



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Comité de Evaluación – 30º período de sesiones

Roma, 18 de febrero de 2002

REPÚBLICA DE LA INDIA

EVALUACIÓN TERMINAL
PROYECTO DE DESARROLLO TRIBAL EN ANDHRA PRADESH

RESUMEN OPERATIVO
Y
ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN



ÍNDICE

PREFACIO	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iv
MAPA DE LA ZONA DEL PROYECTO	v
PRIMERA SECCIÓN: RESUMEN OPERATIVO	1
I. INTRODUCCIÓN	1
II. RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN	3
III. ANÁLISIS E IMPACTO	8
IV. APRECIACIONES Y RECOMENDACIONES	12
SEGUNDA SECCIÓN: ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN	17



PREFACIO

El presente informe, que se presenta al examen del Comité de Evaluación, contiene dos secciones distintas referentes a la evaluación terminal del Proyecto de Desarrollo Tribal en Andhra Pradesh (India). La primera sección presenta el resumen operativo de la evaluación y en la segunda sección figura el acuerdo en el punto de culminación, que es obligatorio en las evaluaciones del FIDA. Los diversos participantes en la evaluación ultimaron ese acuerdo en Hyderabad el 30 de abril de 2001. Se basa en un profundo análisis y reflexiones sobre las principales conclusiones de la evaluación. El acuerdo en el punto de culminación es el resultado de todo lo que se ha aprendido sobre la marcha y de un intenso diálogo entre los miembros del consorcio central de aprendizaje (CCA)¹. El Acuerdo consta de cinco apreciaciones básicas de evaluación.

¹ Entre ellos figuraban el comisionado del Departamento de Bienestar Tribal del Gobierno de Andhra Pradesh, el funcionario encargado de la cooperación para el desarrollo de la Embajada de los Países Bajos en Nueva Delhi, Outreach (organización no gubernamental) y el FIDA (representado por la División de Asia y el Pacífico y la Oficina de Evaluación y Estudios).



ABREVIATURAS Y SIGLAS

ADTR	Asociación de desarrollo tribal rural
CCG	Corporación Cooperativa Girijan
ERP	Evaluación rural participativa
GAA	Grupo de autoayuda
MGP	Movimiento de la Guerra Popular
ODTI	Organismo de Desarrollo Tribal Integrado
ONG	Organización no gubernamental
OSP	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
PFNM	Producto forestal no maderero



MAPA DE LA ZONA DEL PROYECTO
INDIA
PROYECTO DE DESARROLLO TRIBAL EN ANDHRA PRADESH
EVALUACIÓN TERMINAL



Fuente: FIDA.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

PRIMERA SECCIÓN: RESUMEN OPERATIVO

I. INTRODUCCIÓN

1. **Antecedentes del proyecto.** El Proyecto de Desarrollo Tribal en Andhra Pradesh fue objeto de una evaluación *ex ante* del FIDA en diciembre de 1990. El préstamo se hizo efectivo el 27 de agosto de 1991 y se cerró el 31 de marzo de 1999. El proyecto tuvo un costo total de USD 46,5 millones y estuvo financiado por los Gobiernos de la India y Andhra Pradesh (USD 19,5 millones), el FIDA (USD 20 millones) y los Países Bajos (USD 7 millones). La institución cooperante fue la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (OSP). El Departamento de Bienestar Tribal del Gobierno de Andhra Pradesh fue el organismo de ejecución, que se encargó de la realización general del proyecto.

2. **Zona del proyecto.** La zona del proyecto está situada en las regiones nordorientales del estado de Andhra Pradesh. El proyecto se ejecutó en las zonas de cuatro Organismos de Desarrollo Tribal Integrado (ODTI) contiguos, donde había una elevada proporción de familias dedicadas a la agricultura *podu* (migratoria/corta y quema): Seethampeta (distrito de Srikakulam), Parvathipuram (distrito de Vizianagaram), Paderu (distrito de Visakhapatnam) y Rampachodavaram (distrito de Godavari oriental). La zona del proyecto se caracteriza por las extensas llanuras, las colinas y los valles angostos. La altitud va desde los 200 metros hasta los 1 600 metros en algunas zonas de Paderu y se dan una gran diversidad de microclimas. En las zonas donde se practica la agricultura *podu* se encuentran a menudo laderas con una pendiente superior a los 28 grados. Las precipitaciones medias son de unos 1 100 mm al año, y alrededor del 80% tienen lugar durante el monzón sudoccidental (de junio a septiembre). La zona del proyecto goza por lo general de buen clima, suelos productivos y una abundante diversidad biológica y las tierras altas sufren una presión demográfica menor que las llanuras.



Foto 1: Monte pelado a causa de la deforestación y de la erosión de los suelos en la zona del proyecto.



3. **Grupo-objetivo.** En el momento de la evaluación *ex ante*, toda la zona del proyecto estaba habitada por tribus registradas. Alrededor del 70% se dedicaban a la agricultura *podu* y el resto dependía en su mayor parte de la producción agrícola de secano. La pobreza era mayor entre el 13% de las familias que sólo tenían tierras *podu*, cuyos ingresos medios anuales, incluidos los no agrícolas, se estimaban en 2 660 rupias indias (INR). La cifra correspondiente a las familias con tierras *podu* y tierras de cultivos permanentes era de INR 3 710. Ambas cifras eran inferiores al nivel de pobreza anual de INR 4800 por familia utilizado por el Programa de Desarrollo Rural Integrado. Entre los grupos especialmente vulnerables figuran un número considerable de familias sin tierras, las mujeres más pobres y los jóvenes desempleados. Según se informó, en torno a un 60% de las familias tribales estaban endeudadas con comerciantes o prestamistas no tribales, y su deuda media era de INR 1 390. El grupo-objetivo abarcaba las 63 370 familias que vivían en las 2 077 aldeas de las 16 cuencas hidrográficas seleccionadas.

4. **Objetivos y estrategia.** El principal objetivo del proyecto era fomentar la seguridad alimentaria autosuficiente de las familias aumentando la producción de alimentos y los ingresos de las familias tribales, especialmente de las familias que practican la agricultura *podu*. La estrategia del proyecto consta de varios elementos: a) plantar las laderas de cultivos arbóreos para obtener alimentos e ingresos en efectivo, así como aplicar medidas de conservación de suelos para restablecer el equilibrio ecológico; b) aumentar la productividad de los cultivos alimentarios mediante la expansión del riego y la mejora de la tecnología agrícola; c) formular una estrategia de desarrollo comunitario para promover la sostenibilidad del desarrollo económico; y d) indicar medidas para hacer frente al endeudamiento crónico de los grupos tribales reforzando los sistemas de crédito y comercialización y, en particular, potenciando los recursos y la capacidad de la Corporación Cooperativa Girijan (CCG).

5. **Componentes y ejecución del proyecto.** El proyecto tiene los componentes siguientes: a) promoción de la comunidad y de la mujer (6% de los costos del proyecto); b) salud y educación (9%); c) aprovechamiento de los recursos naturales (70%); d) crédito y apoyo a la comercialización (9%); y e) apoyo a la gestión del proyecto, con inclusión del seguimiento y evaluación (6%). El Departamento de Bienestar Tribal se encarga en general de la ejecución del proyecto y el coordinador del proyecto es el comisionado de bienestar tribal. Las actividades del proyecto se realizaron siguiendo los procedimientos ordinarios de los ODTI. El oficial de proyectos del ODTI correspondiente fue designado director del proyecto y se encargó de su administración cotidiana.

6. **El factor político: el naxalismo.** El mayor riesgo para la ejecución del proyecto eran los antecedentes de disturbios sociopolíticos en la región. Durante los años setenta y ochenta, la zona del proyecto registró un período de turbulencias al ser el epicentro de la revuelta naxalita, un movimiento insurgente radical. Acometer el proyecto constituyó una iniciativa audaz del Gobierno de la India y del FIDA y ofreció la oportunidad de evaluar qué relación existía entre un movimiento de protesta popular y el funcionamiento de un proyecto de desarrollo tribal participativo.

7. **El proceso de evaluación terminal.** El objetivo principal de la evaluación terminal consistía en analizar los resultados y el impacto del proyecto. Otro objetivo era documentar las experiencias del proyecto y sacar una serie de conclusiones que pudieran contribuir al diseño y la ejecución de otros proyectos similares en el país y en otras partes. La evaluación se llevó a cabo conjuntamente con los Países Bajos, cofinanciadores del proyecto, y se planificó y efectuó a fin de promover al máximo la participación y el interés local.

8. Outreach, organización no gubernamental (ONG) con sede en Bangalore (India), efectuó una evaluación rural participativa (ERP) del 15 de septiembre al 15 de octubre de 2000. Esta actividad tenía como objetivo reunir datos primarios de las partes interesadas en el proyecto a fin de analizar sus resultados desde el punto de vista de los beneficiarios, incluida su orientación, impacto y sostenibilidad. Los resultados y análisis de la ERP se examinaron en un taller celebrado por las partes interesadas en Hyderabad en octubre de 2000 y luego se facilitaron al equipo de evaluación.



9. El equipo de la evaluación terminal se desplazó luego sobre el terreno en noviembre de 2000 y celebró conversaciones con representantes del Gobierno de la India y de la Embajada de los Países Bajos en Nueva Delhi antes de desplazarse a la zona del proyecto, donde se entrevistó con funcionarios del Gobierno de Andhra Pradesh, las ONG y otros participantes en el proyecto. Al comienzo y al final de la misión se celebraron dos talleres con representación de las principales partes interesadas a fin de disponer de un foro para consultas, diálogo e intercambio de conocimientos. Los miembros de la misión pasaron unas dos semanas en las cuatro zonas del proyecto, durante las cuales pudieron tratar directamente con los beneficiarios de 35 aldeas y obtener interesantes puntos de vista sobre su experiencia. También examinaron algunos de los logros materiales del proyecto y participaron en conversaciones detalladas con personal clave del proyecto. Se organizó una videoconferencia (Delhi/Roma) durante la reunión final de la misión de evaluación en Nueva Delhi. De este modo el personal interesado de la Oficina de Evaluación y Estudios (OE) y de la División de Asia y el Pacífico (PI) del FIDA tuvo la oportunidad de participar en los debates. Por último, el 30 de abril de 2001 se celebró en Hyderabad un taller de las partes interesadas para examinar el proyecto de informe de evaluación y formular el acuerdo en el punto de culminación.

II. RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN

10. **Aprovechamiento de los recursos naturales.** Los resultados materiales del componente relativo a los recursos naturales han alcanzado por lo general o superado los objetivos previstos. Se estima que la producción total de alimentos en la zona del proyecto ha aumentado en un 500% durante la vida de éste. Sin embargo, esta cifra oculta importantes problemas, como la necesidad de un mejor mantenimiento de los sistemas de riego, la falta de conocimientos sobre técnicas hortícolas y, quizás lo más importante, una mayor vulnerabilidad a la sequía al aumentar la dependencia de la agricultura de riego en detrimento de técnicas tradicionales que llevaban ya incorporadas medidas para contrarrestar las condiciones periódicas de sequía. Cuando se les preguntaba, los agricultores admitían que mantenían los cultivos *podu* como reserva, o que los volverían a utilizar si fuera necesario.

11. Más concretamente, se extendió el riego a unas 20 000 ha de secano, lo que supone a aumentar seis veces y media la superficie de regadío en comparación con el período anterior al proyecto. Se aplicaron medidas de conservación de suelos y aguas en más de 54 000 ha de tierras pertenecientes a unas 27 000 familias. Más de 55 000 familias se benefician ahora directamente de unas plantaciones y huertos muy productivos, donde se utiliza sobre todo una combinación de cultivos comerciales y alimentarios. Un logro muy importante ha sido el establecimiento de casi 40 000 ha de huertos, dedicados sobre todo al anacardo, pero también al mango, la guayaba, los cítricos y el café. En el marco del proyecto, además del fomento de los métodos de riego y conservación de suelos, otros factores determinantes para promover la producción de alimentos fueron la obtención de variedades de semillas mejoradas, la mayor utilización de fertilizantes y la adopción de prácticas agrícolas mejoradas.

