

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 13-16 de febrero de 2001

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 7 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2001/7/4
10 enero 2001
ORIGINAL: INGLÉS

PERFIL DE LA ESTRATEGIA EN EL PAÍS — BUTHÁN

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

Nota para la Junta Ejecutiva

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Región de Asia y Europa Oriental (OAE): Sr. J. Powell tel.: 066513-2209

Asesora de Desarrollo, OAE: Sra. C. Räder tel.: 066513-2723

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Distribución y Servicios de Reuniones (tel.: 066513-2328).



Resumen

Bhután es un país pequeño, uno de los más montañosos y con menor densidad de población del mundo. Está clasificado entre los menos adelantados (MA) y como país de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), con un producto interno bruto (PIB) de 551 dólares EE UU en 1998¹. Su economía es básicamente agrícola, y más del 80% de la población de unos 658.000 habitantes (estimación basada en la cifra oficial de 638.000 para 1998) vive en núcleos rurales desperdigados practicando la agricultura de subsistencia. El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en 2000 sitúa a Bhután entre los países de desarrollo humano medio, en el 130º lugar².

En 1996, la Junta Ejecutiva del PMA aprobó un Perfil de la estrategia en el país para Bhután (WFP/EB.3/96/6/Add.2), que recomendaba estudiar las posibilidades de retirar progresivamente la asistencia del PMA. Esta recomendación se hizo en atención a las previsiones económicas optimistas y a la inquietud del Gobierno respecto a la dependencia de la ayuda externa. En 1999, a petición del Gobierno, el PMA envió una Misión de Examen de Políticas, la cual recomendó que la asistencia del PMA a Bhután continuara durante el Noveno Plan Quinquenal y que se preparara un programa en el país.

Se calcula que la sexta parte de los habitantes de Bhután viven en hogares que padecen inseguridad alimentaria estacional y crónica. Son sobre todo familias de agricultores de subsistencia en lugares remotos y de trabajadores sin tierras que mantienen las carreteras principales en las zonas rurales. Las tasas generales de retraso del crecimiento de niños menores de 5 años son muy altas (40%), lo que revela una malnutrición crónica. El potencial de crecimiento de los niños depende también de la nutrición de sus madres; una de cada cinco mujeres de Bhután en edad fértil está malnutrida.

El objetivo del programa en el país propuesto (de julio de 2002 a junio de 2007) será el mejoramiento sostenible de la seguridad alimentaria de los grupos de población que más carecen de ella. Conforme a la decisión 1999/EB.A/2 de la Junta Ejecutiva, el PMA dirige sus actividades de desarrollo hacia cinco objetivos. El programa en el país para Bhután se fijará los objetivos 1, 2 y 3 (crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición; crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación; y posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres).

Al preparar el programa en el país, el PMA emprenderá estudios básicos de seguridad alimentaria, que ayudarán a los organismos de ejecución a definir criterios de selección de beneficiarios y a identificar las comunidades, familias y personas con menor seguridad alimentaria. Estos estudios considerarán también otros importantes criterios determinantes como disponibilidad de organismos asociados, capacidad de ejecución y relación costo-eficacia.

Este Perfil de la estrategia en el país propone tres actividades para el programa en el país:

- 1) Apoyo a los trabajadores sin tierra dedicados a la construcción de carreteras rurales. Esta

¹ Real Gobierno de Bhután. *Bhutan 2020: a vision for peace, prosperity and happiness*, 1999.

² *Bhutan National Human Development Report 2000*. El Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1999 sitúa a Bhután sólo en el lugar 145º, con un índice del desarrollo humano de 0,459, por basarse los cálculos en la cifra de población no realista de 1,9 millones.

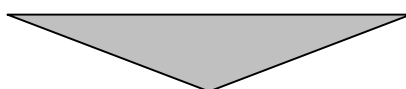


actividad ha sido esencial para aquellos que trabajan en los caminos, al permitirles atender a las necesidades de alimentos y sustento de sus familias, aunque no ha llevado a la creación de bienes de capital directamente destinados a superar su inseguridad alimentaria. Continuará durante una fase transitoria y se reducirá gradualmente hasta su suspensión en 2005. El Gobierno ha convenido en ir aumentando su propia aportación para el pago de estos trabajadores mientras reciban el apoyo del PMA en componentes bien seleccionados de las actividades 2) y 3).

- 2) Apoyo a la educación en forma de comidas para niños en las escuelas y de raciones que puedan llevar a casa las mujeres de los trabajadores en la reconstrucción de caminos por asistir a clases de educación extraescolar, construyendo y reforzando así el capital humano de poblaciones vulnerables y eliminando la actual desigualdad entre sexos en lo que se refiere a alfabetización.
- 3) Apoyo a iniciativas integradas de seguridad alimentaria, nueva actividad que se realizará en zonas remotas y expuestas a inseguridad alimentaria. Se centrará en la comunidad y promoverá la seguridad alimentaria mediante dos componentes: uno de alimentos por trabajo para la creación de activos comunitarios y uno de intervención en la nutrición, integrado en lo posible con los servicios de educación sanitaria y nutricional, contribuyendo así de varias maneras a formar activos físicos y a hacer frente al ciclo intergeneracional de la malnutrición.

Se buscará la colaboración con el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC), el FIDA y el UNICEF para la ejecución del programa en el país con arreglo al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). El comienzo del programa en el país se prevé para julio de 2002, en armonía con los ciclos de programa de otros organismos de las Naciones Unidas.

Proyecto de decisión



La Junta ratifica el Perfil de la estrategia en el país relativo a Bhután (WFP/EB.1/2001/7/4) y autoriza a la Secretaría a proceder con la formulación de un programa en el país, en el que se tengan en cuenta las observaciones de la Junta.



LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, LA POBREZA Y EL HAMBRE

Panorama general

1. El Reino de Bhután, pequeño país sin litoral, es casi por completo montañoso, con altitudes que van de unos 200 metros sobre el nivel del mar en el sur hasta las cumbres de los Himalayas en el norte que llegan a más de 7.000 metros. Bhután es una de las 10 mayores reservas mundiales de biodiversidad, el 72% de su territorio está cubierto de bosques.
2. El país tiene unos 658.000 habitantes. Con sólo 13,7 personas por kilómetro cuadrado, es uno de los países menos poblados del mundo. No obstante, considerando que sólo el 16% de la tierra es cultivable y sólo el 7,7% se cultiva realmente, la presión demográfica es de hecho muy superior: casi 90 personas por kilómetro cuadrado. Con una tasa de crecimiento del 3,1% anual, la presión podría aumentar hasta más de 150 personas por kilómetro cuadrado en 2018.
3. La falta de carreteras sigue siendo uno de los mayores obstáculos para el desarrollo. Aunque en los últimos 40 años se desarrolló una red de más de 3.400 kilómetros, gran parte de las aldeas siguen a distancias de horas o días de marcha a pie hasta la carretera más cercana. La red de carreteras secundarias y rurales es todavía muy pobre y deja a muchas aldeas aisladas de los mercados, del comercio y de los servicios sociales. Las comunicaciones terrestres se ven dificultadas a menudo por los frecuentes deslizamientos de tierras en la estación lluviosa y por la nieve en invierno.
4. La urbanización y la industrialización apenas han comenzado; más del 80% de la población vive en zonas rurales y la mayoría sobrevive gracias a la agricultura de subsistencia, la ganadería y los productos de los bosques. Una mayor diversificación económica no se inició sino en los últimos años ochenta, con la explotación en gran escala del potencial hidroeléctrico del país que dio paso a exportaciones de energía sobrante a la India. Surgió la industria como sector pionero de crecimiento de la economía, pasando del 4% del PIB en 1980 al 24% en 1998, mientras que la agricultura descendió del 53 al 35%.
5. El total de Asistencia Oficial para el Desarrollo se estimó en cerca de 85 millones de dólares EE UU en 1999. El mismo año, la asistencia del PMA para el desarrollo se evaluó en 1,5 millones de dólares EE UU, comprendiendo más de 4.800 toneladas de ayuda alimentaria.
6. No hay en el país una discriminación explícita contra la mujer en los aspectos social, económico, político o jurídico. No obstante, los indicadores de desarrollo desglosados por sexo revelan un fuerte desnivel en la alfabetización: sólo el 28% de mujeres alfabetizadas, frente al 57% de los hombres. Como no se ha hecho encuesta alguna de alfabetización, las cifras varían según las fuentes y los métodos. Todos los porcentajes de alfabetización desglosados por sexo son pues simples conjeturas. Las mujeres están también poco representadas en el sector de la educación, en la función pública y en los órganos de gobierno. Aunque estas desigualdades por razón de sexo se están suavizando rápidamente, otras podrían aparecer en el proceso de modernización. Características del cambio social como la mayor movilidad de la población, la creciente demanda de educación y la creación de oportunidades de empleo en sectores nuevos pueden actuar desigualmente sobre mujeres y hombres. Por ejemplo, la tradición de que la mujer herede las viviendas y las tierras ancestrales permite a las mujeres poseer y controlar activos productivos, pero al mismo tiempo reduce su movilidad, hace recaer sobre ellas dobles responsabilidades



domésticas y agrícolas y a menudo les deja poco tiempo para su educación. De ahí que sean los hombres quienes principalmente rehúsen las ocupaciones tradicionales en la tierra y emigren en busca de mejores oportunidades de trabajo y niveles de vida.

Desarrollo humano

7. El Gobierno de Bhután asigna una alta prioridad al desarrollo constante de la sanidad y la educación y al desarrollo humano en general, como lo revela el objetivo de alcanzar la “Felicidad Nacional Bruta”. En 1959, sólo 440 alumnos estudiaban en 11 escuelas primarias. En 1998, había 322 instituciones docentes y 54 centros de educación extraescolar con 100.200 estudiantes³. Se han dado grandes pasos para promover el constante aumento de la matrícula femenina, casi inexistente en los años sesenta. En los últimos 10 años, la matrícula de niñas en las escuelas primarias ha crecido mucho más que la de niños, a un promedio anual del 9,1%. La escolarización primaria se estima actualmente en el 62% para las niñas y el 82% para los niños (72% en conjunto). El mayor avance hacia la igualdad ha tenido lugar en el nivel secundario. Las alumnas son ahora alrededor del 46% tanto en las escuelas primarias como en las secundarias de primer ciclo, y el 41% en las secundarias superiores, mientras que en los estudios postsecundarios (años once y doce) el estudiantado femenino apenas llega a un tercio del total. Entre los estudiantes internos la proporción de mujeres suele ser mucho más baja que entre los externos.
8. Los internados son una característica tradicional y un requisito de la educación en Bhután a causa de la topografía, la baja densidad de población y la dispersión de ésta. Según las normas oficiales los internos tienen que tener su vivienda a más de 5 kilómetros de la escuela, pero en la práctica incluso un recorrido de 5 kilómetros puede requerir dos o tres horas. El 21% de todos los alumnos hasta el décimo año son internos, pero la demanda de tales facilidades es muy superior a las plazas de internado disponibles. La consecuencia es que hay muchos internos “extraoficiales”, incluso en escuelas de externos. Estos alumnos proceden sobre todo de zonas rurales apartadas en las que las escuelas tienen jurisdicciones territoriales muy amplias y en las que más predominan la inseguridad alimentaria y la pobreza. Muchos viven en cabañas primitivas construidas por ellos mismos cerca de la escuela. Una vez a la semana suelen recibir víveres de su casa, pero a menudo muy elementales y limitados. La falta de facilidades de internado y las condiciones de apiñamiento y falta de higiene son otro factor que disuade a los padres de enviar a sus hijas a la escuela.
9. Mientras que los alumnos internos de séptimo año adelante tienen derecho a un estipendio oficial, en las escuelas primarias de internado los padres tienen que pagar todas las comidas no suministradas por el PMA, así como la leña para cocinar. Estos pagos representan una carga considerable para muchas familias (que suelen tener más de un hijo en la escuela) ya que se añaden a otros costos como uniformes, construcción y mantenimiento de escuelas o pago de otras tasas escolares. Además, los costos de oportunidad en lo que se refiere a mano de obra son elevados, pues la mano de obra es un recurso escaso en Bhután. Como muchas de las familias más pobres no pueden enviar a la escuela a todos sus hijos, las niñas son las primeras que quedan en casa y se encargan de

³ En Bhután, la educación básica comienza con los centros preescolares, normalmente a la edad de seis años. Las escuelas primarias abarcan desde el nivel de preescolar hasta el sexto año; las escuelas secundarias desde preescolar hasta el octavo, y las escuelas secundarias superiores desde preescolar hasta el décimo. Cuatro colegios imparten estudios de año undécimo y duodécimo. Las escuelas comunales se establecen por iniciativa de las comunidades y suelen ofrecer hasta los años tercero o cuarto. Al aumentar la matrícula escolar, hay cada vez menos escuelas “primarias”, ya que éstas se promueven a secundarias y después a secundarias superiores.



ayudar a sus hermanos menores y de realizar las tareas domésticas, además de ocuparse de la tierra y de la casa que heredarán en el futuro.

