que en cambio no conseguían de otros empleadores. Casi todos los trabajadores habían optado por recibir raciones alimentarias a cambio de una deducción salarial, más bien que salarios totalmente en efectivo, eran conscientes de su valor de transferencia de ingresos, y además apreciaban las raciones de alimentos porque les ofrecían una alternativa a los productos que podían encontrar en los almacenes del SPD. De hecho, en opinión de la mayoría, los alimentos proporcionados por el PMA eran de mejor calidad, menos costosos y más accesibles que los del SPD, y además era muy apreciada la mezcla de cereales y proteínas que no siempre se encontraba en otros lugares. Según un estudio llevado a cabo en Uttar Pradesh por el Instituto de Planificación del Estado entre 1987 y 1991, en las zonas de los proyectos del PMA el consumo de cereales alimentarios aumentó aproximadamente el 77 por ciento entre los receptores de los alimentos; a muchas familias se les proporcionaron legumbres, un producto que de otra manera no hubieran podido consumir; y la ayuda alimentaria permitió reducir el nivel de préstamos dado que los trabajadores gastaban menos para comprar alimentos. La mayor parte de los habitantes de las aldeas entrevistados en Madhya Pradesh indicó que estaban subempleados y no estaban en condiciones de producir todos los alimentos básicos que necesitaban. La gente solía desplazarse a otros lugares en busca de trabajo, dejando en las aldeas a los niños de corta edad y las personas mayores. La ayuda alimentaria del PMA no consiguió eliminar la necesidad de emigrar pero en muchos casos permitió reducir el tiempo que estas personas transcurrían lejos de sus hogares.
25. Las necesidades de alimentos de los proyectos se estimaron originariamente basándose en el supuesto de que un empleo duraba por término medio unos 200 días al año, lo que resultó ser una estimación muy superior a la realidad. El trabajo es primordialmente temporal y su duración es de 25 a 100 días, por término medio, durante un período de tres a cuatro meses. Sólo un miembro de la familia tiene derecho a recibir las raciones por cada día de trabajo realizado. Según la mayor parte de las misiones, esta medida era demasiado restrictiva y atenuaba considerablemente las repercusiones de la ayuda alimentaria. El principal factor que limitaba los efectos de la ayuda a este respecto era la insuficiente disponibilidad de trabajo.
26. En el ámbito de la ayuda alimentaria, la selección de los beneficiarios cada vez se centra más en la población tribal más pobre. Por supuesto, la ayuda alimentaria proporciona socorro



inmediato y reduce la necesidad de emigrar de la población, pero no modifica de manera significativa la situación de inseguridad alimentaria básica de la población tribal.

Actividades financiadas con cargo a los fondos generados dirigidas a los beneficiarios previstos

27. Por lo que concierne a las actividades que se financian utilizando los fondos generados, hoy la cobertura geográfica suele abarcar zonas mucho más pequeñas que las previstas en los componentes de alimentos por trabajo. Se dispone de algunos datos demográficos, económicos y relativos a la cubierta forestal que abarcan algunos sectores, lo cual facilita la selección a ese nivel. En Rajastán, se están llevando a cabo las primeras actividades de alimentos por trabajo en 13 distritos, aunque la utilización de los fondos generados se limita a los cuatro distritos más pobres. En el ámbito de los cuatro distritos de Rajastán el departamento forestal ha elaborado los siguientes criterios de selección de las posibles aldeas:
- a) un elevado nivel de inseguridad alimentaria y de concentración de grupos tribales;
 - b) una alta concentración de trabajadores sin tierras o prácticamente sin tierras;
 - c) la voluntad de la comunidad de contribuir a las actividades y la creación de bienes;
 - d) un elevado nivel de emigración; y
- e) la lejanía de las comunidades que dependen de los bosques y la falta de oportunidades anteriores para realizar actividades de desarrollo.

Antes de la aprobación definitiva de la selección final de las aldeas se requieren varias fases de examen. Este proceso se está adoptando en otros estados, ya que ha resultado ser muy eficaz.

Efectos en los beneficiarios de las actividades que se financian con cargo a los fondos generados

28. El proceso de planificación de microactividades se elaboró con el fin de hacer frente a problemas en materia de participación comunitaria, compatibilidad de las actividades y reparto equitativo de los beneficios. Hasta la fecha, se han logrado avances satisfactorios en el fortalecimiento de las relaciones de colaboración entre los funcionarios forestales y la población tribal. En las evaluaciones y los exámenes realizados se ha reconocido justificadamente, la función sumamente positiva que el personal forestal desempeña en este proceso. No obstante, si bien se reconoce que el proceso de cambio de las actitudes es muy lento, la cuestión de la participación, la autoridad y la responsabilidad de la población de las comunidades aldeanas con respecto a los funcionarios forestales sigue representando un problema. Los departamentos forestales han manifestado la voluntad de introducir métodos paralelos de apreciación rural participativa, pero aún es posible mejorar la evaluación de las necesidades de la población. Los cinco estados se hallan en distintas fases por lo que concierne a la introducción de los conceptos y prácticas de OFC. Rajastán es el que está más avanzado, ya que en el marco de su proyecto se han elaborado directrices para la planificación de microactividades y ya se han preparado y aprobado unos 44 microplanes. Sin embargo, en Uttar Pradesh los enfoques tradicionales ya están bastante arraigados y es probable que pasen unos cuantos años antes de que la OFC llegue a ser una realidad concreta.
29. La calidad técnica de muchas de las actividades ha sido por lo general satisfactoria, pero parece que en algunas aldeas los microplanes en curso de ejecución constituyen un conjunto de actividades bastante poco coordinadas. Se ha comunicado que los planes de riego han hecho aumentar en gran medida el nivel de seguridad alimentaria de algunas familias y les han permitido así producir dos o tres cosechas al año, en lugar de una, aunque al parecer es