12. La extensión agrícola corre a cargo de extensionistas rurales. La capacidad de acción de esos funcionarios se ve limitada porque no tienen la formación necesaria para la difusión de innovaciones y tecnologías, y por la falta de medios de transporte. Para superar esas limitaciones, se ha conseguido algún apoyo de los trabajadores rurales y se ha enviado a graduados en agronomía para que hicieran de consultores de desarrollo agrícola en aldeas de difícil acceso. El proyecto alcanzó su objetivo de establecer 6 500 parcelas de demostración y 2 400 centros de producción de semillas. Unos 900 agricultores recibieron capacitación para establecer viveros satélite. Al principio se organizaron investigaciones adaptativas mediante la Universidad Agrícola de Andhra Pradesh y desde 1995 esa función se ha encomendado al Instituto Nacional de Gestión de la Extensión Agrícola. Las investigaciones se centraron en los sistemas agrarios, la experimentación con cultivos intercalados, la ordenación de los recursos naturales y otros temas similares.



13. **Participación de la comunidad e instituciones rurales.** Los enfoques participativos concebidos para motivar y potenciar la capacidad de acción de hombres y mujeres han constituido un elemento clave de las actividades del proyecto. El proyecto creó una serie de instituciones a nivel local, incluidos grupos de autoayuda (GAA), asociaciones de algunos de esos grupos, y comités de desarrollo rural o grupos de usuarios (por ejemplo, para la educación, la salud, el riego y los bancos de cereales) y una institución nodal consistente en asociaciones de desarrollo tribal rural (ADTR). Estas últimas fueron concebidas, por una parte, como foros para la expresión de prioridades e intereses de la comunidad y, por otra, como medios de hacer llegar los programas y proyectos a la comunidad. Se crearon total 1 029 ADTR en la zona del proyecto, cinco veces más que el objetivo fijado en un principio. Asimismo, se establecieron 1 231 GAA. Sin embargo más de la mitad de los GAA están inactivos, probablemente debido a que es fácil crearlos pero difícil mantenerlos. La cohesión y sostenibilidad de los grupos ha sido escasa y se ha hecho demasiado hincapié en la mera existencia de los GAA. Se establecieron en total 467 bancos de cereales. Éstos han sido la institución más significativa a nivel de aldea y han permitido a sus miembros prescindir de los servicios de los prestamistas durante la mayor parte del año. Los equipos de coordinación (grupos de profesionales jóvenes y abnegados que viven en las aldeas por un período de hasta tres años) han tenido un éxito notable en su trabajo con los campesinos al fomentar una auténtica participación ayudando a las comunidades tribales a fijar prioridades y realizar y supervisar actividades de desarrollo en el campo de la salud y la educación.

14. **Educación.** Las principales actividades en el sector de la educación se centraron en el aumento de la infraestructura y del acceso, la formación, la sensibilización y la supervisión. Se apoyaron iniciativas comunitarias mediante la aportación de fondos de contraparte para la construcción de escuelas comunitarias (*maabadi*) y para el pago de los maestros, así como de equipo básico, como pizarras y objetos de escritorio. Se prestó apoyo a 1 323 escuelas comunitarias, con un total de casi 20 000 alumnos. Se construyeron en total 81 centros de recursos educacionales, que se utilizaron para realizar programas de formación de maestros, facilitar material educacional y celebrar conferencias de personal docente. Las actividades de formación consistieron en la formación de maestros, la realización de programas para trabajadores voluntarios de escuelas comunitarias y la orientación del personal educacional de las aldeas. Se lanzaron campañas de sensibilización para poner de relieve la importancia de la educación, aumentar el número de alumnos matriculados en escuelas primarias y reducir las tasas de deserción escolar. En el marco de este componente, el proyecto también proporcionó almuerzos escolares y realizó un estudio general de las proyecciones relativas al acceso, la capacidad y el número de alumnos matriculados, además de encargarse de la racionalización de las instituciones educacionales y centros escolares mediante un estudio científico de la distribución y ubicación de las escuelas.

15. Los centros de recursos educacionales hicieron considerable hincapié en la mejora de los métodos didácticos y la aplicación de determinados criterios educacionales. El modelo básico para esos centros consistía en una sala equipada con medios audiovisuales para realizar actividades de formación, una biblioteca, un laboratorio, una cocina y alojamiento para maestros visitantes. Los centros solían prestar servicios a unas 30 ó 40 escuelas de todo tipo bajo los auspicios del director de la escuela que acogía la actividad.

16. **Salud.** En la fase de diseño se hizo mucho hincapié en el subcomponente de la salud, pero, al igual que en el caso de la educación, poco fue lo que se logró durante los primeros años del proyecto. El programa se centró en la promoción de la asistencia sanitaria preventiva de base comunitaria. Los principales objetivos del subcomponente de salud fueron fomentar el acceso a la atención primaria de salud y controlar la salud maternoinfantil y las epidemias, así como concienciar a las poblaciones tribales y fomentar la capacidad de acción del personal médico y paramédico y de las propias tribus. Otro elemento fundamental de esta iniciativa fue el despliegue en aldeas remotas de más de 1 000 asistentes sanitarios, cada uno de los cuales recibió un mes de formación intensiva y equipo médico básico. La formación básica se centraba en la higiene, el pronóstico de la malaria y los



primeros auxilios. Para trabajar de asistentes sanitarios se seleccionaron mujeres casadas de unos 20 ó 30 años, que preferiblemente hubieran recibido un mínimo de educación. Otros logros importantes fueron el suministro de medicamentos, equipo y vehículos para 32 centros de salud primaria y de vehículos para unidades médicas móviles; donaciones de contraparte para la construcción de 181 subcentros; el establecimiento de un fondo para el traslado de enfermos en casos de emergencia; y el suministro de equipo y material de capacitación. Se facilitaron 37 ambulancias todo terreno a los centros de salud primaria. Se organizaron sesiones de formación para oficiales médicos en el Instituto Indio de Servicios de Sanidad de Hyderabad y se proporcionaron medicamentos y demás material a los centros y subcentros de salud primaria.

17. **Vivienda.** Por recomendación del FIDA, se propuso el Programa de Servicios de Mejora del Hábitat y la Vivienda Tribales como actividad adicional en 1997-98 y se modificó en consecuencia el convenio de préstamo. A medida que las tierras *podu* se convertían en huertos y plantaciones y se aplicaban más estrictamente los reglamentos forestales, la creciente escasez de material para cubiertas y techumbres justificaba la inclusión del programa de vivienda. El objetivo básico era proporcionar viviendas de ladrillo (*pukka*) a bajo costo a la población tribal. Se construyeron en total 14 292 casas, tan sólo ocho menos del objetivo fijado. El programa de vivienda debía financiarse mediante una donación a las ADTR que se distribuiría entre la población en forma de préstamos. Sin embargo, en la mayoría de las aldeas, los fondos para el pago de las casas no se han considerado un crédito, sino una donación, aunque los beneficiarios han aportado mano de obra o servicios y en muchos casos material adicional. No se utilizaron procedimientos coherentes para seleccionar a los beneficiarios en el plan de vivienda y la participación de los beneficiarios en el diseño de ese plan fue limitada.

18. **Crédito y comercialización.** El proyecto proporciona recursos para aumentar la capacidad operativa de la CCG, en particular sus posibilidades de administrar operaciones de crédito, mejorar la comercialización y apoyar investigaciones y actividades de desarrollo que beneficien a la población tribal.



19. Los resultados del proyecto en cuanto a la concesión de crédito fueron insuficientes. Se facilitaron préstamos en efectivo y en especie para actividades agrícolas, de los cuales el 59% aproximadamente se distribuyó en efectivo y el resto en forma de fertilizantes y otros insumos agrícolas. También se concedieron préstamos para el consumo. Los GAA fueron el principal vehículo para la distribución del crédito. Alrededor del 60% de los GAA creados durante el período del proyecto estaban inactivos. En las seis aldeas examinadas durante la ERP, dos GAA habían dejado de funcionar totalmente y podía considerarse que los cuatro restantes funcionaban a un ritmo moderado. Se señaló que los GAA funcionaron mejor durante los primeros años y luego fueron empeorando gradualmente. El entusiasmo inicial se explica en parte por el hecho de que el proyecto concedía donaciones de contraparte a los GAA independientemente de cuál fuera su funcionamiento¹.

20. En cuanto al crédito, la cantidad desembolsada se duplicó con creces de 1991-92 a 1992-93 (pasando de INR 6,6 millones a 13,6 millones) en el momento en que se dispuso de la financiación del FIDA para la CCG, pero luego disminuyó gradualmente llegando a su nivel más bajo, INR 2,2 millones, en 1996-97. Después se recuperó ligeramente en los dos años siguientes, pero había sido tan sólo de INR 4,9 millones en 1999-2000. Los préstamos de insumos agrícolas registraron una tendencia similar. Desde un nivel de INR 2,3 millones en 1991-92, el total de esos préstamos aumentó al año siguiente a INR 6,4 millones y posteriormente empezó una brusca caída hasta que en 1998-99 no se desembolsó ningún préstamo, y en 1999-2000 se entregaron sólo INR 2,1 millones. Uno de los motivos dados por la CCG para explicar la reducción del volumen de crédito fue el fuerte descenso de las tasas de recuperación. Las cifras de la CCG indican una recuperación de alrededor del 60% del crédito en 1999-2000, que es superior a la tasa registrada en algunos años anteriores. Por ejemplo, en el distrito de Paderu la tasa de recaudación disminuyó constantemente desde el 88,7% en 1994-95 al 39,3% en 1999-2000.

¹ Se han establecido asociaciones de diversos GAA en muchas zonas del Proyecto de Desarrollo Tribal Participativo en Andhra Pradesh con el objetivo principal de que las comunidades puedan aprovechar plenamente todos los programas de los ODTI. Las asociaciones constan de 10 o más GAA establecidos de acuerdo con las normas del Banco Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural. Se consideró que los GAA eran demasiado pequeños para constituirse eficazmente en unidades prestatarias, y que no tenían suficiente capital para efectuar inversiones en actividades productivas y rentables. La formación de asociaciones más amplias constituye un paso importante para facilitar crédito de la CCG, los ODTI y los bancos, y esa institución ha realizado progresos notables en el ODTI de Bhadrachalam. Se hacía hincapié en la formación de asociaciones de mujeres que combinaran varios GAA. El equipo de evaluación observó que dos de esas asociaciones en Bhadrachalam habían podido adquirir tractores y arrendar tierras para el cultivo. Se habían abierto tiendas, se había asumido la administración de albergues de muchachas, y se habían previsto otras actividades rentables. Sin embargo, el concepto de asociación de grupos se halla todavía en una fase incipiente y no se ha incorporado al plan general de las Sociedades Cooperativas Primarias de Comercialización Girijan, ni coordinado con las actividades de las ADTR. Aunque el ODTI de Bhadrachalam adoptó una política clara de fomento de los grupos de mujeres, la CCG en su conjunto no había incorporado en sus programas una perspectiva específica de género. En Bhadrachalam, el equipo de evaluación observó una mayor concienciación de las mujeres así como su determinación de generar ingresos de manera independiente y de organizarse mejor con el apoyo de organismos estatales, ONG y otros órganos públicos. Los grupos de mujeres llevaron a cabo campañas contra el alcoholismo y el comercio de licores y se ocupaban de cuestiones importantes, como la educación primaria y la salud.



21. En los últimos años, la CCG ha hecho más hincapié en la comercialización que en la concesión de crédito. En lo que respecta a la comercialización, la CCG adoptó varias medidas para organizar canales comerciales a nivel de base, reforzar la supervisión de las adquisiciones y ventas y crear nuevos productos. En particular, se amplió considerablemente el ámbito de acción de las Sociedades Cooperativas Primarias de Comercialización Girijan. Las ADTR organizaron reuniones periódicas de campesinos para estudiar quiénes necesitaban crédito y cómo mejorar la comercialización de los productos y conseguir mejores precios. El proyecto también dio formación a funcionarios de las Sociedades Cooperativas Primarias de Comercialización Girijan y mejoró considerablemente los métodos de elaboración, embalaje, transporte y promoción.

