

Signatura: EB 2006/89/INF.8  
Fecha: 14 diciembre 2006  
Distribución: Reservada  
Original: Inglés

**S**



Dar a los pobres de las zonas rurales  
la oportunidad de salir de la pobreza

## **República de la India**

### **Ejecución del primer ciclo del Programa de Fomento de los Medios de Subsistencia y Potenciación de las Tribus de Orissa con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación**

Junta Ejecutiva — 89º período de sesiones  
Roma, 12 a 14 de diciembre de 2006

---

Para **información**



# Ejecución del primer ciclo del Programa de Fomento de los Medios de Subsistencia y Potenciación de las Tribus de Orissa con arreglo al Mecanismo Flexible de Financiación

1. La presente nota informativa tiene por finalidad cumplir con lo dispuesto en el párrafo 13 de las directrices relativas al Mecanismo Flexible de Financiación (MFF) (documento EB 98/64/R.9/Rev.1), en el que se estipula que “respecto de cada préstamo otorgado en virtud del MFF, y antes del fin de cada ciclo, la Administración del FIDA decidirá si se debe proceder a la realización de ciclos subsiguientes, cancelarlos o posponerlos. La Administración informará a la Junta al respecto.”

## I. Introducción

2. El objetivo general del MFF es introducir una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de los proyectos del Fondo a fin de: armonizar los calendarios de los proyectos con la consecución de los objetivos de desarrollo a largo plazo cuando se considere que se requerirá un período de ejecución más prolongado para alcanzar dichos objetivos; maximizar la participación de los beneficiarios determinada por la demanda, y reforzar el desarrollo de la capacidad a nivel de base. Los préstamos con arreglo al MFF se distinguen por: i) un proceso de diseño continuo y evolutivo mediante la ejecución de ciclos bien definidos de tres a cuatro años de duración, y ii) condiciones previas o criterios de activación claramente definidos como requisito para proceder a la ejecución de los ciclos subsiguientes.
3. En la presente nota informativa se da cuenta de la medida en que el Programa de Fomento de los Medios de Subsistencia y Potenciación de las Tribus de Orissa ha cumplido los criterios de activación del primer ciclo. El contenido de la nota se basa en los resultados de la misión conjunta de examen y supervisión del primer ciclo que fue enviada sobre el terreno por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y el FIDA.

## II. Antecedentes

4. El programa en Orissa fue aprobado por la Junta Ejecutiva con arreglo al MFF en abril de 2002. El convenio de préstamo correspondiente se firmó el 18 de diciembre de 2002 y adquirió efectividad el 15 de julio de 2003. El costo total del programa asciende a USD 91,2 millones, que comprenden una financiación del FIDA por un monto de USD 20,0 millones, aproximadamente (DEG 16,05 millones); una donación por USD 40,0 millones del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID); una donación por valor de USD 12,3 millones del Programa Mundial de Alimentos (PMA), y una financiación nacional por USD 18,5 millones.
5. El objetivo del programa fijado en el informe de la evaluación *ex ante* reside en garantizar una mejora sustancial de los medios de vida y la seguridad alimentaria de las familias tribales pobres promoviendo una explotación más eficiente, equitativa, autogestionada y sostenible de los recursos naturales disponibles, y mediante el desarrollo de empresas no agrícolas. Para lograrlo, están previstas las siguientes actividades:
  - ampliar la capacidad de los grupos marginados trabajando tanto con las personas como con sus instituciones de base;
  - mejorar el acceso de las tribus pobres a la tierra, el agua y los bosques, y aumentar la productividad de estos recursos de manera ambientalmente sostenible y socialmente equitativa;
  - alentar y facilitar el desarrollo de empresas no agrícolas centradas en las necesidades de las familias tribales pobres;