10. Mientras sigue mejorando la calidad de la educación, el Gobierno ha fijado la meta de la escolarización primaria universal en 2002 y la escolarización secundaria total de primer ciclo (hasta el octavo año) en 2007. A partir de 2002 la educación básica se extenderá hasta el décimo año. La consecución de la escolarización total hasta el décimo año se fija en 2012. Para alcanzar estas metas ambiciosas será precisa una expansión constante e importante del sistema de educación en todos los niveles. La matrícula escolar primaria aumentó anualmente en un promedio del 7,7% en los últimos años, y este aumento tendrá que mantenerse por lo menos hasta abarcar a toda la población escolar. El Gobierno está pues muy inquieto por la subida de los costos de la educación y busca formas de financiar la mayor expansión del sistema sin comprometer su calidad. El 12,7% de todos los recursos del Gobierno se destina ya a la educación. Hay que conseguir el objetivo ambicioso de reducir y compartir los costos manteniendo al mismo tiempo la calidad de la educación al alcance de todos, en especial los niños pobres de los rincones apartados de Bhután.
11. Bhután ha establecido un sistema sanitario descentralizado que presta servicios básicos gratuitos a casi el 90% de la población muy dispersa de la nación. Los resultados son impresionantes: mientras que hace 40 años el índice de mortalidad infantil era 203 por 1.000 nacidos vivos, uno de los más altos de Asia meridional y del mundo, en 1994 había bajado dos tercios hasta 70. El índice de mortalidad materna se redujo en la mitad de 770 a 380 por 100.000 nacidos vivos en sólo 10 años. Un proyecto muy exitoso de salud materno-infantil apoyado por el PMA en los años ochenta y noventa contribuyó a esta evolución positiva. Pero todavía los índices de mortalidad son inaceptablemente altos. Las complicaciones de los embarazos y los partos con un posible desenlace fatal, que son el resultado de la insuficiente ingesta de hierro (anemia), pueden prevenirse. Una encuesta nacional realizada por UNICEF en 1993⁴ encontró que más de la mitad de las madres gestantes tenían síntomas de anemia.
12. La combinación del descenso de las tasas de mortalidad y de la alta tasa de fecundidad de 5,6 ha hecho que la tasa de crecimiento de la población se sitúe en torno al 3,1%, superando el 2,6% registrado en los años ochenta. Las altas tasas de fecundidad tienen graves efectos sobre la salud reproductiva de las mujeres, sobre todo de aquéllas que viven en aldeas más pequeñas y apartadas en las que las tasas de mortalidad materna son todavía altas. El aislamiento aumenta la dificultad de proporcionar alimentos y atenciones pediátricas y de recibir apoyo de los servicios de salud para hacer frente a las altas tasas de malnutrición infantil.

Disponibilidad de alimentos a escala nacional

13. Los suministros alimentarios de Bhután se basan sobre todo en la producción nacional y, en menor medida, en las importaciones de la India. Se dispone de muy pocos datos sobre producción y consumo de alimentos, y sólo para algunos años, lo que dificulta mucho el análisis de las tendencias, la comparación de datos o la realización de proyecciones. El maíz y el arroz ocupan juntos el 62% de la superficie total cultivada anualmente y constituyen más del 80% de la producción cerealera total. Mientras que el arroz se cultiva principalmente en la parte central y meridional del país, el maíz se concentra en el este y el alforfón o trigo negro en el norte. Al parecer la producción nacional de los dos cultivos principales (arroz y maíz) ha aumentado muy poco en los últimos 10 años, menos que la

⁴ Levitt y Ugen Doma. *Motherhood in Bhutan: maternal health practices among postpartum Bhutanese women*, UNICEF Bhután, diciembre de 1993.



tasa de crecimiento de la población (3,1%); y el arroz ha superado al maíz cuantitativamente. Recientemente ha adquirido importancia una amplia gama de cultivos comerciales como manzanas y naranjas, hortalizas, plantas medicinales, cardamomo, hierba de limón y setas.

14. Aunque se considera que el país es autosuficiente en cereales secundarios, se calcula que alrededor del 35% de los cereales finos se importan de la India⁵. Una comparación con los datos de importación de 1990⁶ indica que las importaciones de arroz y trigo han aumentado rápidamente, en el 100% y el 60%, respectivamente. Ello se debe principalmente al cambio de los hábitos de consumo en favor de los cereales finos. Parte de las importaciones se hacen por medio de la Corporación de Alimentos de Bhután (CAB), entidad paraestatal, que compra los productos a la Corporación de Alimentos de la India a precios económicos cercanos o incluso superiores a los del mercado mundial. Una parte cada vez mayor de cereales finos entra en el país por conductos privados.
15. Se calcula que el suministro total de alimentos de producción nacional e importados se traduce en un promedio de 2.550 kilocalorías per cápita diarios, correspondiendo casi el 75% a cereales⁷. Considerando la desigual distribución dentro del país y entre las diferentes estaciones agrícolas, unos 20.000 hogares padecen inseguridad alimentaria crónica o al menos estacional (estimación del Ministerio de Agricultura, noviembre de 2000). Por ejemplo, en la parte oriental del país la ingesta alimentaria media se calcula sólo en 1.900 kilocalorías diarias. Las tasas de crecimiento económico pueden producir un cambio en el modelo de dieta favoreciendo el consumo de productos animales; se requerirán más cereales para pienso de animales. Este factor, unido a la más elevada tasa de crecimiento de la población, dará lugar probablemente a un fuerte aumento de la demanda de cereales. Para satisfacer la demanda futura, Bhután tendrá que aumentar su propia producción o renunciar a su objetivo de mayor autosuficiencia y aumentar las importaciones. Ambas opciones son difíciles.
16. El aumento de la producción alimentaria nacional tropieza con las siguientes dificultades graves:
 - La disponibilidad de tierra laborable per cápita en Bhután es una de las más bajas del mundo, pese a la baja densidad de población. Sólo el 16% de la tierra es apto para la agricultura, y sólo el 7,7% se cultiva actualmente. La expansión de la agricultura supondría un peligro de degradación del medio ambiente y sometería a mayor tensión el frágil equilibrio ecológico del país.
 - La falta de carreteras y la consiguiente limitación del acceso a los mercados dificulta la adquisición de insumos y la comercialización de los productos.
 - La productividad de la tierra es baja al estar las propiedades fragmentadas a menudo hasta en cinco parcelas a varias distancias del hogar y al no disponerse fácilmente de insumos agrícolas.
 - Las pérdidas antes y después de la recolección son elevadas. Las primeras son causadas generalmente por animales salvajes, y las segundas se deben a la falta de instalaciones adecuadas de almacenamiento.

⁵ Según los informes las importaciones totales en 1998 ascendieron a 34.813 toneladas de arroz, 6.369 toneladas de trigo y 3.499 toneladas de harina de trigo.

⁶ Ugyen Gonphel, Agricultural Economic Research report, 1998.

⁷ Ugyen Gonphel 1998 y cálculos de la oficina en el país.



- La mano de obra escasea, especialmente en la época de la recolección. La emigración de casi el 20% de los miembros de las familias rurales a las zonas urbanas ha empeorado la situación, y la mayor parte de quienes quedan para realizar los trabajos del campo son mujeres.
17. Las grandes importaciones de alimentos, que son la opción más realista para cubrir el previsible aumento de la demanda, pueden crear dependencia y vulnerabilidad frente a factores externos. La India es con mucho el más importante socio comercial, recibiendo más del 90% de las exportaciones de Bhután y aportando el 70% de sus importaciones. Al estar el Ngultrum (Nu) de Bhután vinculado a la Rupia india y al no haber prácticamente restricciones para el comercio entre ambos países, los movimientos de precios en Bhután reflejan fielmente los de la India.
 18. Las carreteras han sido decisivas para el desarrollo macroeconómico de Bhután en general y para la seguridad alimentaria en particular. La red viaria construida desde los años sesenta ha abierto el acceso a los mercados nacionales y extranjeros, a los servicios sociales y las oportunidades de empleo, permitiendo que una gran parte de la población se sume al movimiento de desarrollo. Las carreteras son también la clave de la seguridad alimentaria, pues constituyen no sólo un incentivo para producir excedentes para los mercados nacionales y extranjeros sino también una condición previa para la redistribución de excedentes alimentarios en zonas deficitarias y para el suministro en toda la nación de alimentos importados.