22. Las actividades de investigación y desarrollo constituyen un importante aspecto de la ejecución y la CCG ha abordado esas actividades de manera sistemática encargando encuestas de mercado y estudios sobre técnicas de elaboración, oportunidades de financiación y fijación de precios, y realizando una supervisión regular de las actividades de los grupos tribales. De este modo ha sido posible hallar nuevos productos forestales no madereros (PFNM) y crear una base de datos sobre los productos forestales y su utilización. La insistencia en la investigación y el desarrollo ha permitido un proceso de síntesis entre técnicas modernas y sistemas de conocimientos autóctonos de las poblaciones tribales y ha contribuido a intensificar los esfuerzos para comercializar más activamente los productos forestales. Las iniciativas de la CCG han generado muchos artículos con valor añadido derivados de productos forestales como la goma karaya, el olfbano, la induga, el anacardo oriental, el medicinero, las hojas de gymnema y la margosa. La obtención y elaboración de la goma karaya ha tenido especial éxito, creando muchos puestos de trabajo para las mujeres tribales. La goma karaya se ha producido de cuatro formas: polvo, granulado, crema y gel, y tiene numerosos usos que se promueven comercialmente. Las indugas se han sometido también a la elaboración técnica, lo que ha dado lugar a la producción de Natfloc-1001, que tiene muchas funciones para la clarificación del agua, inclusive en algunas actividades industriales en gran escala. Estos y otros muchos productos, como el jabón, la miel y los detergentes en polvo, han sido obtenidos por el departamento de investigación de la CCG.

23. El valor de los productos forestales y agrícolas adquiridos por la CCG registró un fuerte aumento hasta llegar a un total de INR 220 millones en 1999-2000, en comparación con un promedio de alrededor de INR 100 millones durante el período 1992-96. La recolección y venta de la goma karaya constituye una parte cada vez más importante de las operaciones de la CCG, adquiriéndose goma de máxima calidad a los campesinos al precio de INR 125 por kilo, lo que supone una quintuplicación del precio durante el período del proyecto. La expansión orgánica de la CCG de resultados del proyecto hizo posible la creación de la División de Comercialización, Investigación y Desarrollo, lo cual pone de manifiesto la importancia que la CCG atribuye a las cuestiones relacionadas con el mercado.

24. **Administración y coordinación del proyecto.** La ejecución del proyecto se caracterizó por los frecuentes cambios en el personal administrativo del Departamento de Bienestar Tribal. Sin embargo, la coordinación general del proyecto por parte del Departamento resultó efectiva. Los oficiales de proyectos de los ODTI se mostraron especialmente entusiastas en sus esfuerzos por institucionalizar los enfoques participativos, que culminaron en el decreto del Gobierno de Andhra Pradesh que obligaba a que todas las obras en las zonas tribales fuesen realizadas por los GAA rurales. Un problema importante ha sido el hecho de que los intermediarios entre los ODTI y el nivel de base son limitados, lo que no ha facilitado las operaciones del proyecto. La supervisión del proyecto por parte de la OSP fue muy incisiva y constructiva y la designación de la misma institución cooperante para que supervise el proyecto complementario (Proyecto de Desarrollo Tribal Participativo en Andhra Pradesh) constituye una buena oportunidad para la transferencia de experiencias entre ambos proyectos.

III. ANÁLISIS E IMPACTO

25. **Seguridad alimentaria y recursos naturales.** La combinación de mejores prácticas agrícolas, suministro de insumos, iniciativas hortícolas e intervenciones infraestructurales ha dado como resultado unos aumentos notables de la productividad y de la producción total y, por ende, una mejora significativa de la seguridad alimentaria y los niveles de ingresos. La ERP revela que en el sexto año del proyecto la seguridad alimentaria de determinadas familias seleccionadas en los cuatro ODTI había aumentado en un 20% ó 30%. Más concretamente, al comenzar el proyecto tan sólo seis hogares de cada 24 tenían seguridad alimentaria durante nueve o más meses al año, cifra que se había elevado a 18 al finalizar el proyecto. Para las cuatro familias más pobres, que al inicio disfrutaban tan sólo de seguridad alimentaria durante tres meses, ese período se había duplicado en el momento de efectuar la ERP. En la aldea de Diggavu Solamalu, en Paderu, antes del proyecto había siete hogares con seguridad alimentaria durante los 12 meses del año, cifra que se había duplicado a 14 al término del proyecto. El número de familias que disfrutaban de seguridad alimentaria por lo menos nueve meses al año aumentó de 12 a 17. Por lo general, las familias con menos seguridad alimentaria no tenían tierras de regadío.

26. La iniciativa de la CCG de producir goma karaya ha sido una considerable fuente de ingresos para casi 12 000 miembros de tribus y una importante fuente de empleo para las mujeres tribales. El café ha suscitado mucho interés entre las comunidades tribales y ha generado mayores beneficios económicos. Se ha registrado un aumento del rendimiento unitario del 84% en Seethampeta, del 94% en Paderu y Rampachodavaram y del 115% en Parvathipuram. El rendimiento medio del arroz cáscara en toda la zona del proyecto casi se ha triplicado (pasando de 1 100 kg/ha a 3 100 kg/ha), y en los casos de aplicación óptima de fertilizantes ha llegado a 4 500 kg/ha. Habida cuenta de que al final del proyecto la superficie irrigada era de 20 000 ha, la producción total de alimentos de la zona irrigada puede estimarse en 62 000 t, sin aplicación de fertilizantes. Con sólo un 20% de los agricultores que utilizaran fertilizantes, la producción sería del orden de las 80 000 t, un aumento de casi el 500% con respecto al período anterior al proyecto.

27. Por lo general, los agricultores consideran que el riego y las plantaciones han sido las principales contribuciones del proyecto. Extensas zonas de cultivos *podu* se han convertido en huertos, lo que ha tenido repercusiones positivas sobre el medio ambiente. Esta transformación ha sido un acierto desde el punto de vista económico, ya que los beneficios económicos potenciales de los huertos son varias veces mayores que los de la agricultura *podu*. Sin embargo, las fluctuaciones de los precios y la continua explotación por parte de intermediarios han obligado a menudo a los agricultores a vender sus productos a precios no económicos. En varias aldeas, la disminución progresiva de la agricultura *podu* puede hacer a las tribus más vulnerables si se registra una grave sequía, y a veces éstas se muestran inquietas al no poder recurrir en caso de necesidad a su combinación tradicional de cereales de secano y otros cultivos poco intensivos. Este problema se ha visto exacerbado por los largos períodos de sequía de los últimos años. Estas condiciones difíciles ponen de manifiesto la necesidad de promover estrategias agrícolas basadas en el riego y en el secano. Además, para lograr la sostenibilidad de las plantaciones es claramente necesario dar más formación a los agricultores enseñándoles nuevas técnicas agrícolas y cómo administrar sus parcelas.

28. La sostenibilidad del riego en pequeña escala depende especialmente de la eficacia de la acción comunitaria y, cuando no se ha consultado debidamente a las comunidades locales en la fase de la planificación, la ubicación de las presas de contención ha sido a veces inapropiada. De manera análoga, la calidad de la construcción se ha resentido cuando la población local no ha intervenido en la ejecución del plan ni ha habido la necesaria preparación del terreno, por lo cual el riego no ha podido beneficiar al máximo número de familias. Es preciso prestar mayor atención a determinados aspectos técnicos fundamentales del fomento del riego, entre otros a la necesidad de seleccionar cada plan según su rentabilidad económica, la continuidad de los suministros de agua y de una distribución equitativa de la tierra y un diseño y ejecución basados en investigaciones detalladas sobre el terreno y



en las ERP. También se requiere un mayor apoyo financiero y técnico a los agricultores para realizar proyectos de aprovechamiento del agua en las fincas que permitan aumentar al máximo los beneficios, así como una distribución equitativa del agua mediante la formación de asociaciones permanentes de regantes. La expansión del riego ha contribuido enormemente a reducir la presión sobre las tierras de cultivo *podu* y ha hecho aumentar la superficie de arrozales. Sin embargo, existen enormes disparidades en lo que respecta a la intensidad de los cultivos, y a la utilización de mejores técnicas agrícolas y de mantenimiento de los cultivos.

29. **Medio ambiente.** En la evaluación se observó en general una abundancia de vegetación natural y se comprobó que la zona del proyecto está bien regada y es fértil. Se aplican reglamentos forestales estrictos para impedir la deforestación. Es importante restringir la práctica de la agricultura *podu* a fin de mantener y mejorar las condiciones ambientales, y la construcción de terrazas y diques ha permitido en muchos casos mejorar de manera inmediata la conservación de suelos y aguas en los huertos. Sin embargo, no está claro que los huertos con escasa densidad de plantación basten para impedir la erosión localizada, en especial cuando no se aplican medidas apropiadas de conservación de suelos o bien escasea cualquier otro tipo de cubierta vegetal. También existe cierta preocupación acerca de la preparación de tierras bajas para el cultivo de arroz, con la aplicación de insumos no orgánicos, por ejemplo fertilizantes, plaguicidas y herbicidas, para conseguir variedades de arroz de alto rendimiento. Hay que procurar evitar una utilización excesiva de productos químicos en estas regiones y quizás sea necesario realizar una evaluación del impacto e investigaciones sobre prácticas agrícolas alternativas. Debe estudiarse la posibilidad de utilizar métodos agrícolas orgánicos, sobre todo habida cuenta de la rápida expansión del mercado para productos orgánicos.

30. **Participación de los beneficiarios.** Se fomentó la participación por medio de los GAA, las ADTR y los grupos de usuarios. Esas instituciones se han reproducido en gran escala en Andhra Pradesh y llevan a cabo una gran diversidad de actividades. Sin embargo, ha habido el problema de que existen demasiado pocos intermediarios entre los ODTI y el nivel de base. Los trabajadores rurales y los consultores de desarrollo agrícola han tenido que abarcar hasta 60 localidades, a menudo muy desperdigadas por lugares remotos, por lo que es imposible reunirse regularmente con los campesinos. De este modo, con frecuencia tan sólo una pequeña parte de la población tribal ha podido beneficiarse de los insumos de los ODTI, que en algunos casos han servido para reforzar la posición de los menos pobres. A pesar de algunos buenos resultados conseguidos en la institucionalización de los enfoques participativos, el concepto de participación ha sido entendido de manera distinta por distintas personas. La participación ha estado también invariablemente vinculada a alguna actividad, de manera que la movilización social y la participación de la comunidad se consideraron primordialmente como un mecanismo para preparar a la población para la prestación de servicios, y no como un proceso para promover la capacidad de acción. Podría haberse conseguido más, pero quizás se subestimó el tiempo y la interacción necesarios para que esos nuevos planteamientos arraigasen en los programas oficiales. Además, los organismos de ejecución requieren mayores incentivos para institucionalizar estructuras en apoyo de procesos de desarrollo participativo que puedan conducir gradualmente hacia una transferencia de funciones “de arriba abajo”. El concepto de participación promovido a lo largo del proyecto ha sido extremadamente importante, ya que ha constituido el punto de partida para futuros programas y actividades de desarrollo. La participación ha contribuido positivamente a introducir cambios en las relaciones sociales no solo dentro del estado y las instituciones de base, sino también entre la propia población tribal, así como entre esa población y otros operadores en la economía informal, como los prestamistas, los comerciantes y otros proveedores de servicios. El proyecto también ha ayudado a iniciar un cambio de los planteamientos administrativos y burocráticos, a fin de tener más en cuenta el hecho de que el desarrollo sostenible se consigue mejor desde “abajo”. La ERP señaló que es preciso hacer mucho más hincapié en la formación del personal del proyecto y en el apoyo de los ODTI a las instituciones rurales, así como en el fomento de la capacidad y la modernización de las instituciones para la sostenibilidad del programa.