- efectuar un seguimiento de los derechos de las familias tribales a recibir alimentos básicos y garantizar su acceso a los suministros públicos de alimentos;
  - reforzar la capacidad institucional de las organizaciones gubernamentales, las instituciones *panchayati raj* (instituciones locales de autogobierno), ONG y la sociedad civil para trabajar eficazmente junto con las comunidades tribales con objeto de reducir la pobreza;
  - alentar el desarrollo de un entorno normativo propicio para las tribus velando por que las leyes que rigen el acceso de esas familias a los recursos de desarrollo, y su control, se pongan en práctica eficazmente, y recomendando otras mejoras en materia de políticas, y
  - aprovechar los conocimientos y valores indígenas y tribales y combinarlos con innovaciones tecnológicas para impulsar el desarrollo.
6. El programa se diseñó con arreglo al instrumento de financiación del MFF sobre la base de algunos factores de riesgo (o supuestos), como son:
- la posibilidad de fortalecer las instituciones comunitarias y transferir a las comunidades seleccionadas la responsabilidad de gestión de las actividades de desarrollo;
  - la capacidad para modificar la dinámica general de desarrollo en las zonas tribales, superando tanto la actitud de dependencia de las comunidades como el paternalismo del Gobierno, y
  - la necesidad de fomentar una relación de trabajo armoniosa entre el Gobierno y las ONG mediante una asociación eficaz en pos del objetivo común de la autosuficiencia comunitaria.
7. En septiembre de 2006, un equipo conjunto FIDA-UNOPS-DFID-PMA dirigido por el FIDA examinó los resultados del primer ciclo del programa, en estrecha coordinación con el Gobierno de la India y el Gobierno de Orissa y en colaboración con la Oficina del Consejero Jurídico General y la Dependencia de Préstamos y Donaciones de la Oficina del Contralor. Tras una evaluación exhaustiva de los resultados, la misión de examen confirmó que se habían cumplido todos indicadores establecidos como criterios de activación para proceder a la ejecución del ciclo siguiente.

### III. Logros durante el primer ciclo

8. Pese a las demoras experimentadas en un primer momento, el programa ha hecho progresos considerables en los 20 últimos meses. Se han constituido el comité de gestión del programa a nivel estatal así como el comité directivo del programa. Asimismo, la unidad de apoyo al programa (UAP) está en pleno funcionamiento y consta de personal profesional y administrativo de gran dedicación. En los distritos, se han establecido las unidades del programa en el ámbito del Organismo de Desarrollo Tribal Integrado (ODTI).
9. Se seleccionó a 15 ONG facilitadoras para encargarse de 10 sectores en cuatro de los distritos abarcados por el programa. Doce de ellas han firmado memorandos de entendimiento y se les han asignado 136 microcuencas. En estas microcuencas, que cubren una superficie de 62 861 hectáreas de tierras no arboladas y cerca de 30 000 hectáreas de bosques, hay 396 aldeas naturales que participan en el programa. Hasta la fecha, se han establecido 136 comités de desarrollo de las aldeas (CDA) (120 de los cuales están registrados), 1 024 grupos de autoayuda (382 de los cuales son nuevos) y 144 comités para la protección de los bosques. Se ha concluido la encuesta de referencia y se han efectuado evaluaciones rurales participativas en todas las aldeas abarcadas por el programa. Se han comenzado a formular planes de

desarrollo de las aldeas y de fomento de los medios de subsistencia en todas las microcuencas hidrográficas, y actualmente se han terminado 79 de ellos. Asimismo se han ejecutado 418 actividades iniciales en 356 aldeas; además, los comités para la protección de los bosques han finalizado 17 planes forestales comunitarios, 12 de los cuales se han aprobado.