Inseguridad alimentaria en los hogares

19. En las zonas rurales, la inseguridad alimentaria doméstica y la pobreza están estrechamente asociadas a la posesión de la tierra y a la ganadería. Casi el 70% de las familias rurales son de agricultores de subsistencia, que producen básicamente para su propio consumo. Alrededor del 95% de las familias poseen ganado vacuno, principalmente para abonar los campos y para producir leche. La carne y otros productos de la ganadería se destinan sobre todo a consumo propio y los excedentes vendidos son escasos. En zonas montañosas lejos del mar, hay pocas oportunidades viables de empleo, y en general las fuentes de ingresos como la horticultura, la silvicultura y las actividades no agrícolas (trabajo asalariado, pequeño comercio, tejeduría) tienen carácter subsidiario. La Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (1992) reveló que los ingresos monetarios medios son bajos y que generalmente se gasta en alimentos más del 70% de los ingresos en efectivo.
20. En definitiva, se estima que alrededor de un sexto de la población vive en hogares que padecen inseguridad alimentaria estacional y crónica. La mayoría están en zonas remotas en las que la producción de cereales es baja, hay pocas cabezas de ganado y no existen otras oportunidades significativas de empleo. Como dedican todos sus recursos y su tiempo a satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas, estas familias son incapaces de aprovechar las oportunidades de desarrollo invirtiendo en su futuro. La carga de trabajo es pesada en particular para las mujeres, máxime en las familias con elevada proporción de personas dependientes, como los hogares encabezados por mujeres. Aunque no hay oprobio alguno en que los hombres hagan lo que se considera trabajo de mujeres y viceversa, suelen ser las mujeres las que trabajan dentro de la casa y en las tierras heredadas por ellas, siendo su horario de trabajo mucho más dilatado que el de los hombres.
21. Aunque por todo el país pueden encontrarse bolsas de inseguridad alimentaria crónica y estacional, los resultados del análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (ACV) indican que las regiones meridionales y orientales tienen las mayores concentraciones de personas expuestas a tal inseguridad. El este se caracteriza por una densidad de población



relativamente alta, menor superficie cultivable por hogar, un promedio menor de cabezas de ganado vacuno por hogar y muy baja productividad de la tierra: alrededor de una tonelada de cereales (principalmente maíz) por hectárea. Es además muy agudo allí el problema de la insuficiencia del almacenaje, que da lugar a fuertes pérdidas después de la recolección. En algunos distritos, las pérdidas totales (sobre todo después de la recolección) superan el 50% de la producción de cereales. El aporte calórico medio per cápita de la producción cerealera local es inferior a 1.300 kilocalorías, cifra que parece muy baja si se considera que los cereales constituyen más de dos tercios de la dieta, y que la mayor parte de los cereales consumidos proceden de la producción propia.

22. La insuficiencia de las reservas de alimentos añade otra dimensión de “estacionalidad” al problema de la inseguridad alimentaria y hace muy vulnerables a los agricultores pobres. La falta de instalaciones adecuadas de almacenamiento explica los bajos niveles de reservas de alimentos durante la estación agrícola improductiva y las elevadas pérdidas después de la recolección. Entre mayo y julio hay una temporada de intensa actividad de labranza, siembra y escarda, coincidiendo la mayor demanda de mano de obra con la menor disponibilidad de alimentos. Si los hogares no tienen suficientes reservas, no pueden ni valerse del recurso común de intercambiar alimentos por mano de obra dentro de la comunidad ni satisfacer sus propias necesidades alimentarias. Para remediar la escasez de alimentos se toman cereales en préstamo de parientes o vecinos, se practica el trueque o se recogen productos forestales silvestres⁸. Otra estrategia de resistencia bastante nueva es hacerse trabajador ocasional en invierno o dedicarse a servicios de transporte. Para hacer frente a la escasez de mano de obra, hombres y mujeres trabajan más tiempo en sus tierras o reducen la superficie cultivada. La primera opción aumenta la ya pesada carga de trabajo de las familias agrícolas, mientras que la segunda puede llevar a una mayor fragmentación de la tierra con la consiguiente amenaza de hambre.
23. Otra categoría de personas expuestas a inseguridad alimentaria es la de quienes no tienen activo alguno y viven sólo de su trabajo asalariado. El mayor grupo de esta categoría es con mucho el de los que trabajan en carreteras rurales. Para mantener las carreteras existentes y construir otras nuevas, el Departamento de Carreteras ha establecido una Fuerza Nacional de Trabajo de 6.200 personas. Estos trabajadores de los caminos y sus familias figuran entre los más pobres del país no sólo por sus ingresos y sus condiciones de trabajo y de vida, sino también en cuanto a las oportunidades para desarrollar su capacidad. La mayoría de ellos viven a lo largo de las carreteras sin agua potable limpia ni instalaciones sanitarias, tienen difícil acceso a servicios de salud, escuelas o mercados y están a veces a distancias de hasta 40 kilómetros del más próximo comercio minorista. Trabajan seis días por semana, desde hora muy temprana hasta el anochecer. Su único día libre se dedica a recoger leña y recorrer largas distancias para comprar alimentos complementarios. Sus hijos están expuestos a la inclemencia del medio y a menudo son muy propensos a infecciones, diarrea y enfermedades respiratorias. Según un estudio, sólo el 57% de ellos asisten a la escuela, porcentaje bastante inferior al promedio nacional. Las mujeres, que componen alrededor del 30% de la fuerza de trabajo, llevan una vida más dura que los hombres, ya que además de trabajar en las carreteras rurales tienen que sobrellevar embarazos, ocuparse de los niños y realizar tareas domésticas. Pese a trabajar toda la jornada, los trabajadores de los caminos apenas ganan suficiente para comprar los alimentos que necesitan para una vida sana y activa.

⁸ En el bosque pueden recogerse más de 95 especies comestibles, entre ellas varias clases de papas silvestres y setas.



Consumo de alimentos: nutrición de mujeres y niños

24. La forma de consumirse los alimentos en el hogar depende de la distribución interna de éste, la condición de salud y las prácticas de nutrición y puericultura. La cultura bhutanesa afirma el derecho igual de todos los miembros de la familia a los alimentos: todos comen juntos la misma comida al mismo tiempo, ignorándose así las necesidades nutricionales especiales de mujeres y niños durante períodos críticos de sus vidas. Además, las prácticas de alimentación infantil son a menudo inadecuadas. Aunque el período de lactancia materna es relativamente largo, no se suele practicar la lactancia materna exclusiva durante los primeros meses de vida. La alimentación complementaria empieza a menudo poco después del nacimiento. No se da el calostro, que es importante para construir el sistema inmunológico. Desde la edad de seis meses hasta los dos o tres años, además de la leche materna, los niños se alimentan con arroz frito o harina, que carecen de los micronutrientes esenciales. La creciente presión laboral sobre los hogares corrientes, especialmente sobre las mujeres, se ve como importante factor disuasorio de la alimentación infantil óptima.
25. El crecimiento infantil se ve afectado también por la condición nutricional de la madre; una de cada cinco mujeres en edad fértil en Bhután está malnutrida.⁹ En 1998, el 23% de 2.663 recién nacidos en los hospitales y los centros de atención sanitaria básica pesaron menos de 2.500 gramos. Teniendo lugar el 90% de los partos en el hogar, es difícil dar estadísticas exactas sobre peso insuficiente al nacer en Bhután, pero su frecuencia real está probablemente muy por encima de la cifra oficial. Las niñas y las mujeres malnutridas durante su infancia, su adolescencia o su embarazo tienen un mayor riesgo de dar a luz hijos con poco peso al nacer, los cuales a su vez están más expuestos a retrasos en el crecimiento en su primera infancia. De este modo el ciclo intergeneracional de la malnutrición se perpetúa a través de madres malnutridas.
26. El trastorno por carencia de yodo, la deficiencia de vitamina A y la anemia por carencia de hierro son frecuentes, siendo las mujeres gestantes y madres lactantes y los niños menores los más gravemente afectados¹⁰. Especialmente inquietantes son las altas tasas de malnutrición entre niños menores de cinco años. Un reciente estudio antropométrico (véase el cuadro a continuación)¹¹ puso de manifiesto que si bien las tasas de malnutrición de los menores de 5 años descendieron en los años noventa, hay todavía una frecuencia muy alta en particular del retraso en el crecimiento, que es probablemente una indicación de malnutrición crónica.