31. **Crédito y comercialización.** Durante el último decenio ha habido una tendencia fluctuante en lo que respecta a la entrega de crédito y una reducción clara de la cuantía de los préstamos debido al fuerte descenso de las tasas de recuperación, lo que significa que la capacidad de las tribus para reembolsar los préstamos aumentó solo muy ligeramente. Sin embargo, la presencia del servicio de crédito de la CCG ha infundido cierta confianza en las comunidades tribales y, gracias a la creación de los GAA, éstas tienen ahora una mayor propensión al ahorro. Pese a la expansión de los programas de la CCG, no ha desaparecido del todo la práctica de tomar dinero prestado y ofrecer como garantía la producción de la próxima temporada. Sin embargo, siempre que han intervenido asistentes sociales activos o funcionarios abnegados, los planes de la CCG han dado resultados apreciables. Se requieren mayores esfuerzos para mantener la corriente de crédito y aumentar las tasas de recuperación así como concebir medidas para que los trabajadores sin tierras puedan participar en esos planes.

32. También ha recibido un fuerte impulso la comercialización de PFNM. La CCG realizó investigaciones sobre la elaboración y comercialización de los productos forestales recolectados por las poblaciones tribales. Su iniciativa con la goma karaya fue un buen ejemplo de los beneficios resultantes de combinar la preocupación por las poblaciones tribales con la difusión de conocimientos científicos y técnicas profesionales de comercialización. La goma karaya es el PFNM más importante adquirido por la CCG, ya que representa casi la mitad de las adquisiciones totales, y una importante fuente de ingresos para casi 12 000 miembros de las tribus. El empleo de un farmacéutico especializado por la CCG permitió desarrollar prácticas científicas de extracción y elaboración después de la cosecha, y se modernizaron las técnicas de almacenamiento y control de la calidad. Intervinieron casi 80 consultores y 400 ó 500 trabajadores de enlace para dar formación y supervisar la recolección de la goma. En el plazo de dos años el precio de la goma de primera calidad se triplicó, pasando de INR 30 a INR 90 por kilo, y los ingresos de las poblaciones tribales aumentaron proporcionalmente. También se prolongó la vida de los árboles gracias a la introducción de mejores técnicas de extracción. Se lograron éxitos similares en la obtención de biofloculante a partir de las indugas, en la identificación de gran número de hierbas medicinales en los bosques y en la apertura de mercados para esos productos. La CCG intentó institucionalizar la participación de las comunidades tribales en esas iniciativas y también lograr la intervención de jóvenes de las tribus por medio de asociaciones de recolectores de productos forestales. Sin embargo, los comerciantes y prestamistas siguen teniendo un papel destacado en la comercialización de los PFNM y si bien la ley ha concedido el monopolio de la compra de PFNM a la CCG, ésta ha podido comprar tan sólo alrededor del 70% de esos productos, según su propia evaluación. El resto, que a menudo comprende los PFNM de mejor calidad, queda en manos de comerciantes privados. La relación con el prestamista se mantiene debido a que las transacciones están basadas en la dinámica de las necesidades contingentes tribales. El agente del comerciante llega a la casa del campesino en cuanto el producto está listo y se lo lleva gracias a los adelantos pagados anteriormente. Aún cuando hay que pagar intereses de hasta el 10% o el 15% mensual, esa práctica continua y en algunos lugares la ADTR o el trabajador de enlace han tenido que intervenir para que las ventas fueran a parar a la CCG. Es preciso mejorar la comunicación a nivel de aldea en lo que respecta a la disponibilidad de información sobre los precios de los PFNM fijados por la CCG. A causa del analfabetismo y la falta de información, los comerciantes están en condiciones de manipular los precios de compra de productos agrícolas y forestales.

33. **Repercusión social.** La ERP indica que el proyecto llegó con éxito a la gran mayoría de hogares en cinco de las seis localidades estudiadas. De las seis aldeas, tres indicaron que el logro más importante había sido la construcción de la presa de contención y las otras tres mencionaron la construcción de casas *pukka*. Se construyeron en total 14 292 casas y las poblaciones tribales se sintieron orgullosas de haber participado en esa tarea. Los niveles generales de salud y nutrición son sorprendentemente altos y el envío de más de 1 000 asistentes sanitarios para facilitar servicios básicos de salud en aldeas remotas ha sido la innovación más importante del componente de salud, especialmente en lo que respecta a la atención y la higiene prenatal.



34. La demanda de educación tiene ahora una dinámica propia: esa conclusión podría ser el cambio a largo plazo más significativo en las actitudes y puntos de vista de la población tribal. La introducción de las escuelas comunitarias y la participación directa de los padres en la gestión de las escuelas han tenido un papel importante en el aumento de las matrículas y las tasas de asistencia. En los cuatro distritos, ha habido aumentos anuales del número de alumnos matriculados (el 27% en Seethampeta, el 9% en Parvathipuram, el 12% en Paderu y el 19% en Rampachodavaram), de los cuales aproximadamente el 40% son niñas. Las tasas de deserción escolar se redujeron del 71% en 1995 al 53% en 1998 y siguen disminuyendo. Un aspecto crucial de la educación que es preciso abordar inmediatamente es la formación profesional en las zonas tribales.

35. Según la ERP, la situación de la mujer es generalmente mejor en las zonas tribales que en las sociedades no tribales y en algunos casos las ADTR estaban dirigidas por mujeres. La ERP pone de manifiesto que la idea de igualdad entre los sexos se difundió apreciablemente en las seis aldeas examinadas, sobre todo gracias a la existencia de los GAA. Sin embargo, en la zona del proyecto no ha habido ninguna interconexión dinámica entre los grupos de mujeres, el acceso al crédito y la generación de ingresos. Las tasas de alfabetización de mujeres en la zona del proyecto han aumentado de manera sustancial, aunque quizás la principal repercusión de las actividades del proyecto en las mujeres haya sido el continuo aumento de la escolarización de las niñas. Una consecuencia negativa para la igualdad entre los sexos ha sido el hecho de que ahora los hombres se concentran más en el trabajo en las tierras de regadío, mientras que antes hombres y mujeres estaban muy acostumbrados a trabajar juntos en los cultivos *podu*. Las mujeres desempeñan una función esencial en la agricultura, las instituciones rurales, la educación y la comercialización de productos agrícolas, y es esencial tener en cuenta las cuestiones de género en todos los aspectos de la estrategia del FIDA.

36. **Consolidación de la paz.** La zona del proyecto se vio afectada por una campaña insurgente del Movimiento de la Guerra Popular (MGP) de los naxalitas, que, al menos en sus primeras fases, parecían estar motivados por un auténtico deseo de mejorar el bienestar de las poblaciones tribales. En ese momento, el MGP sirvió para llamar la atención sobre los problemas de los grupos tribales y la urgente necesidad de adoptar medidas para protegerlos, en particular poniendo fin a la enajenación de sus tierras tribales y a su explotación por prestamistas e intermediarios sin escrúpulos. El proyecto contribuyó a reducir las actividades de los insurgentes en la zona del proyecto, poniéndose así de manifiesto que el Fondo puede contribuir a la consolidación de la paz, sobre todo en aquellas zonas en que los movimientos de protesta gozan de apoyo popular, ya que el pueblo no tiene otra opción que sumarse a ellos a causa de su vulnerabilidad social y económica.

37. El proyecto demostró que el FIDA tiene una concepción del desarrollo caracterizada por enfoques participativos de abajo arriba, con el objetivo de transferir la adopción de decisiones y la responsabilidad a las propias poblaciones tribales. El FIDA contribuyó también a promover cambios de actitud del Gobierno y de las autoridades, por una parte, y del pueblo, por otra, sobre todo de participantes en movimientos insurgentes. En sus orígenes, el MGP fue ganando fuerza gracias al apoyo de unas poblaciones tribales decepcionadas, obligadas a llevar unas vidas miserables, que veían al MGP como un posible medio para escapar de la miseria. Sin embargo, el proyecto modificó y desarrolló los ODTI de manera que se creó una atmósfera de optimismo y de confianza en los propios medios, con lo que las poblaciones tribales fueron distanciándose gradualmente del MGP y así debilitaron el movimiento naxalita en la zona del proyecto. Por último, el proyecto fomentó un mejor funcionamiento del sector informal en las zonas tribales, inclusive de los prestamistas, contratistas y comerciantes.

IV. APRECIACIONES Y RECOMENDACIONES

38. **Participación y potenciación de la capacidad de acción.** El proyecto ha realizado una labor pionera al hacer hincapié en la participación de la comunidad y ha introducido cambios en el desarrollo tribal durante su ejecución al crear un espacio para la intervención de las diversas partes interesadas centrándose especialmente en las poblaciones tribales. Uno de los logros ha consistido en que la administración del programa ha sido iniciada, ejecutada y supervisada por las propias comunidades y los pueblos tribales han visto reforzado su papel al colaborar en el mejoramiento de su base de recursos naturales y sus medios de vida. Sin embargo, a pesar de algunos progresos realizados en la institucionalización de los enfoques participativos, el concepto de participación ha sido entendido de muy diversas maneras por diferentes personas en diferentes momentos. En consecuencia, las estrategias de participación de la comunidad se aplicaron de manera distinta en los cuatro ODTI y hubo cierta falta de continuidad en los enfoques y en la prioridad dada a la participación. Además, como la participación tenía que ser en alguna actividad, la movilización social y la participación de la comunidad se consideraron primordialmente un mecanismo para preparar a la gente para la prestación de servicios. Es importante inculcar la idea de que las personas no son responsables de los resultados conseguidos, sino de su capacidad de “gestión para lograr resultados”. Las instituciones rurales deberían interrelacionarse, sostenerse y promoverse de manera orgánica. La formación y el desarrollo de la capacidad de movilización social deberían ser un aspecto integrante y habitual del diseño y la ejecución de los proyectos, al igual que la participación de ONG competentes. Después debería prestarse mucha atención a la institucionalización de las experiencias y los conocimientos adquiridos a fin de poder mantener las capacidades creadas.

39. **Instituciones comunitarias.** El funcionamiento de las diversas instituciones comunitarias varió mucho de una aldea a otra, dependiendo en gran medida de la cuantía y de la regularidad de los insumos del proyecto, tanto en el aspecto económico como en la motivación. El diseño de futuros proyectos debería ser más realista en cuanto al alcance de la participación de la comunidad, y deberían intervenir las ONG competentes en la creación y el mantenimiento de las nuevas instituciones. Una vez se ha visto que las aldeas con instituciones tradicionales sólidas tienen mayor facilidad para asimilar nuevos enfoques y tecnologías, la intensidad de la ejecución del proyecto debe ajustarse a la capacidad institucional disponible a nivel local. El hecho de que el proyecto careciera de una estrategia coherente para lograr la convergencia de las instituciones comunitarias con las estructuras de poder tradicionales, por una parte, y con las instituciones oficiales, por otra, puede haber creado dificultades a la hora de potenciar la capacidad negociadora de la comunidad. A fin de evitar la aparición de estructuras paralelas que puedan introducir nuevas divisiones, es preciso investigar la naturaleza de las autoridades tradicionales y reconocer explícitamente los vínculos necesarios entre las instituciones nuevas y viejas. Si bien el proyecto supo introducir cambios en las actitudes de los agentes de desarrollo a todos los niveles, la construcción de instituciones comunitarias sólidas y duraderas que permitan a los grupos tribales ser autosuficientes y reducir su dependencia de las instituciones externas es un proceso que lleva tiempo y necesita continuamente esfuerzos y mecanismos de apoyo sostenibles.