10. Han comenzado las actividades relacionadas con las plantas de tratamiento de las microcuencas y el desarrollo de la agricultura y la horticultura. Se han proporcionado a los agricultores variedades de arroz de elevado rendimiento, plántones de árboles frutales y semillas de hortalizas, ofreciéndoles de esta manera la posibilidad de incrementar su productividad en las tierras secas y de regadío e intensificar y diversificar su producción. Según las primeras indicaciones, las hortalizas están brindando una nueva fuente de ingresos para muchos hogares. En los lugares donde se han aportado mejoras al riego, los agricultores empiezan a darse cuenta de que habrá agua suficiente para un segundo cultivo en el invierno. Gracias a la construcción de depósitos, las comunidades pueden almacenar productos forestales no madereros y de otra índole a fin de obtener precios más altos fuera de temporada. Un proyecto piloto en materia de comercialización —organizado por la ONG especializada Marketing and Researching Team (MART)— ya está surtiendo efecto, pues está reduciendo la explotación de los comerciantes y dando a las comunidades la oportunidad de recibir precios justos por sus productos y de agregar valor mediante técnicas de elaboración sencillas.
11. En cuanto al componente relativo a la ordenación de los recursos naturales, el objetivo original de 120 microcuencas se ha superado en un 13% (alcanzando 136 microcuencas), y también la cobertura geográfica ha superado por más de 14 000 hectáreas (o +23%) la superficie prevista. Se han preparado unos 79 planes de desarrollo de las aldeas y de fomento de los medios de subsistencia, de los cuales 70 han sido aprobados y los restantes se hallan en fase de formulación avanzada. Se han organizado diversas actividades de capacitación dirigidas a todas las partes interesadas, cuyo hincapié en la “aclaración de conceptos” ha facilitado enormemente y ha afianzando un entendimiento común acerca del espíritu y el propósito del programa. Se ha elaborado un sistema, actualmente en funcionamiento, de registro y documentación de las medidas de orden físico adoptadas. Se ha modernizado la infraestructura rural mediante la construcción de tanques de almacenamiento de agua, plantas de tratamiento de cuencas, instalaciones de abastecimiento de agua potable, almacenes, caminos de acceso y salas polivalentes.
12. Las intervenciones previstas por el programa han generado demanda de mano de obra, y el trabajo remunerado ha provocado un aumento de los ingresos en las aldeas correspondientes —y en algunas localidades ha hecho disminuir la migración causada por las penurias—. Dado que los sueldos se retribuyen a través de los CDA, se paga el salario mínimo a todos los participantes, y mujeres y hombres reciben la misma retribución por el mismo trabajo. El hecho de que sea la comunidad la que se encarga del proceso de retribución aporta no sólo un instrumento sumamente útil para el empoderamiento comunitario sino también mayores ingresos a los trabajadores. La ayuda alimentaria ofrecida por el PMA goza de gran popularidad: hasta la fecha, el PMA ha suministrado 200 toneladas de arroz y 8 toneladas de leguminosas como parte del pago de jornales.
13. Por último, aunque no por ello menos importante, mediante el programa se han creado posibilidades para la participación de las mujeres, lo que ha reforzado su autoestima. Actualmente, se benefician 1 024 grupos de autoayuda, 382 de los cuales se han puesto en marcha en el marco del programa. Las mujeres constituyen cerca del 50% de los miembros de los 136 CDA que se han formado hasta la fecha, son más del 60% de los animadores comunitarios y se encargan de la mayor parte de los viveros implantados por las comunidades en las aldeas. Con la ayuda de la MART, las mujeres de más de 50 aldeas abarcadas por el programa han

incrementado sus ingresos mediante mejores prácticas de elaboración y la venta colectiva de productos forestales no madereros, como hojas de siali, jalea de mango y anacardos. A nivel local se hacen sentir los primeros efectos positivos de la igualdad de salarios entre hombres y mujeres. Gracias a ésta y otras medidas, las mujeres pueden intervenir cada vez más activamente en su desarrollo personal y el de las comunidades en las que viven.

#### IV. Cumplimiento de las condiciones previas para el segundo ciclo

14. En el anexo 3 de la sección C del convenio de préstamo se especifican los siguientes indicadores, que constituyen criterios de activación para la confirmación de la financiación y el subsiguiente diseño detallado del segundo ciclo del programa. A continuación se enumeran esos criterios de activación y se expone la situación actual respecto de cada uno de ellos:

- **En al menos el 75% de los CDA los representantes de los grupos marginados se encargan de adoptar decisiones.** El porcentaje de tribus en las aldeas abarcadas por el programa es sumamente elevado y, en conjunto, los miembros de los grupos tribales, las castas registradas y las mujeres forman más del 75% de los miembros de los CDA, que son los órganos decisorios de la comunidad en el ámbito del programa. Estos datos se extrajeron de la encuesta de referencia y los informes del programa, y parecen quedar confirmados por las observaciones de la misión. **Respecto de este criterio, la misión de examen del primer ciclo considera que el objetivo se ha cumplido.**
- **Al menos el 70% de los CDA han dado comienzo a la planificación y ejecución de las actividades del programa, en particular respecto de la gestión de los desembolsos de fondos, la movilización de contribuciones en forma de trabajo voluntario y el mantenimiento de todos los activos creados o rehabilitados mediante los recursos del préstamo.** Al menos el 70% de los CDA han dado comienzo a la planificación y ejecución de las actividades del programa. Los indicadores correspondientes son:
  - más del 70% de los planes de desarrollo de las aldeas y de fomento de medios de subsistencia —denominados “microplanes”— se han concluido o están por concluirse;
  - se han puesto en marcha las actividades iniciales en más del 70% de las microcuencas hidrográficas;
  - las contribuciones en forma de trabajo voluntario forman parte de las actividades iniciales en más del 70% de las microcuencas hidrográficas, y
  - más del 70% de los CDA han utilizado los cereales alimentarios proporcionados por el PMA como parte del pago de jornales, lo que incluye las deducciones por el establecimiento de los fondos de mantenimiento. **Respecto de este criterio, a juicio de la misión el objetivo se ha cumplido.**
- **Al menos el 85% de los grupos de autoayuda y de los CDA, incluidos los subcomités, se reúnen con regularidad.** La evaluación de los CDA y los grupos de autoayuda realizada por la misión durante las visitas sobre el terreno y el análisis de los datos efectuado a nivel de distrito y de la UAP confirman que al menos el 85% de esos grupos se reúnen regularmente. **Por consiguiente, respecto de este criterio, la misión considera que el objetivo se ha cumplido.**