MALNUTRICIÓN DE MENORES DE 5 AÑOS POR REGIÓN Y SEXO (1999)

Regiones y sexo	Estatura insuficiente para la edad -%	Peso insuficiente para la edad -%
Este	47,7	19,3
Oeste	33,6	13,7

⁹ Banco Asiático de Desarrollo. *Country Operational Strategy for Bhutan* (versión provisional), enero de 2000.

¹⁰ Pronto estarán disponibles los resultados de la encuesta nacional de 1999 sobre vitamina A, que ofrecerán un cuadro más detallado y exacto del problema de la vitamina A.

¹¹ Pem Namgyal y Nyima Yoezer. *Nutritional status of Bhutanese children: Results of an anthropometric survey, 1999*.



Sur	31,1	15,0
Centro	34,9	16,6
Promedio nacional	40,0	18,7
Niñas	37,3	17,2
Niños	42,8	20,1

27. El deficiente consumo de alimentos se complica con la dificultad de acceso a ellos y su escasez. Según un análisis de correlación realizado por la Dependencia de ACV en Bhután, hay una estrecha vinculación entre pobreza (en cuanto posesión de tierras) y producción de cereales per cápita por un lado y malnutrición infantil por otro.

PRIORIDADES Y POLÍTICAS DE DESARROLLO DEL GOBIERNO

28. Bhután está siguiendo un prudente camino de desarrollo, recalcando la necesidad de mantener un equilibrio entre desarrollo económico, protección del medio ambiente, valores culturales y buena administración. La política de desarrollo del Gobierno se caracteriza por la importancia que atribuye a:

- **Los valores no materialistas** reflejados en el concepto de Felicidad Nacional Bruta, utilizado como alternativa al producto interno bruto.
- **La protección de los recursos naturales**, como indica la estipulación de que ha de mantenerse un mínimo del 60% de la tierra con su cubierta forestal; actualmente la cubierta forestal se extiende al 72%.
- **La equidad** expresada en el compromiso de “extender los beneficios del progreso socioeconómico amplia y equitativamente”¹². Este compromiso se refiere también a la igualdad entre hombres y mujeres.
- **La autosuficiencia** desde el punto de vista económico, en el sentido de reducir el déficit comercial y de cuenta corriente¹³.
- **La descentralización** como fuerza impulsora de la capacidad decisoria local. En los años 1995-2000, se reforzó el papel de los órganos electivos y se delegaron más funciones en las entidades administrativas menores. Este proceso marca una importante transformación de la estructura política de Bhután, y actualmente se acomete con gran empeño la capacitación institucional con el apoyo técnico y financiero de organizaciones de las Naciones Unidas y de otros donantes.
- **La enseñanza primaria universal** con arreglo al compromiso del Gobierno de alcanzar la “educación para todos”. Se ha fijado la meta de la escolarización primaria universal para 2002 (fin del Octavo Plan Quinquenal) y de la escolarización total en escuelas secundarias de primer ciclo (hasta el octavo año) en 2007 (fin del Noveno Plan Quinquenal), mejorando al mismo tiempo la calidad ya alta de la educación.

¹² Real Gobierno de Bhután. *Bhutan 2020: a vision for peace and happiness*, 1999.

¹³ Este empeño es difícil, teniendo en cuenta que entre el año fiscal 1994/1995 y el 1998/1999 el déficit comercial aumentó de 27 a 59 millones de dólares EE UU, mientras que el déficit de cuenta corriente aumentó del 13,5 al 28,8% del PIB.



29. Los principios programáticos anteriores se reflejan bien en el Octavo Plan Quinquenal (de julio de 1997 a junio de 2002) y en el documento de estrategia a largo plazo. “*Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness*”. Este último documento reconoce también que aunque los beneficios del desarrollo se han compartido ampliamente hay grupos dentro de la nación a los que el desarrollo ha dejado de lado. Estos grupos se ven a menudo desfavorecidos por su alejamiento geográfico y son particularmente vulnerables a las incertidumbres propias del duro ambiente en que viven. El próximo programa en el país se propone orientar deliberadamente hacia esos grupos las actividades de seguridad alimentaria integrada.

Políticas de seguridad alimentaria

30. El Gobierno aspira a alcanzar la seguridad alimentaria en los planos nacional y regional mediante una política de crecimiento agrícola sostenible e importaciones limitadas. Se ha renunciado al anterior objetivo de autosuficiencia cerealera en favor de un objetivo más realista de cubrir el 70% de la demanda de cereales mediante la producción nacional y el 30% mediante importaciones de la India en 2002. El concepto de autosuficiencia en este contexto significa la capacidad de financiar las importaciones de alimentos mediante las ganancias derivadas de las exportaciones, explotando las ventajas comparativas del país (horticultura, energía hidroeléctrica). No obstante, el actual nivel de autosuficiencia del 65% está descendiendo.
31. El Gobierno considera que las carreteras, en particular los caminos agrícolas, son la clave para la mayor seguridad alimentaria. En consecuencia, la construcción de caminos agrícolas se ha transferido recientemente del Departamento de Carreteras al Ministerio de Agricultura. La expansión de esta red viaria tiene por objeto acercar las zonas productoras y las explotaciones agrícolas a los mercados y a otros centros sociales y abrir zonas productivas potenciales a una actividad agrícola más intensiva. La selección, la construcción y el mantenimiento de caminos agrícolas se harán de manera participativa.
32. En cuanto a los hogares, el Gobierno trata de facilitar a todas las familias el acceso a los alimentos mediante un sistema de distribución pública subvencionada. La CAB importa alimentos básicos de la India y los vende en Tiendas de Precio Justo generalmente por debajo de los precios del mercado nacional. Pero la mayoría de los distritos tienen sólo una de estas tiendas. En las zonas remotas, comerciantes privados suministran alimentos, pero sólo en la medida en que ello les resulta rentable y a precios a menudo inalcanzables para las familias más pobres.
33. En previsión de emergencias, el Gobierno mantiene una reserva nacional de 5.000 toneladas de cereales en 10 almacenes del país.