40. **Movimientos insurgentes y proyectos de desarrollo.** El proyecto ofrece una rara oportunidad para examinar la función que puede desempeñar el FIDA en la resolución de conflictos, en particular mediante la evaluación de la relación existente entre un movimiento insurgente (el naxalismo) y el funcionamiento de un proyecto de desarrollo participativo en zonas tribales. La mera intervención del FIDA en una zona tan sensible se consideró un serio intento del Gobierno de responder al descontento y a la explotación de los grupos tribales. El FIDA supo tomar la iniciativa de actuar discretamente como mediador, desempeñando el papel de un facilitador digno de confianza que estaba decidido a defender los intereses de las comunidades tribales. Esta función mediadora del Fondo contribuyó de manera significativa a sensibilizar al personal del Gobierno y de la administración pública y a cambiar las actitudes burocráticas de manera que las autoridades fuesen más receptivas y adoptaran un enfoque más participativo en sus tentativas de promover el desarrollo de los girijans (pueblos

tribales). También se hizo hincapié en la necesidad de hacer frente al movimiento insurgente no solo defendiendo la ley y el orden, sino también mediante planes de mejora social y económica. El proyecto se ocupó también del desarrollo de los ODTI, creando una atmósfera de optimismo y de confianza en los propios medios, con lo que se debilitó al movimiento naxalita en la zona del proyecto. Los logros materiales y sociales del proyecto sólo podrán mantenerse realizando nuevas inversiones en infraestructura, programas de capacitación e investigación adaptativa.

41. **Estrategia de salida y supervisión después del proyecto.** Si bien la preparación de un plan de actividades para después de terminado el proyecto es parte integrante de su diseño, con frecuencia los proyectos se diseñan y ejecutan prestando poca atención a esta fase terminal. Durante el diseño de los proyectos es preciso tener en cuenta seriamente un plan de terminación que especifique las respectivas responsabilidades y funciones institucionales y, en la medida en que sea necesario y posible, reconozca la importancia fundamental de una asistencia continua del FIDA en el período posterior al proyecto. Esta tarea se vería facilitada con la creación de un sistema de supervisión para después del proyecto que pusiera de relieve las cuestiones más importantes que requerían el seguimiento y la orientación del Fondo. Se necesita la asistencia inmediata del FIDA y del Estado para consolidar los logros y el impacto del proyecto, en particular en lo que respecta a la potenciación de la capacidad de acción de las comunidades y sus instituciones. Para ello sería preciso asignar más recursos específicos a la movilización social y la capacitación.

42. **Seguridad alimentaria, agricultura *podu* y medio ambiente.** Se estima que durante la vida del proyecto la producción total de alimentos en la zona ha aumentado en un 500%. Sin embargo, esta cifra oculta problemas importantes, como el mal mantenimiento de los sistemas de riego, la falta de conocimientos de técnicas hortícolas y, lo que es más importante, el aumento de la vulnerabilidad a la sequía debido a la dependencia de la agricultura de regadío. Es preciso reconocer la transformación que supone sustituir un sistema de producción agrícola conocido y comprobado por un enfoque que requiere diferentes técnicas, diferentes modalidades estacionales de cultivo y una diferente actitud ante los recursos naturales. Por ejemplo, hay que hacer hincapié en las investigaciones preliminares sobre la elección de cultivos hortícolas en determinadas zonas a fin de determinar cuáles darían mejores resultados en un determinado tipo de suelos, altitud y condiciones climáticas. Siempre que se intenta una transformación agrícola radical, es imprescindible disponer de servicios de capacitación, orientación, investigación adaptativa y extensión a fin de sostenerla y apoyarla. La formación de formadores es el primer requisito de los programas de capacitación, y a este respecto es preciso tener en cuenta el hecho de que los funcionarios de los departamentos pertinentes pueden tener poca información sobre las condiciones locales o las sociedades tribales.



Foto 2: Una beneficiaria del proyecto arranca malas hierbas en una plantación de mangos.

43. **Asociaciones de usuarios del agua.** Uno de los logros notables del proyecto a efectos de extender las tierras de regadío ha sido la utilización de conocimientos autóctonos al diseñar y construir sistemas de riego a un costo razonable. Sin embargo, en las diversas aldeas todavía es pronto para apreciar la plena repercusión de esas mejoras, debido a que las asociaciones de usuarios del agua no han funcionado como se esperaba. Entre las funciones que incumben a esas asociaciones figuran la construcción y el mantenimiento de canales de riego, pero en muchos casos las asociaciones no habían llegado a constituirse o bien, cuando existían, no eran eficaces. En algunos casos los canales de riego necesitan ya mantenimiento. Esto se explica sobre todo porque no se ha enseñado a las asociaciones de regantes cuáles eran sus funciones y responsabilidades. El fomento del riego requiere

la construcción apropiada de canales, la preparación de las tierras, medidas efectivas de ordenación del agua en las fincas y un aprovechamiento de las tierras y una producción agrícola realmente eficaces, así como métodos de ordenación después de la cosecha. En cada uno de estos puntos es esencial la formación de los miembros de las asociaciones. A despecho de las reiteradas recomendaciones de las misiones de supervisión, no se llevaron a cabo los necesarios programas de formación. En muchos sistemas hay ahora agua suficiente para una segunda cosecha, pero no se ha investigado la posibilidad de adelantar la segunda plantación, como se hizo en programas anteriores realizados en las llanuras de los distritos de Godavari durante la Revolución Verde de los años sesenta.



Foto 3: Una familia de zapateros ha recibido asistencia de la CCG para ampliar su negocio.

44. **Importancia de la formación profesional.** La demanda de educación en las zonas tribales ha aumentado con gran rapidez durante el último decenio, aunque faltaran la infraestructura y el personal necesarios. Sin embargo, las mejoras educacionales no han supuesto un aumento de las oportunidades de empleo. Las escuelas *ashram*, que están orientadas hacia la educación académica básica, satisfacen las necesidades de desarrollo mental y social del niño pero no favorecen directamente las posibilidades de empleo después de la escolarización. Aunque esas escuelas son admirables, las comunidades tribales tienen necesidad inmediata de artesanos, ingenieros de riego, enfermeras, maestros y sastres y, sobre todo, serán cada vez más necesarios los agricultores que conozcan las técnicas de cultivo en pendiente, los plaguicidas, el mantenimiento de huertos y la zootecnia. De ahí la importancia de tener debidamente en cuenta la enseñanza de esas técnicas, que debería impartirse dentro del actual sistema *ashram*. Este cambio de enfoque y planteamiento de las escuelas *ashram* requerirá el pleno apoyo del Gobierno de Andhra Pradesh, y es preciso subrayar que el sistema educacional no puede quedar al margen del proceso de desarrollo en general. Debe alentarse al Gobierno de Andhra Pradesh a establecer un grupo de trabajo en el Departamento de Educación para que estudie las posibilidades de impartir formación profesional en esas escuelas. Como parte de las actividades propuestas para después de terminado el proyecto, el FIDA debería estudiar quizás la posibilidad de financiar estudios comparativos sobre la formación profesional y su viabilidad en las zonas tribales.



45. **Atención sanitaria.** La labor realizada por los asistentes sanitarios ha sido uno de los éxitos indiscutibles del proyecto. El contenido básico de la capacitación proporcionada es válido y debería actualizarse y ampliarse siempre que fuera posible. En particular, todos los programas deberían incluir formación básica en obstetricia, sobre todo en vista de la resistencia de las mujeres tribales de determinadas zonas a recurrir a la asistencia institucional. Quizás habría que reconsiderar la prohibición del Gobierno de que el personal sanitario extraoficial administre inyecciones intramusculares. Tras dos o tres años de experiencia y una serie de programas de capacitación, los asistentes sanitarios deberían estar ya preparados para administrar esas inyecciones. Entre el personal sanitario oficial y los asistentes sanitarios comunitarios tiene que haber una relación de colaboración. En algunos casos el personal cualificado ve con cierta sospecha a esos “médicos descalzos”, y en cierta medida eso entra dentro de lo previsible, pero podría evitarse en gran parte si el personal sanitario inmediatamente superior a los asistentes sanitarios interviniera personalmente en su formación y en su supervisión. De este modo podrían considerarse como algo suyo los progresos y los logros de los asistentes sanitarios. Algunos asistentes recibieron instrucciones concretas de negar la validez de las prácticas médicas tradicionales. En vista de la insistencia del proyecto y de los ODTI en que se respeten, utilicen y aprovechen los conocimientos tribales tradicionales, podría prestarse mayor atención a una evaluación de las prácticas tradicionales que utilizan infusiones, raíces y otras plantas medicinales. Siempre que fuera posible, las terapias benéficas de este tipo deberían compaginarse con las prácticas terapéuticas modernas. Descartar de entrada los conocimientos autóctonos va contra el espíritu del proyecto y en detrimento de la creciente atención que se presta a la medicina tradicional en general.



Foto 4: Miembro de una tribu que visita el mercado para vender sus productos.

46. **La tierra y los problemas causados por las disparidades.** Las disparidades que existen entre las aldeas remotas y las menos remotas deben considerarse en cierta medida inevitables habida cuenta de las dificultades de comunicación. Cuando para llegar a una aldea había que hacer largas jornadas a pie y pernoctar en varios lugares, la evaluación observó que la aldea no recibía la misma atención que otras localidades más accesibles. En efecto, las aldeas más remotas requieren una inversión proporcionalmente mayor de tiempo, esfuerzos y dinero, y eso debe reflejarse en el diseño del proyecto. De ser posible, los planes de viviendas deben abarcar a todas las familias de un pueblo o aldea, siempre que cumplan los requisitos fijados a fin de evitar que se cree una estructura social bipartita en que haya un grupo claramente menos favorecido que deba vivir en chozas. Algunos



asentamientos de larga data están situados en zonas que han sido designadas reservas forestales. Se ha permitido a esas comunidades quedarse donde están pero en esas circunstancias es legalmente imposible conseguir títulos de propiedad de la tierra. Ese es un asunto que deben examinar el Departamento de Bosques y los ODTI a fin de lograr una mayor integración de todos los grupos de la sociedad tribal. Por último, abordar el problema de los campesinos sin tierras no ha sido una de las principales prioridades del proyecto y la mayoría de sus actividades se han centrado en familias que disponían de un mínimo de tierras. Sin embargo, la gravedad de los problemas de los pobres y de los agricultores marginales en las tierras tribales puede calibrarse por el hecho de que se estima que alrededor de un 20% o 25% de las familias de esas zonas carecen de tierras². Los agricultores marginales que tienen hasta dos acres de tierra constituyen entre un 30% y un 35% de las familias tribales. En otras palabras, casi la mitad de las familias tribales carecen prácticamente de tierras y dependen de los PFNM o bien del trabajo asalariado en fincas ajenas o de los cultivos *podu*.

47. **Conservación de los logros materiales y sociales.** Aunque el proyecto dio buenos resultados en lo que respecta a mejoras de la infraestructura y tentativas de movilización social, hay que estudiar con urgencia en qué medida esos logros pueden conservarse después de terminado el proyecto. Se requieren constantes esfuerzos, sobre todo para llevar a cabo programas de capacitación del personal de los ODTI y de los beneficiarios. Eso significa que es preciso mantener los niveles de inversión. Durante el año 2000 y en años posteriores los problemas financieros del Estado han impedido asignar a los ODTI los fondos necesarios. La reciente escasez de fondos para actividades de los ODTI ha tenido efectos profundos y en muchos casos la evaluación tuvo dificultades para determinar en qué medida era ésta la única causa de las deficiencias operacionales. Al realizar la evaluación se observaron ejemplos de canales de riego dañados, vehículos inutilizados, edificios que necesitaban reparaciones inmediatas, cultivadores de anacardos que tenían dificultades por falta de capacitación y orientación, alumnos de escuelas primarias sin pizarras para escribir y GAA totalmente desmotivados. En Paderu, el cierre de las escuelas *maabadi* afectó a casi 14 000 niños. Todos estos problemas requieren tan sólo intervenciones relativamente modestas, pero últimamente los ODTI no han tenido recursos suficientes ni siquiera para eso.

² En algunas aldeas al hablar de carencia de tierras se entendía la falta de propiedad de “tierras húmedas”, y las tierras *podu* no se consideraban tierras cultivables.