probable que algunos planes beneficien únicamente a los aldeanos con mayores recursos, como por ejemplo los que poseen parcelas de tierra cerca de las instalaciones de riego. La falta de planes generadores de ingresos o de empleo sigue siendo desde siempre un problema irresoluble.

30. La falta de datos de seguimiento pertinentes ha obstaculizado la tarea de evaluación de los efectos del proyecto. Sin embargo, el nivel de ingresos y la inseguridad alimentaria constituyen las principales preocupaciones de los grupos destinatarios; se trata de factores relacionados entre sí y que guardan una relación directa o indirecta con la disponibilidad de recursos forestales, los recursos hídricos, la productividad agrícola, el empleo, la salud y la educación. Muchas de las actividades han estado vinculadas a estas cuestiones y la conclusión general es que el uso de los fondos generados ha tenido un efecto positivo en la seguridad alimentaria.

Efecto de los proyectos sobre la mujer y su participación

31. Puesto que no es fácil disponer de datos sobre el sexo de los participantes y beneficiarios de los proyectos, mediante las varias evaluaciones no se puede proporcionar nada más que opiniones o estimaciones fundamentadas. Para algunos de los proyectos se fijaron objetivos generales en cuanto a la participación de la mujer en las actividades de alimentos por trabajo. En Rajastán, por ejemplo, el objetivo era del 50 por ciento pero, de hecho, las mujeres constituían en promedio un 65 por ciento de la fuerza de trabajo. Las mujeres entrevistadas indicaron que les convenía trabajar en el proyecto sobre todo porque el lugar de trabajo se hallaba cerca de sus casas y, además, apreciaban el hecho de que las nuevas actividades forestales permitieran a sus maridos permanecer más tiempo junto con sus familias en lugar de tener que desplazarse a las zonas urbanas en busca de empleo. Aunque las infraestructuras comunitarias, tales como bombas manuales, centros preescolares y obras de mejora de caminos, que se habían realizado con los fondos generados, habían beneficiado a toda la comunidad, algunas mujeres expresaron su particular aprecio al respecto. Según los resultados de las evaluaciones, los proyectos todavía no han creado planes viables de generación de ingresos ni oportunidades de empleo para las mujeres.
32. La participación de las mujeres en la gestión está reducida al mínimo en algunas aldeas, mientras que en otras se han logrado avances más significativos. El PMA y los departamentos forestales han tratado de mejorar la situación, y hoy existe la voluntad efectiva de promover la participación de las mujeres en la OFC y la planificación de microactividades. Sin duda alguna, hay fuertes barreras culturales que se oponen a que las mujeres participen de manera manifiesta en la vida pública, y además la mujer, por representar el elemento clave para la seguridad alimentaria de su hogar, tiene sobre sí una carga de trabajo y de responsabilidades familiares extremadamente pesada. No obstante, en su conjunto y habida cuenta de las condiciones históricas y de la situación actual, en las evaluaciones se ha llegado a la conclusión de que los avances realizados para lograr una mayor participación de la mujer han sido muy notables en todos los proyectos, salvo en el de Uttar Pradesh.

Distribución de beneficios

33. En los acuerdos de OFC tendría que explicarse con claridad en qué modo los departamentos forestales y las comunidades deberían compartir los beneficios derivados de los bosques. Se han solucionado muchos problemas concernientes a la recogida de determinados productos forestales secundarios, como por ejemplo la recogida de leña y productos no madereros para satisfacer necesidades domésticas auténticas. Sin embargo, ya existen distintos acuerdos para compartir los productos finales de los cultivos forestales, o se está estudiando la posibilidad



de estipular acuerdos de este tipo. Entre las posibles esferas de conflicto identificadas figuran la distribución equitativa entre los departamentos forestales y las comunidades, en especial en lo referente a las maderas más preciadas de los bosques de *Shorea robusta* y teca de Madhya Pradesh y a la exclusión del bambú de dichos acuerdos. Otra cuestión es la relativa a los conflictos de intereses dentro de las propias comunidades, en particular por lo que relativa al aprovechamiento de los bosques y la utilización de los fondos generados, dado que grupos distintos, como por ejemplo los hombres y las mujeres, pueden tener diferentes prioridades. Es importante que se elaboren procedimientos para la resolución de conflictos.