Políticas de ayuda alimentaria

34. El PMA es la única fuente de asistencia alimentaria externa. Aunque el Gobierno utiliza adecuadamente la ayuda alimentaria, su política aspira a evitar la dependencia y reducirla progresivamente tan pronto como los ingresos procedentes de la energía hidroeléctrica y de las exportaciones alcancen los niveles esperados.

EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS POR EL PMA HASTA LA FECHA

35. Desde 1975, el PMA ha prestado asistencia a Bhután con proyectos de desarrollo por un total de 48,9 millones de dólares EE UU. La asistencia del PMA a Bhután se inició en el



campo de la educación extendiéndose después a comunicaciones (construcción y mantenimiento de carreteras, caminos de herradura y puentes colgantes), salud (alimentación infantil, mujeres gestantes y madres lactantes, enfermos hospitalizados), agricultura y sectores afines (bosques, productos lácteos, planes de regadío y reservas de estabilización) y planes de reasentamiento. La ayuda alimentaria en Bhután en los dos sectores que más la han recibido —educación y comunicaciones— ha merecido una evaluación especialmente positiva por cuanto ha creado capital humano y mejorado el acceso físico a zonas remotas llegando a las poblaciones pobres expuestas al hambre.

36. En octubre de 1996, la Junta Ejecutiva del PMA aprobó un Perfil de la estrategia en el país para Bhután (WFP/EB.3/96/6/Add.2) que recomendaba la terminación de las operaciones del PMA en 2002. Sin embargo, la Misión de Revisión de Políticas de 1999 recomendó que el PMA continuara presente en Bhután por las siguientes razones: i) la inseguridad alimentaria familiar sigue siendo un problema nacional; ii) en contra de su anterior reticencia respecto a la dependencia de la ayuda externa, el Gobierno ha adoptado ahora una estrategia revisada y considera que las actividades que reciben ayuda alimentaria son parte integrante de sus esfuerzos generales de desarrollo; y iii) los proyectos a los que el PMA ha prestado asistencia han funcionado bien en el país.

Proyectos en curso

Educación

37. El apoyo del PMA a la educación infantil empezó en 1975, abarcando a algo más de 1.000 alumnos en nueve escuelas repartidas por todo el país. En 1999, la ayuda del PMA se extendía a unos 30.100 alumnos, de los cuales 11.800 eran niñas, en 132 escuelas. Se reconoce en general la importante contribución del proyecto de alimentación escolar no sólo al aumento de la matrícula y de la frecuentación escolar sino también al rápido desarrollo de la educación moderna en el país. Siendo niñas sólo el 40% de los beneficiarios, el PMA no ha alcanzado todavía el objetivo fijado en sus Compromisos relativos a la mujer (el 50% de los recursos para una actividad educativa han de beneficiar a las niñas), pero la participación femenina aumenta constantemente.
38. Las comidas suministradas por el PMA han sido un incentivo importante para que los padres envíen a sus hijos a la escuela y han facilitado la extensión de la escolarización en Bhután, donde se estima hoy que la tasa bruta de matrícula a nivel primario es del 72%. El apoyo del PMA a las escuelas de internado, entre ellas las primarias, ha permitido poner la enseñanza al alcance de los niños de zonas apartadas del país y carentes de seguridad alimentaria. Un estudio reciente¹⁴ calculó las consecuencias de la suspensión de la ayuda del PMA a las escuelas. Muy pocos padres de zonas apartadas podrían pagar el costo de la alimentación. Se preveía que entre un quinto y un cuarto de los alumnos abandonarían la escuela, sin distinción entre internos y externos. La tasa de abandono sería previsiblemente mayor en las comunidades más pobres y apartadas.

Red de carreteras

39. El PMA ha prestado ayuda alimentaria como salario parcial a los trabajadores de caminos del Departamento de Carreteras del Ministerio de Comunicaciones desde 1979. Los objetivos a largo plazo eran reducir la inseguridad alimentaria regional mediante la asistencia a la construcción de carreteras rurales y a los trabajos de mejoramiento,

¹⁴ Tenzin Chhoeda. *World Food Programme aid for schools in Bhutan – an assessment of the benefits and recommendations for future programmes*, octubre de 1998.



estabilización y mantenimiento, con daños mínimos al medio ambiente. Unos 6.200 trabajadores en carreteras rurales principales, de los cuales el 30% son mujeres, se benefician actualmente de raciones del PMA. Hombres y mujeres reciben la misma paga.

40. Los alimentos se distribuyen contra deducciones salariales basadas en precios fuertemente subvencionados. Los trabajadores reciben así más alimentos de los que podrían comprar con la suma en efectivo de la deducción salarial. Cada división regional de carreteras remite los fondos a Thimphu, donde son depositados en una cuenta que produce intereses. Las decisiones sobre desembolsos se toman conjuntamente por el Gobierno y el PMA. El PMA ha utilizado el mecanismo de fondos generados para iniciar medidas que mejoran las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores de caminos y sus familias. Se ha suscitado así una nueva sensibilidad en el Departamento de Carreteras, que se interesa cada vez más por la dimensión social y humana en los campamentos de los trabajadores. Una gran parte de los fondos generados se ha gastado en viviendas, compra de equipo de seguridad, mejoramiento o construcción de tomas de agua, cocinas y letrinas, en beneficio de familias enteras pero sobre todo de las mujeres. Un Oficial de Servicios Sociales del Departamento de Carreteras especialmente designado está facultado para asignar el 20% de los fondos generados a actividades en beneficio de las mujeres. Este puesto se estableció como parte integrante de las obligaciones del Gobierno definidas en el Plan de Operaciones y es financiado por el Gobierno. Puede concluirse por lo tanto que el compromiso del PMA de gastar por lo menos el 25% de los fondos generados en beneficio de las mujeres se ha cumplido con exceso. Se procura también estimular a las mujeres trabajadoras a que entren en sectores técnicos tradicionalmente dominados por los hombres y darles formación como conductoras de vehículos, maquinistas o albañiles. Sin embargo, el analfabetismo dificulta el acceso de las mujeres a especializaciones laborales.
41. La ayuda del PMA para la construcción de una red de carreteras de unos 3.400 kilómetros ha contribuido notablemente a la mayor seguridad alimentaria nacional y regional. Pero también ha tenido gran importancia el apoyo al mantenimiento regular y periódico de la red viaria. Bhután es muy vulnerable a graves daños durante la estación anual de los monzones, como se vio en el verano de 2000, cuando estuvieron en peligro los suministros alimentarios de todo el país. Las montañas de la cordillera del Himalaya son muy jóvenes y por ello están muy expuestas a la erosión. Sólo con constantes trabajos de mantenimiento pueden seguir en servicio las carreteras. Este proyecto ha hecho ciertamente posible que los trabajadores de caminos vulnerables y expuestos al hambre mantengan sus hogares cubriendo sus necesidades de alimentación y sustento, pero — aparte de las asignaciones en efectivo a cargo del fondo generado— no ha creado activos directamente vinculados a la lucha contra la inseguridad alimentaria. Esta actividad continuará, por consiguiente, sólo durante una fase transitoria y se reducirá hasta cesar en 2005. Durante la fase de transición se promoverá el desarrollo humano de los miembros más vulnerables de las familias de los trabajadores de caminos dándoles oportunidades para participar, recibiendo ayuda alimentaria, en sesiones sobre educación y nutrición.