SEGUNDA SECCIÓN: ACUERDO EN EL PUNTO DE CULMINACIÓN

CINCO APRECIACIONES

EL presente acuerdo refleja un *entendimiento* entre los asociados centrales en el punto de culminación del proceso de evaluación terminal para *adoptar y utilizar* las enseñanzas y recomendaciones de la evaluación terminal en la ejecución del Proyecto de Desarrollo Tribal Participativo en Andhra Pradesh y en el diseño de nuevos proyectos y programas de desarrollo tribal. Los asociados centrales son el Ministerio de Asuntos Tribales del Gobierno de la India, el Departamento de Bienestar Tribal del Gobierno de Andhra Pradesh, los ODTI interesados (Seethampeta, Parvathipuram, Paderu, Rampachodavaram), la Sección de Cooperación para el Desarrollo de la Embajada de los Países Bajos en Nueva Delhi, la Corporación Cooperativa Girijan, Outreach (ONG), el Instituto Nacional de Gestión de la Extensión Agrícola y el FIDA (representado por la División de Asia y el Pacífico y la Oficina de Evaluación y Estudios).

PARTICIPACIÓN Y POTENCIACIÓN DE LA CAPACIDAD DE ACCIÓN

1. Cuando se diseñó, el proyecto era pionero en el fomento de la participación de las comunidades. En ese sentido, era el único que llegaba a los grupos y comunidades tribales y se apartaba considerablemente de los enfoques sectoriales y departamentales convencionales que se aplicaban en ese momento.
2. El programa de participación establecido en el marco del proyecto se benefició de las experiencias de otros proyectos de desarrollo rural y reducción de la pobreza, incluido el modelo de GAA utilizado en el Proyecto de Promoción de la Mujer en el Estado de Tamil Nadu apoyado por el FIDA. Entre las demás instituciones creadas para fomentar el desarrollo participativo se encontraban los comités de desarrollo rural, las ADTR, los bancos de cereales y diversos grupos de intereses relacionados con actividades específicas (como el regadío, la conservación de suelos y la sanidad); también se contrataron consultores agrícolas. Además, uno de los nuevos conceptos introducidos por la CCG fue la creación de equipos de coordinación comunitaria formados por jóvenes profesionales que vivían en las aldeas tribales y cuya misión era contribuir a la movilización social, la sensibilización y la identificación de las necesidades y prioridades en torno a las cuales podían realizarse las actividades de desarrollo.
3. En conjunto, el proyecto ha introducido cambios en la situación del desarrollo tribal al crear un espacio para la intervención de las diversas partes interesadas durante la ejecución, centrándose especialmente en las poblaciones tribales. Uno de los logros ha sido la modificación del enfoque, que ya no se basa en el objetivo limitado de aumentar las oportunidades de empleo mediante planes de uso intensivo de mano de obra sino en el de fomentar una administración de programas cuyo inicio, ejecución y supervisión recaiga sobre la comunidad y la potenciación de la capacidad de acción de los pueblos tribales como colaboradores en el mejoramiento de su base de recursos naturales y sus medios de vida. En general, las comunidades han respondido positivamente a este enfoque, demostrando que, con la ayuda adecuada, pueden resolverse muchas de las principales cuestiones que afectan al bienestar de los grupos tribales. Por ejemplo, a pesar de las fluctuaciones en el nivel de provisión de crédito, se ha afianzado la tendencia al ahorro entre los grupos tribales gracias a la creación de grupos de ahorro y crédito.
4. Sin embargo, a pesar de los progresos realizados en la institucionalización de los enfoques participativos, el concepto de participación ha sido entendido de muy diversas maneras por diferentes personas (el Departamento de Bienestar Tribal del Gobierno, la CCG, los oficiales del proyecto, el personal de los ODTI y demás grupos) en diferentes momentos. Así pues, los diversos ODTI han aplicado distintas estrategias de participación que dependían en gran medida del punto de vista de los oficiales del proyecto y del personal competente en un determinado período. Debido a la corta permanencia en su puesto de los oficiales del proyecto y demás personal estatal, hubo cierta falta de continuidad en los enfoques y en la prioridad dada a la participación de la comunidad. Cabe señalar también que las diversas iniciativas del proyecto no se llevaron a cabo de modo que pudieran reforzar la participación comunitaria. Por ejemplo, las inversiones en el desarrollo de recursos naturales no se vincularon al establecimiento de instituciones tribales ni al fortalecimiento de instituciones que pudiesen encargarse a la larga de la ordenación de los recursos naturales.
5. Además, la participación ha tenido que ser invariablemente en alguna actividad. La estrategia tenía por objeto fomentar la participación de los grupos tribales en actividades como la ejecución de planes de riego, el desarrollo hortícola, las iniciativas para la conservación de suelos, o las actividades de ahorro y crédito. Por lo tanto, el proyecto se estableció de forma que la movilización social y la participación de la comunidad se consideraron primordialmente un mecanismo para preparar a la población para la prestación de servicios. El proyecto no se centró en la utilización de la participación como proceso independiente destinado sobre todo a potenciar la capacidad de acción. Los organismos



de ejecución, cuyo punto de vista se basaba por lo general en las prácticas administrativas y burocráticas del momento, que ponían de relieve la intensa participación de las estructuras estatales en las actividades de desarrollo, tampoco asimilaron plenamente este concepto. Podría haberse conseguido más en cuanto a movilización social. El FIDA y la institución cooperante propugnaron enérgicamente la necesidad de una mayor participación, aunque puede que se subestimara el tiempo y la interacción necesarios para que esos nuevos planteamientos arraigasen en los programas oficiales, como el Proyecto de Desarrollo Tribal en Andhra Pradesh. Se trató de establecer equipos de coordinación comunitaria en las aldeas y de contratar consultores agrícolas y demás personal para movilizar, motivar, organizar y capacitar a los grupos tribales. No obstante, los resultados fueron modestos por diversas razones, entre ellas que se necesitaba más tiempo del previsto para desarrollar los procesos de movilización social. Además, los organismos de ejecución requirieron mayores incentivos para institucionalizar estructuras de apoyo a procesos de desarrollo participativo que puedan conducir gradualmente hacia una transferencia de funciones “de arriba abajo”. De la conclusión de la evaluación se desprende que una movilización social efectiva resulta indispensable para el fomento de la participación, y por ello es fundamental entender el funcionamiento de las sociedades tradicionales. Por último, la evaluación señalaba que había margen para la participación de ONG competentes desde el inicio del proceso.

6. No obstante, incluso el concepto limitado de participación promovido por el proyecto ha sido extremadamente importante, ya que ha constituido el punto de partida para futuros programas y actividades de desarrollo. La participación ha contribuido positivamente a introducir cambios en las relaciones sociales no sólo dentro del estado y las instituciones de base, sino también entre la propia población tribal, así como entre esa población y otros operadores de la economía informal, como los prestamistas, los comerciantes y otros proveedores de servicios. El proyecto también ha ayudado a iniciar una serie de cambios en los planteamientos administrativos y burocráticos, abriéndolos a la idea de que el desarrollo sostenible se consigue mejor “desde abajo”.

7. En la evaluación se reconoce que el Estado desempeña también un papel decisivo en los procesos participativos, en particular mediante el fomento de un entorno propicio que pueda ir reduciendo la “dependencia cultural” tan arraigada en las sociedades tribales, que están acostumbradas a recibir servicios y recursos “desde arriba”. Esta “dependencia” no sólo apunta la necesidad de establecer comunidades tribales autosuficientes que puedan tomar sus propias decisiones y encargarse de la distribución de sus recursos, sino que se refiere también a la “dependencia” que se ha creado en el aparato estatal y entre los oficiales gubernamentales que apoyan el desarrollo tribal, es decir, los oficiales de proyectos, el personal de los ODTI y demás personal interesado cuyo trabajo se evalúa en gran medida sobre la base de los “resultados conseguidos” en materia de desarrollo tribal. Por lo tanto, el personal relacionado con proyectos centra a menudo su atención en las metas y los resultados alcanzados. En consecuencia, sus enfoques no favorecen necesariamente un desarrollo participativo más abierto y duradero, que, por su naturaleza, exige una inversión a más largo plazo y es un proceso más laborioso ya que no existen los incentivos y motivaciones necesarios. Por ello es importante inculcar la idea de que las personas no son realmente responsables de los “resultados conseguidos”, ya que los resultados no están exclusivamente en manos de una sola persona o institución, sino más bien de su capacidad de “gestión para lograr resultados”. En resumen, para superar esa actitud de dependencia es necesario un cambio de paradigma por el cual las necesidades puedan ser atendidas desde ambas perspectivas.



Foto 5: Paisaje árido típico

Recomendaciones

- La participación no debería limitarse únicamente a actividades específicas. Es necesario prestar atención al desarrollo institucional a nivel local con objeto de fomentar la participación y la potenciación de la capacidad de acción popular siguiendo un “enfoque de desarrollo escalonado”, que puede consistir en la institucionalización de los GAA, los comités de desarrollo rural y las agrupaciones de comités de desarrollo rural, que deberían interrelacionarse, sostenerse y promoverse de manera orgánica. De ese modo, la participación no será únicamente un proceso determinado desde arriba en el que participan los de abajo.
- La participación como forma de potenciar la capacidad de acción no supone únicamente la delegación de facultades de los funcionarios de los proyectos. Es necesario también encomendar a los grupos participativos a nivel local las funciones, los fondos y el control del proyecto. La creación de grupos y el desarrollo de instituciones que se mantienen durante cierto tiempo conducen a procesos satisfactorios de potenciación de la capacidad.
- Resulta más fácil sostener los procesos participativos más allá del período del proyecto si están institucionalizados dentro de las estructuras y programas existentes. Se llegó a esta conclusión durante el Examen y Evaluación del Programa del FIDA en Viet Nam (2000).
- La formación y el desarrollo de la capacidad para la movilización social deberían incluirse de manera habitual en el diseño y la ejecución del proyecto. No deberían constituir una actividad aislada ni deberían aplicarse módulos de capacitación *ad hoc*. Habida cuenta de la escasa calidad de las instituciones de capacitación (propia de las comunidades tribales) en Andhra Pradesh, han de realizarse inversiones suficientes a largo plazo para el desarrollo de especialistas, recursos y metodologías de capacitación. Hay que prestar especial atención a la institucionalización de los conocimientos especializados y las técnicas de capacitación generados con objeto de preservar las capacidades adquiridas.



- El diseño del proyecto debería prever la participación de las ONG competentes en actividades como la movilización social de base, la sensibilización y la capacitación de los grupos tribales, así como en la prestación de servicios en determinados sectores, según cuál fuere la ventaja comparativa de la ONG. Se recomienda que se identifiquen y seleccionen las ONG durante la fase de diseño del proyecto, de forma que los distintos asociados sean conscientes de las funciones y responsabilidades de los demás. Las ONG seleccionadas deberían incorporarse al proceso de diseño, tras una profunda evaluación de la capacidad de cada institución.
- Las misiones de supervisión han desempeñado un papel esencial en la modificación del comportamiento administrativo y en el apoyo a la ejecución. Es sumamente importante que la composición de las misiones de supervisión se base en las exigencias específicas del proyecto y que se disponga de recursos financieros suficientes para esa actividad.

CREACIÓN DE INSTITUCIONES COMUNITARIAS

8. La creación de instituciones comunitarias era esencial para la estrategia del proyecto. Esa capacidad institucional se consideró el motor para la planificación, ejecución y mantenimiento participativos del proyecto, la identificación de la población con el mismo y la sostenibilidad de sus actividades. El proyecto creó una serie de instituciones a nivel local, incluidos GAA, asociaciones de varios de esos grupos, y comités de desarrollo rural o grupos de usuarios (por ejemplo, para la educación, la salud, el riego y los bancos de cereales) y una institución nodal que eran los ADTR. Éstas últimas fueron concebidas, por una parte, como foros para la expresión de prioridades e intereses de la comunidad y, por otra, como medios para hacer llegar los programas y proyectos a la comunidad. Los dirigentes y miembros de las ADTR fueron elegidos por las comunidades en representación suya, y por lo general para esta selección fue necesaria la aprobación de los consejos de ancianos tradicionales, por lo que existe una relación, si bien informal, entre las instituciones nuevas y las antiguas.