Seguimiento y evaluación (SyE)

34. En las evaluaciones se ha observado que los sistemas de seguimiento en uso facilitan la contabilidad de los recursos y el seguimiento de los avances de carácter material y financiero, las obras realizadas, los fondos generados y los tipos de actividades llevadas a cabo con los fondos. Sin embargo, ninguno de los datos está desglosado por sexos y los sistemas permiten otorgar poca atención a los efectos o repercusiones del proyecto. El PMA ha tratado de hacer frente a estas preocupaciones contratando a mediados de 1996 a un especialista de seguimiento y evaluación. Se prevé que sus recomendaciones lleven a una metodología de seguimiento que haga particular hincapié en la naturaleza participativa de los proyectos.

Función y eficacia de las instituciones asociadas

35. Se ha comprobado que los departamentos forestales son los organismos más apropiados para ejecutar los proyectos, dado que se trata de los únicos organismos que tienen una presencia continua en las zonas tribales remotas y están en condiciones de generar un número suficiente de días de trabajo y de distribuir las grandes cantidades de alimentos necesarias. Inicialmente los departamentos encontraron dificultades para organizar la logística de la gestión de los alimentos y también para administrar la gestión de los fondos generados. Sin embargo, se han solucionado la mayor parte de los problemas. El personal del departamento es competente desde el punto de vista técnico y está bien motivado, dado que ha sabido aprovechar la oportunidad de modificar sus métodos de trabajo y de establecer sólidas relaciones con las comunidades locales.
36. En la planificación y ejecución de las actividades de desarrollo de las aldeas es necesario que los departamentos forestales tengan un mayor enlace con los otros organismos competentes, sobre todo a nivel de campo. Hasta la fecha la participación de las ONG en los proyectos ha sido decepcionante. Ha habido problemas debidos a la falta de capacidades adecuadas, así como de confianza mutua y orientación. El PMA está empezando a desempeñar una función activa en la contratación de ONG profesionales de mayores dimensiones que actúen como unidades de coordinación, y ha elaborado directrices para la selección de las ONG y la preparación de los contratos.

Principales recomendaciones formuladas en las evaluaciones y los exámenes

37. Las cuestiones clave más importantes identificadas por las misiones se refieren a una selección apropiada de los participantes en las actividades de alimentos por trabajo, así como en la gestión y utilización de los fondos generados, la distribución de los beneficios, las actividades alternativas de generación de ingresos y creación de empleo, y la participación de las ONG. Los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones han sido notables, y en todos los proyectos se ha observado una mejora en la selección de los beneficiarios y la participación, en especial en Rajastán. La credibilidad que acaban de adquirir los departamentos forestales entre la población local puede verse en peligro mientras la cuestión



de compartir los productos finales derivados de los cultivos forestales siga sin resolverse. De manera análoga, a menos que no se solucionen los problemas relativos a los derechos de pastoreo y la producción de forrajes y gramíneas, la sostenibilidad de los bosques seguirá siendo incierta. También la persistente falta de empleos y actividades generadoras de ingresos alternativos pone en peligro la sostenibilidad de los proyectos.

LECCIONES PARA EL FUTURO

38. En las distintas evaluaciones y exámenes se ponen de manifiesto varias cuestiones: en primer lugar que la población destinataria del proyecto cumple lo estipulado en el mandato del PMA, lo cual, casi por definición, corresponde a la población cuyos ingresos y seguridad alimentaria dependen en mayor medida de los bosques, es decir, las personas para las cuales tanto la ayuda alimentaria como la rehabilitación de los bosques revisten suma importancia. La población destinataria, en especial las mujeres, manifiesta un gran interés por trabajar a cambio de la ayuda alimentaria puesto que de esta manera aumentan la productividad y sostenibilidad de sus bosques. Sin embargo, es cada más evidente que ni siquiera los bosques rehabilitados y mejorados permitirán satisfacer todas las necesidades alimentarias y económicas de la población actual. Por lo tanto, es necesario que se identifiquen oportunidades de obtención de ingresos alternativas.
39. En segundo lugar, resulta evidente que el factor crítico para lograr que la ejecución sea plenamente satisfactoria está relacionado con el carácter participativo del proyecto y las cuestiones de equidad. En este contexto es importante que la apreciación rural participativa/apreciación rural rápida y las tareas de planificación de microactividades se realicen de manera que puedan determinarse y satisfacerse, en la medida de lo posible, las verdaderas necesidades de todos los aldeanos. Todavía no está claro si los beneficios y bienes del proyecto son compartidos en medida equitativa por los departamentos forestales y los aldeanos o entre los propios aldeanos.
40. La población tribal que se ha beneficiado de la asistencia del PMA vive al borde de una situación de socorro/urgencia, dado que forma parte de las "emergencias silenciosas" de la India. Sin duda alguna los proyectos han contribuido a mejorar los programas de ordenación forestal y a que el desarrollo comunitario participativo y la ayuda alimentaria lleguen a la población más pobre de las zonas más remotas, lo que de otra manera no hubiera sido posible. Por lo tanto, se considera justificado que siga prestándose apoyo a la población tribal en forma de ayuda alimentaria proporcionada en el marco de actividades de este tipo.