Asistencia anterior

42. La asistencia del PMA a actividades de salud se inició en 1977 con el proyecto “Alimentación de niños, mujeres gestantes y madres lactantes y enfermos internos en hospitales” con un costo alimentario total de 2,9 millones de dólares EE UU. La asistencia alimentaria a través de centros de atención sanitaria básica y dispensarios periféricos contribuyó a extender la inmunización y a concientizar a la población en cuestiones de salud. La asistencia se centró sobre todo en estimular a las madres a que visiten con sus hijos de edad preescolar los centros de salud maternoinfantil, los centros de atención sanitaria básica y los dispensarios periféricos, y en dar apoyo presupuestario al Gobierno



para la alimentación de los enfermos hospitalizados. Los progresos en este ámbito han sido muy notables; la cobertura inmunitaria alcanza ya al 80%. El apoyo del PMA a los centros de atención sanitaria básica y a los dispensarios periféricos terminó al final de 1994 y la asistencia en apoyo de la alimentación en hospitales llegó a su término en diciembre de 1998. Pese al mayor uso de los servicios sanitarios, el estado nutricional de mujeres y niños, especialmente en zonas remotas, es motivo de inquietud. Se prevé por consiguiente que el nuevo programa en el país atenderá a las necesidades sanitarias y nutricionales de las poblaciones más expuestas a inseguridad alimentaria.

Eficacia en función de los costos

43. El PMA compra alimentos a la CAB, organización paraestatal responsable de recibir, almacenar, manipular, transportar y suministrar alimentos. Este sistema es práctico para el PMA pues los productos locales suelen ser más baratos, sus plazos de entrega menores, sus pérdidas más bajas y corresponden mejor a los gustos y preferencias locales.
44. El transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) de los productos, a una tasa uniforme de 92 dólares EE UU por tonelada desde 1997, es relativamente caro, pero es normal en comparación con otros países menos adelantados. El PMA paga en efectivo el 50% de estos costos, o sea 46 dólares EE UU por tonelada.

Impacto en los mercados y la producción interna

45. Los alimentos suministrados por el PMA a Bhután han sido siempre una pequeña parte del total de importaciones alimentarias. Con un promedio de 4.000 toneladas anuales, equivalen a menos del 2% de la producción nacional de cereales. Dado el carácter predominantemente de subsistencia de la agricultura bhutanesa, los excedentes vendibles de la producción interna de arroz, legumbres secas, aceite vegetal e incluso maíz son muy limitados. Así pues, no es probable que las cantidades relativamente pequeñas suministradas en virtud del programa desplacen los mercados locales ni las importaciones comerciales.

Seguimiento y evaluación

46. El actual sistema de seguimiento consiste en la recogida y compilación de datos para los Informes Trimestrales del Proyecto, que informan sobre los productos preparados por la CAB, y para los Informes de Ejecución del Proyecto semestrales sobre la marcha de las actividades preparados por el Coordinador Gubernamental del Proyecto para los proyectos del PMA. Actualmente están pendientes de revisión las estrategias y formas de seguimiento, que comprenden datos tanto cualitativos como cuantitativos. Se reconoce que en el futuro habrá que insistir más en el seguimiento selectivo sobre el terreno y en los hogares. No obstante, la falta de datos básicos ha dificultado la determinación de los resultados del proyecto. En 2000 se inició un ejercicio de ACV. En noviembre de 2000, la oficina del PMA en el país y su personal de contraparte recibieron capacitación en materia de marcos lógicos dentro del país que será aplicable a la preparación del programa en el país.
47. Se dispone apenas de datos socioeconómicos sobre Bhután. Así se hace notar en la evaluación conjunta en el país, que concluye que “está claro que es preciso seguir mejorando la base común de datos informativos y perfeccionarlos; asimismo debe ampliarse la cooperación para recopilar, analizar y compartir lo que se sabe con el fin de cubrir vacíos, en especial los referentes a datos cuantitativos y cualitativos desglosados por sexo.” No obstante, se espera que con las diversas encuestas proyectadas para 2001 mejorará considerablemente la base para la selección de beneficiarios, la programación, el



seguimiento y la evaluación, no sólo para el PMA sino también para el Gobierno y todos los organismos al servicio del desarrollo. El PMA se propone emprender un estudio en colaboración con el Gobierno en el contexto de un ejercicio de reclasificación escolar. El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) está terminando un informe sobre la pobreza en Bhután con datos por demarcaciones. El Ministerio de Agricultura está realizando un censo agrícola nacional en diciembre 2000/enero 2001. Se pretende repetir este censo cada cinco años. El Gobierno proyecta un estudio nacional sobre la condición de la mujer en colaboración con el PMA, el PNUD, el UNICEF, el UNIFEM y posiblemente el BASD para comprobar la situación en una serie de cuestiones como división del trabajo, acceso a oportunidades y recursos, violencia y legislación. El estudio tomará información de muestras de población representativas, mediante encuestas en hogares y debates en grupo a nivel de las comunidades.

ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

48. La orientación futura del PMA es resultado de un proceso consultivo entre el PMA, el Gobierno y otros organismos asociados. Se basa en el ACV, que comprende una determinación participativa del perfil de vulnerabilidad y un proceso de marco lógico. Los estudios de ACV emprendidos por la oficina en el país han concluido que las regiones más vulnerables son el sur y el este, además de las bolsas de pobreza en zonas remotas por todo el país. Dada la reducida extensión de Bhután, el PMA no hará una estricta delimitación geográfica del destino de la ayuda, sino que hará hincapié en definir criterios de selección de beneficiarios. Antes de la formulación del programa en el país se emprenderán estudios básicos sobre seguridad alimentaria que ayudarán a los organismos ejecutores a identificar las comunidades, familias y personas más expuestas a inseguridad alimentaria. Estos estudios tomarán también en consideración otros importantes criterios de selección como disponibilidad de organismos asociados, capacidad de ejecución y relación costo-eficacia.
49. Se propone que el programa en el país comprenda tres actividades:
- 1) **Apoyo a trabajadores sin tierras** dedicados a la construcción de carreteras rurales. Esta actividad ha sido esencial para que los trabajadores puedan alimentar y atender a otras necesidades vitales de sus familias, aunque no ha servido para crear activos directamente vinculados a la lucha contra la inseguridad alimentaria. Continuará durante una fase de transición y se reducirá gradualmente hasta terminar en 2005. El Gobierno ha convenido en ir aumentando su propia aportación para pagar a estos trabajadores mientras reciban el apoyo del PMA con arreglo a los componentes bien delimitados de las actividades 2) y 3).
 - 2) **Apoyo a la educación** en forma de comidas escolares y raciones para llevar a casa para mujeres pertenecientes a familias de trabajadores de caminos por asistir a clases de educación extraescolar, formando y reforzando así el capital humano de las poblaciones vulnerables y reduciendo la actual desigualdad entre sexos en lo que se refiere a alfabetización.
 - 3) **Apoyo a iniciativas integradas de seguridad alimentaria**, actividad nueva que se realizará en zonas remotas y carentes de seguridad alimentaria. Se orientará hacia la comunidad y promoverá de dos maneras la seguridad alimentaria: mediante alimentos por trabajo para la creación de activos comunales y en forma de componente de intervención nutricional que se integrará, en la medida de lo posible, con los servicios de educación sanitaria y nutricional, haciendo así que los programas confluyan en la construcción de activos físicos y cortando el ciclo intergeneracional de la malnutrición.