9. El funcionamiento de las diversas instituciones varió mucho de una aldea a otra, dependiendo en gran medida del volumen y la regularidad de los insumos del proyecto, tanto en el aspecto económico como en la motivación. Las actividades de los comités, incluidas a menudo las de las ADTR, al final dependían de un individuo concreto y en muchos casos los comités estaban constituidos únicamente por ese individuo. La función principal del jefe de la ADTR, que por lo general era el joven más sagaz e inteligente, consistía en la práctica en actuar como portavoz de la aldea, pero la ADTR rara vez llegó a convertirse en un auténtico foro como se había previsto. Era normal que el jefe de la ADTR consultara a los ancianos de la aldea (la autoridad tradicional) antes de aceptar o fomentar un plan concreto, lo que indica que la autoridad colectiva de la aldea seguía estando en manos de los ancianos. Cabe destacar que las ADTR desempeñaron una importante función durante la realización del proyecto al servir de vínculo entre la comunidad y el ODTI, y tras la terminación del proyecto hay indicios de que esta función se ha mantenido. Por ejemplo, el jefe de la ADTR se encarga de transmitir las solicitudes y peticiones de la población al ODTI, pero en ningún informe –ni en los informes de supervisión de la OSP, ni en los informes de terminación del proyecto o los exámenes a mitad de período– se considera que las ADTR se hayan convertido en una institución duradera.

10. Las actividades de los distintos comités sectoriales también tendieron a girar en torno a una sola persona y, a menudo, en torno a una sola cuestión. Por ejemplo, en varias aldeas, el “comité de educación” estaba formado por una persona encargada de que todos los niños asistieran a la escuela. El comité de salud a menudo no funcionaba, y las funciones que debía desempeñar eran asumidas por el asistente sanitario comunitario. Es importante reconocer una vez más que esos fenómenos no evidencian necesariamente un fracaso, aunque se alejan mucho de lo que originalmente estaba previsto y ponen de manifiesto que el diseño de esas instituciones era ambicioso y complejo. En el caso de los grupos de usuarios del agua, que tienen la importante tarea de mantener y reparar los sistemas de riego, es evidente que esa tarea no se llevaba a cabo de la manera oficial y regular prevista en el proyecto. En general, los GAA pasaron por un período inicial de actividad y entusiasmo que más tarde se disipó, debido en parte a la ausencia de incentivos una vez obtenida la donación de contraparte, pero también por falta de orientación y motivación del exterior.

11. Un factor que es necesario señalar es que el proyecto carecía de una estrategia coherente para lograr la convergencia de las instituciones comunitarias con las estructuras de poder tradicionales, por una parte, y con las instituciones oficiales, por otra. La existencia de esas estructuras institucionales paralelas puede crear dificultades para mejorar la capacidad de negociación de la comunidad y fomentar un auténtico desarrollo participativo. La creación de instituciones comunitarias que ofrezcan una mayor autonomía a los grupos tribales y disminuyan su dependencia de las instituciones externas



que les han prestado apoyo durante años es un proceso que requiere tiempo, esfuerzos continuos y mecanismos de apoyo sostenibles. Por lo tanto, aunque el proyecto introdujo cambios en las actitudes de los agentes de desarrollo a todos los niveles en lo que respecta a la necesidad de desarrollar instituciones locales eficaces, es necesario seguir trabajando para crear instituciones comunitarias sólidas y duraderas.

Recomendaciones

- Es necesario examinar las diversas funciones y relaciones existentes en las sociedades tradicionales, así como los mecanismos institucionales comunitarios tradicionales. En particular, ha de analizarse sistemáticamente la naturaleza de las autoridades tradicionales, y deben reconocerse explícitamente los vínculos necesarios entre las instituciones nuevas y las antiguas, con objeto de evitar la aparición de estructuras paralelas que puedan introducir divisiones.
- Las aldeas con instituciones tradicionales sólidas tienen mayor facilidad para asimilar nuevos enfoques y tecnologías, así como para actualizar sus conocimientos. Por lo tanto, con objeto de lograr un mayor impacto, la intensidad de la ejecución del proyecto debe ajustarse a la capacidad institucional disponible a nivel local, y no hay que proceder de manera predeterminada e uniforme en todas las aldeas.
- El diseño de futuros proyectos a ese respecto debería ser más realista en cuanto al alcance oficial de la participación de la comunidad. No es probable que las pequeñas comunidades sin experiencia previa de instituciones oficiales puedan mantener activos varios comités. Por consiguiente, es indispensable racionalizar la formación de comités de desarrollo rural, dando prioridad a los que responden a las necesidades fundamentales de las aldeas.
- Las ONG deben participar en la creación y el apoyo de las nuevas instituciones.
- La sostenibilidad de las instituciones comunitarias debe plantearse a mucho más largo plazo que los siete años de duración del proyecto. Además, esas instituciones comunitarias no deberían diseñarse únicamente para la prestación o la aceptación de servicios, sino que habría que considerarlas más bien como plataformas para la participación y la potenciación de la capacidad de acción de la comunidad.

RELACIÓN ENTRE MOVIMIENTOS DE PROTESTA Y PROYECTOS DE DESARROLLO

12. EL proyecto ofrece una rara oportunidad, posiblemente única, para examinar la función que puede desempeñar el FIDA en la resolución de conflictos, debido especialmente a que gracias a él se puede evaluar la relación existente entre un movimiento radical de protesta, el naxalismo, y el funcionamiento de un proyecto de desarrollo participativo en zonas tribales. Durante los años setenta y ochenta, en la zona del proyecto tuvo lugar una campaña de intensidad variable organizada por el MGP, que, al menos en sus primeras fases, parecía estar motivada por un auténtico deseo de poner fin a la explotación de los grupos tribales y lograr una cierta justicia social en lo que respecta a la tierra, los recursos y las oportunidades. En ese momento, el MGP sirvió para llamar la atención sobre los problemas de los grupos tribales y la urgente necesidad de adoptar medidas para protegerlos, en particular poniendo fin a la enajenación de sus tierras tribales y a su explotación por parte de prestamistas e intermediarios sin escrúpulos.

13. Cabe preguntarse en qué se diferenciaba el proyecto de las demás intervenciones destinadas al adelanto de los grupos tribales. En primer lugar, es necesario recordar que éste fue el primer proyecto dedicado exclusivamente al desarrollo de los grupos tribales que tuvo el respaldo de una organización internacional en Andhra Pradesh. La mera intervención del FIDA en una zona tan sensible se consideró un serio intento del Gobierno de responder al descontento y a la explotación de los grupos tribales. El FIDA supo tomar la iniciativa de actuar discretamente como mediador, desempeñando el papel de un facilitador digno de confianza que estaba decidido a defender los intereses de las comunidades tribales.

14. No es fácil determinar qué aspectos del proyecto impresionaron más al MGP, aunque al parecer éste valoró especialmente el mecanismo para la participación de las ADTR en los procedimientos contractuales participativos para la construcción de sistemas de riego, la conservación del suelo y otras actividades conexas. Esta novedad se adoptó con el tiempo en todas las zonas tribales del estado por decreto gubernamental; de este modo, el MGP se dio cuenta de los grandes esfuerzos que se estaban realizando para aumentar el bienestar de los grupos tribales. El MGP observó también que el proyecto trataba de alejarse del modelo de desarrollo tradicional y burocrático impuesto desde arriba y ofrecía una alternativa que fomentaba el desarrollo de la capacidad de acción y transfería a las tribus la adopción de decisiones, la planificación del desarrollo, la ejecución del proyecto y el sentimiento de que éste les pertenecía. Buen ejemplo de ello son los diversos instrumentos introducidos por el proyecto que permitieron una mayor participación y autodeterminación de los beneficiarios, como la creación de equipos de coordinación comunitarios, ADTR, GAA, procedimientos contractuales participativos, grupos de intereses específicos y comités de desarrollo rural.

15. La función mediadora del FIDA contribuyó de manera significativa a la sensibilización del personal del Gobierno y la administración pública con respecto a la necesidad de tratar el movimiento de protesta de forma sensata preocupándose por entender sus causas fundamentales y encontrar el modo de abordarlas rápida y sistemáticamente. El FIDA contribuyó a iniciar un proceso de cambio de las actitudes burocráticas que requería que las autoridades fuesen más receptivas y dialogantes en sus tentativas de promover el desarrollo de los girijans, y puso de relieve la necesidad de ocuparse de las preocupaciones del movimiento no sólo defendiendo la ley y el orden sino también mediante medidas de mejora social y económica. Por ejemplo, la falta de acceso a la tierra era una de las principales reclamaciones de los grupos tribales que les había llevado a apoyar el movimiento naxalita. Esa



misma cuestión constituyó uno de los factores determinantes de la insurgencia tamil en Sri Lanka (Evaluación del Programa del FIDA en Sri Lanka, 2001). En consecuencia, el apoyo activo del proyecto llevó al Gobierno a distribuir tierras entre los grupos tribales en Bhadrachalam y en otros ODTI. El proyecto aportó un enfoque innovador y una nueva mentalidad al Gobierno y la administración pública para abordar un conflicto que había trastornado la vida cotidiana de la población.

16. Al parecer, se ha producido también un cambio en el propio movimiento naxalita con la marcha de muchos de los dirigentes idealistas de otros tiempos, por lo que el movimiento está integrado en la actualidad por menos ideólogos instruidos y más jóvenes frustrados sin empleo. Ese cambio también puede deberse en parte al FIDA y al proyecto. En sus orígenes, el MGP fue ganando fuerza gracias al apoyo de unas poblaciones tribales decepcionadas obligadas a llevar unas vidas miserables, que veían al MGP como un posible medio para escapar de la miseria. Sin embargo, el proyecto modificó y desarrolló los ODTI, creando de ese modo una atmósfera de optimismo y de confianza en los propios medios, con lo que las poblaciones tribales fueron distanciándose gradualmente del MGP y así debilitaron el movimiento naxalita en la zona del proyecto.

17. El proyecto contribuyó también a mejorar las operaciones con los prestamistas, contratistas y demás proveedores de servicios privados en las zonas tribales. Gracias a su determinación de mejorar los medios de vida de los grupos tribales, el proyecto ofreció al MGP un criterio para medir y controlar las operaciones del sector informal. Los prestamistas, contratistas, comerciantes y demás agentes se vieron obligados a ofrecer a esos grupos tipos de interés y precios en granja más favorables para evitar represalias del MGP. Esto hizo que un número considerable de operadores informales abandonaran la zona del proyecto, en particular aquellos cuyo principal objetivo era su propio enriquecimiento a costa de los grupos tribales. De hecho, el proyecto preparó el camino para que el Gobierno prohibiese a los contratistas desarrollar labores en las zonas tribales, ordenando que todos los trabajos fuesen llevados a cabo por los GAA de las aldeas.

Recomendaciones

- El concepto actual de desarrollo tribal se basa en gran medida en el “desarrollo zonal” y la “participación comunitaria”. Es necesario incorporar plenamente a la filosofía del desarrollo tribal la idea de que existen distintos grupos o clases de propiedad de tierras, que en cada aldea o distrito viven tribus grandes y pequeñas, y que las mujeres requieren un trato especial. Esto favorecerá un desarrollo más equitativo y sostenido.
- El Gobierno ha de adoptar medidas contundentes y urgentes con objeto de mantener los logros materiales y sociales conseguidos en el marco del proyecto. Se ha avanzado mucho en la ordenación de los recursos naturales y los programas sociales, aunque esos logros siguen siendo frágiles. Para que sean duraderos, es fundamental que se realicen nuevas inversiones en infraestructura, programas de capacitación e investigación adaptativa. También es indispensable que se mantengan los niveles de competencia y dedicación de los altos funcionarios, en particular de los oficiales de proyectos de los ODTI.
- El Gobierno debe mantener su determinación de promover los enfoques participativos de los programas de desarrollo y una transferencia gradual de la adopción de decisiones al ámbito local, prestando especial atención al fomento de la capacidad.