- **Al menos el 75% de las ONG facilitadoras han demostrado su capacidad para establecer equipos de desarrollo de cuencas hidrográficas y para administrarlos con eficiencia, y están prestando un apoyo técnico adecuado.** De las 12 ONG facilitadoras contratadas, 11 desempeñan plenamente sus funciones y trabajan en los sectores que se les ha asignado en el marco del programa, además de prestar apoyo a las comunidades destinatarias. Los integrantes de la misión se reunieron con las ONG facilitadoras y examinaron sus actividades sobre el terreno. Si bien en ciertos casos ha habido frecuentes cambios de personal en los equipos de desarrollo de cuencas hidrográficas, en opinión de la misión las ONG facilitadoras han mostrado capacidad para establecerlos y administrarlos, y para prestar un apoyo técnico adecuado. **Por tanto, la misión considera que se han cumplido las condiciones relacionadas con este criterio de activación.**
- **La UAP y cada ODTI cuentan con personal suficiente y han elaborado sistemas de gestión eficaces, que comprenden un sistema de información de gestión y un sistema de evaluación concomitante.** En el marco del programa se ha contratado a personal suficiente. La UAP ha elaborado un sistema de información de gestión y un sistema de evaluación concomitante, que están en funcionamiento y posibilitan el flujo de información y la presentación de informes. **La misión ha formulado algunas propuestas para mejorar los resultados en esta esfera; no obstante, considera que las condiciones fijadas para este criterio de activación se han cumplido.**

## V. Enseñanzas extraídas

15. El examen de los logros y resultados conseguidos durante el primer ciclo ha arrojado algunas enseñanzas que deben tenerse en cuenta durante el segundo ciclo del programa, a saber:
  - Compete a las ONG facilitadoras la responsabilidad de empoderar a las comunidades mediante actividades de capacitación y aumento de la capacidad, por lo que se deben reforzar sus recursos humanos y financieros. Asimismo necesitan recibir asistencia técnica con objeto de perfeccionar su capacidad operacional.
  - Es preciso actualizar y simplificar los sistemas de gestión del programa, así como descentralizar las responsabilidades de la UAP a las oficinas de distrito de los ODTI, y de éstas a las ONG facilitadoras.
  - Debido a la presión ejercida por observar los plazos de los desembolsos como consecuencia de las demoras en la puesta en marcha del programa, la UAP ha tenido que omitir algunos aspectos del proceso de empoderamiento a fin de cumplir los objetivos materiales y financieros. Esta presión debe eliminarse de inmediato mediante una enmienda al actual plan operativo anual (2006-2007).

## VI. Conclusiones

16. La decisión de llevar a cabo el programa con arreglo al MFF obedeció a la necesidad de disponer de un período de ejecución más prolongado para aplicar un auténtico enfoque de empoderamiento, mediante actividades apropiadas de aumento de capacidad para los asociados en la ejecución y las comunidades seleccionadas. La dirección del FIDA considera que se han sentado bases firmes para seguir adelante con el programa. El Gobierno de la India y el Gobierno del estado de Orissa han expresado su firme compromiso para con el éxito del programa, así como su deseo de hacer frente a los problemas que se plantearon durante la fase de puesta en marcha. El FIDA está decidido a respaldar este empeño.