ESTRATEGIA DE SALIDA Y SUPERVISIÓN DESPUÉS DEL PROYECTO

18. Las enseñanzas y recomendaciones de este apartado se han observado repetidamente en diversas evaluaciones de proyectos apoyados por el FIDA durante los últimos años, no sólo en la India, sino también en otros países y regiones. Por lo tanto, es frecuente encontrar proyectos que han sido diseñados y ejecutados prestando poca atención a la fase de terminación gradual con objeto de asegurar la continuidad del apoyo institucional, los procesos y los recursos para lograr la consolidación de las inversiones, lo que permite en último término mejorar los resultados y obtener un impacto duradero. Con frecuencia, el FIDA ha cesado su presencia y participación después de la fecha de cierre del proyecto, dejando a sus asociados en el país, sobre todo en los niveles de base, en una situación de desconcierto. No obstante, el FIDA no es el único que debe recapacitar sobre esa cuestión fundamental, también ha de ser abordada por los principales asociados que participan en las intervenciones de desarrollo.

19. No se diseñó ni planificó una terminación gradual del proyecto. La sostenibilidad de las instituciones y su importancia socioeconómica dependen básicamente de la serie de beneficios y las estructuras de apoyo existentes tras la terminación del proyecto. No se conceptualizó ni se profundizó en el uso de mecanismos de fondos sociales como los grupos de ahorro y crédito y los programas de sanidad comunitarios, tan eficaces para respaldar iniciativas. Los grupos participativos y sus organizaciones no estaban debidamente integrados en instituciones centrales o federaciones, por lo que no podían haber seguido funcionando como organismos de apoyo en las aldeas y grupos.

20. La ausencia de una retirada planificada del Fondo y las instituciones conexas, como la OSP, que daba ayuda técnica mediante misiones de supervisión, y la falta de capacidad de las instituciones comunitarias para asumir la responsabilidad de su propio desarrollo son motivo de preocupación. Por ejemplo, poco después del cierre del proyecto, el Gobierno de Andhra Pradesh prohibió el empleo de jornaleros y la concesión de contratos entre los funcionarios comunitarios locales, quienes lamentaron profundamente esta medida. En conjunto, el proyecto debía haber establecido instituciones comunitarias en las aldeas, distritos y ODTI. Un mayor apoyo organizativo y financiero a las estructuras de participación comunitaria ya existentes habría proporcionado un paradigma alternativo para paliar la excesiva dependencia de los ODTI y de su personal, favoreciendo de ese modo el proceso participativo y el desarrollo general.

21. La experiencia de la evaluación del Proyecto de Promoción de la Mujer en el Estado de Tamil Nadu (1999) apoyado por el FIDA confirma la necesidad de establecer una estrategia para después de la terminación. Se considera que ese proyecto constituyó una intervención muy satisfactoria que fomentó nuevos enfoques de la potenciación del papel de la población, el aumento de la capacidad y la generación de ingresos. Tras su cierre en diciembre de 1998, el Gobierno amplió el proyecto y lo repitió en todos los distritos de Tamil Nadu. No obstante, era evidente que la retirada del FIDA había creado un vacío que expuso el proyecto y sus instituciones de ejecución a presiones externas, incluidas presiones burocráticas y políticas. El proyecto ya no podía beneficiarse del apoyo del FIDA para protegerse de las injerencias injustificadas, garantizar la neutralidad y reducir las demoras, por ejemplo, en la selección de las ONG o de los bancos comerciales que podían participar en las actividades del proyecto. El Proyecto de Promoción de la Mujer en el Estado de Tamil Nadu muestra que, incluso cuando un proyecto se considera un éxito, es necesario cierto grado de administración del FIDA tras su terminación.

22. Afortunadamente, al Proyecto de Desarrollo Tribal en Andhra Pradesh siguió otro proyecto (el Proyecto de Desarrollo Tribal Participativo en Andhra Pradesh) financiado por el FIDA que se aplicó en otros distritos de Andhra Pradesh. El proyecto complementario se confió al mismo organismo de ejecución (el Departamento de Bienestar Tribal del Gobierno de Andhra Pradesh). Esto hizo posible cierta continuidad en algunas zonas, aunque no pudo sustituir en modo alguno una clara “estrategia de salida”. Cuando los proyectos complementarios constituyen realmente una “segunda fase” (en cuanto a zonas de aplicación, grupos-objetivo e intervenciones), seguirá siendo necesario un plan de terminación gradual al final de la “primera fase”.



Foto 6: Pozo en el que se realizan trabajos de excavación e instalación de tuberías.

Recomendaciones

- Es necesario prestar mucha atención durante la fase de diseño al establecimiento de un plan para después de terminado el proyecto, incluida la definición de las responsabilidades y funciones institucionales.
- Se requiere ayuda inmediata del FIDA y del Gobierno para consolidar los logros y el impacto del proyecto, en especial en lo que respecta al aumento de la capacidad en las comunidades y sus instituciones. Será necesario asignar más recursos, destinados en particular a la movilización social y la formación.
- En muchas ocasiones la continua ayuda del Fondo durante el período posterior al proyecto es fundamental. El desarrollo de un sistema de supervisión después de la terminación del proyecto para indicar las cuestiones importantes que requieren el seguimiento y la orientación del FIDA facilitaría esa tarea. La supervisión después de la terminación puede poner de relieve la necesidad de realizar estudios de seguimiento específicos en sectores que ofrecen potencial para la generación de conocimientos, de documentar las innovaciones sobre el terreno que pueden seguir analizándose y de contribuir a las actividades de observación del impacto del FIDA. A ese respecto, el diseño de los futuros proyectos podría incluir la creación de fondos especiales para el establecimiento de instituciones dedicadas a esas tareas. Esto debería considerarse parte integrante del diseño y, en caso necesario, el Fondo debería conceder donaciones después del proyecto para que se lleven a cabo esas actividades. El FIDA puede estudiar la posibilidad de utilizar con este fin el Programa Ampliado de Cooperación FIDA/ONG (PAC) o los mecanismos de donaciones de asistencia técnica.

SEGURIDAD ALIMENTARIA, AGRICULTURA *PODU* Y MEDIO AMBIENTE



Foto 7: Una beneficiaria del proyecto limpia el canal de riego que lleva agua a sus tierras

23. La actividad más significativa del proyecto relativa a la ordenación de los recursos naturales ha sido el intento de utilizar sistemas de agricultura de regadío para sustituir los métodos tradicionales de cultivo migratorio (*podu*). El objetivo es mejorar la seguridad alimentaria de las familias mediante el cultivo de arroz y productos hortícolas de alto rendimiento, así como proteger el medio ambiente contra la deforestación y la erosión de los suelos. Esto exige cambios radicales en los modelos y métodos de cultivo y la introducción de sistemas agrícolas de los que los girijans tienen una experiencia escasa o nula. El proyecto incluye a ese respecto programas de capacitación y supervisión de expertos, e insumos como semillas, abonos y plantones.

24. Los resultados materiales del componente relativo a los recursos naturales han alcanzado o superado por lo general los objetivos previstos, las zonas de regadío se han multiplicado por seis y se han plantado aproximadamente 40 000 ha de cultivos hortícolas. Se estima que durante la vida del proyecto la producción total de alimentos en la zona ha aumentado en un 500%. Sin embargo, esta cifra oculta importantes problemas, como el precario mantenimiento de los sistemas de riego, la falta de conocimientos sobre técnicas hortícolas y, quizás lo más importante, una mayor vulnerabilidad a la sequía al aumentar la dependencia de la agricultura de riego en detrimento de técnicas tradicionales que llevaban ya incorporadas medidas para contrarrestar las condiciones periódicas de sequía. Cuando se preguntaba a los campesinos, éstos admitían que mantenían los cultivos *podu* como reserva o que los volverían a utilizar si fuera necesario. Las autoridades parecen haber sido flexibles a este respecto habida cuenta de la difícil situación.

25. Es necesario reconocer la magnitud del cambio que supone la sustitución de un sistema de producción agrícola conocido y comprobado por métodos que requieren diferentes técnicas, diferentes modalidades estacionales de cultivo y una actitud diferente ante los recursos naturales. El factor clave es la necesidad de una capacitación, orientación e investigación adaptativa efectivas con objeto de apoyar y sostener esa transformación. Los programas de capacitación han de aplicarse tanto a quienes imparten la formación como a quienes la reciben, ya que muchos funcionarios de los departamentos competentes tienen poca experiencia con las comunidades tribales o con la agricultura de montaña en el marco de las condiciones climáticas y geofísicas locales. También es necesaria la regularidad y continuidad de los programas. Los problemas que se plantean en un huerto de anacardos establecido



hace tiempo no son los mismos que en un huerto recién plantado, y las técnicas utilizadas para obtener una segunda cosecha no son iguales a las utilizadas para una sola cosecha. Es necesario proporcionar abonos, pero también es importante aplicarlos correctamente. El trabajo de los departamentos competentes se ha visto obstaculizado por los frecuentes cambios de personal y la insistencia en unos objetivos oficiales verificables estadísticamente. La investigación adaptativa parece haberse centrado en exceso en los productos que querían obtenerse sin prestar suficiente atención al aprovechamiento eficiente de los recursos naturales. Además, al parecer el cultivo de anacardos se consideró una panacea, lo que hizo que se cultivaran en suelos y microclimas inadecuados. Los efectos pueden observarse especialmente en las tierras altas del distrito de Paderu.

Recomendaciones

- Es necesario hacer hincapié en las investigaciones preliminares sobre la elección de cultivos hortícolas en determinadas zonas. Aunque el proyecto, al menos en teoría, dejaba la elección final del cultivo a los campesinos, es fundamental que entre las alternativas ofrecidas figuren únicamente cultivos cuyos resultados hayan sido satisfactorios en esos suelos, altitudes y condiciones climáticas. Puesto que la población carece de experiencia con esos cultivos, se dejará influir inevitablemente (y de manera justificada) por los funcionarios agrícolas. Por ejemplo, en el ODTI de Paderu, debido a las excelentes condiciones climáticas y agroecológicas, se han plantado recientemente grandes extensiones de cafetales, y una superficie aún mayor de árboles de sombra. El Gobierno debería emprender iniciativas especiales e intensificar el cultivo de café, que ha resultado muy popular entre las comunidades tribales y ha generado grandes beneficios económicos. En consecuencia, se han reducido los cultivos *podu*, lo que ha supuesto un beneficio para el medio ambiente, debido también al aumento de la superficie forestal.
- La formación de los formadores es el primer requisito de los programas de capacitación, al menos desde una perspectiva cronológica. Es preciso tener en cuenta a este respecto el hecho de que los funcionarios de los departamentos competentes pueden tener poca información sobre las condiciones locales o las sociedades tribales. Por lo tanto, el contenido de la capacitación debe incluir aspectos básicos de esas cuestiones. Al mismo tiempo, los funcionarios deben entender que su autoridad como expertos depende de sus verdaderos conocimientos de las condiciones específicas de trabajo. En otras palabras, esos conocimientos no dependen de su categoría, sino que han de demostrarse.
- El valor de la investigación adaptativa sólo puede demostrarse mediante resultados sobre el terreno, donde los criterios no son técnicos ni académicos sino prácticos. Así pues, la investigación adaptativa debe aplicarse y ensayarse en las aldeas, y esto a su vez depende de la existencia de un servicio de extensión bien preparado y dinámico. Actualmente, los servicios de extensión en el marco del proyecto no cuentan con el personal y la formación necesarios, lo que indica que no se ha prestado suficiente atención a este componente fundamental de la ordenación de los recursos naturales en una situación en que se trata de transformar radicalmente la agricultura.