50. Se prevé que el programa en el país alcanzará anualmente a un promedio de 43.500 participantes o 77.000 beneficiarios de ayuda alimentaria. Durante la vigencia del programa en el país el apoyo a los trabajadores de caminos alcanzará al 30% de los beneficiarios, el apoyo a la educación de niños y mujeres al 40% y el apoyo a las iniciativas integradas de seguridad alimentaria al 30%. Se prevé que mujeres y niñas constituyan alrededor de la mitad de los beneficiarios de ayuda alimentaria, compensándose el menor número de niñas receptoras de alimentación escolar con el mayor número de mujeres a las que alcanza el componente de intervención nutricional.

Actividad 1: Apoyo a trabajadores sin tierra dedicados a la construcción de carreteras rurales (en fase de terminación)

51. Aunque el país se ha beneficiado mucho del proyecto de carreteras rurales y los trabajadores de caminos sin tierras han obtenido valiosos beneficios de las raciones alimentarias fuertemente subvencionadas, esta actividad se reducirá gradualmente hasta su terminación. El Gobierno ha convenido en empezar a pagar salarios íntegros en efectivo a la fuerza nacional de trabajo a partir de 2002 mientras el PMA reduce gradualmente las raciones alimentarias en alrededor del 25% anual hasta su total eliminación en 2005.
52. La asistencia alimentaria a este grupo muy vulnerable de población continuará no obstante mediante componentes de las actividades 2 y 3 bien encaminados hacia la educación y la nutrición de mujeres y niños. Se establecerá una red de dispensarios para lactantes y niños de edad preescolar. En estos centros, los Servicios del Departamento de Sanidad podrán inmunizar a los niños y vigilar su crecimiento. En ellos se impartirá también educación extraescolar y se darán raciones para llevar a casa a las mujeres que asistan. El 70% de los estudiantes de educación extraescolar en la nación son mujeres. La tasa de escolarización de niños en edad escolar hijos de trabajadores de caminos es del 57%, un 15% menos que el promedio nacional. Se realizarán esfuerzos coordinados para aumentar este porcentaje apoyando la educación de los niños con ayuda alimentaria. Al final del programa en el país, la asistencia del PMA a las familias de trabajadores de caminos se dará sólo a mujeres y niños en forma de alimentos en dispensarios para lactantes y niños en edad preescolar, alimentación en comedores escolares y raciones para llevar a casa para las mujeres que asistan a clases de educación extraescolar.

Actividad 2: Apoyo a la educación de niños y mujeres (en atención a la prioridad 2 de la política de habilitación para el desarrollo)

53. El PMA continuará y acentuará su apoyo a la alimentación escolar, permitiendo así que las familias pobres inviertan en capital humano mediante la educación. La mayor parte de los recursos alimentarios del programa en el país se destinará a apoyar la alimentación escolar. Teniendo la educación una importancia clave para combatir el hambre y la pobreza y mejorar la calidad de vida de los más vulnerables, el PMA continuará y ampliará su apoyo en forma de comidas escolares para alumnos externos e internos de escuelas primarias, comunales y secundarias de ciclos inferior y superior. Al mismo tiempo, la selección se hará más rigurosa para evitar errores de inclusión y exclusión. Los alimentos compensarán los costos de oportunidad y permitirán que las familias pobres puedan enviar a sus hijos a la escuela. Al saciar el hambre a corto plazo en las escuelas diurnas, los alimentos aumentarán los beneficios para los niños. Además, la ayuda alimentaria servirá para mejorar el acceso de los alumnos externos y facilitar su escolarización. Una pequeña cantidad de alimentos se utilizará para actividades de educación extraescolar para mujeres de familias de trabajadores de caminos.



54. La asistencia del PMA a la educación infantil ayuda al Gobierno a proseguir su política de expansión de la educación básica, alcanzando así los objetivos finales de la Conferencia sobre la Educación para Todos de 1990 y de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995: escolarización primaria universal en 2015 a más tardar (Bhután se ha fijado el plazo todavía más ambicioso de 2002) y reducción de las diferencias de género en la educación. La inversión del Gobierno en educación es ya considerable y los gastos ordinarios son una carga creciente. Más del 60% de los gastos ordinarios de educación en 1998 correspondieron a la enseñanza primaria. Un reciente informe oficial¹⁵ señala la falta de recursos como uno de los principales problemas con que se tropieza al tratar de conciliar la expansión del sistema educativo para satisfacer la demanda de la población con el mantenimiento de la calidad de la educación. Concluye que el problema de los recursos es crítico, ya que tanto la ayuda interna como la externa seguirán ocupando una parte importante del programa de desarrollo en el próximo decenio. Sin embargo, el PMA espera que al final del Noveno Plan Quinquenal en 2007 las tasas de crecimiento de la matrícula se habrán estabilizado y las rentas y los ingresos familiares de Bhután habrán alcanzado un nivel que permita la retirada del PMA.
55. Sin el apoyo del PMA, el Gobierno necesitaría una importante contribución de los padres, sobre los que ya pesan muchas cargas. Muchos de ellos, sobre todo entre las poblaciones más pobres, desistirían de enviar a sus hijos a la escuela, empezando por las niñas. Especialmente en las escuelas secundarias del primer ciclo y las de internado, en las que la desigualdad entre sexos es mayor que en las primarias, la asistencia del PMA facilita la matrícula y la retención de las niñas.
56. La alimentación escolar obedece a la política del PMA (Directrices operacionales para la asistencia del PMA a la educación y los Compromisos del PMA relativos a la mujer). Según las directrices para la educación, la asistencia del PMA puede darse a las escuelas de internado primarias y secundarias si sirven a grupos de población que de otro modo no tendrían acceso a la educación, como en el caso de zonas de escasa población donde las escuelas estén muy dispersas¹⁶. Estas excepciones se aplican claramente en el caso de Bhután. Los alumnos internos, que son actualmente el 70% de los beneficiarios, suelen proceder de zonas remotas y por ello más pobres y con menor seguridad alimentaria.
57. El PMA suministrará el equivalente de dos comidas diarias para todos los internos hasta el décimo año (lo que supone un aumento de una comida a dos en las escuelas secundarias), pagando el Gobierno la tercera comida además de los salarios del personal de cocina y la leña. Los *internos extraoficiales* serán tratados como los demás, es decir que recibirán también dos comidas diarias. De esta manera los niños de zonas remotas y expuestas a inseguridad alimentaria que viven lejos de la escuela pero no tanto como para ser considerados internos de pleno derecho podrán matricularse y seguir en la escuela aun cuando no haya espacio de internado para ellos. Los internos extraoficiales viven actualmente en cabañas construidas por ellos mismos cerca de las escuelas; se está negociando la construcción de refugios adecuados para ellos. *Los alumnos externos*

¹⁵ Real Gobierno de Bhután, Ministerio de Salud y Educación, Departamento de Educación. *Education for all. An assessment of progress*. Noviembre de 1999.

¹⁶ Capítulo III, Sección 1, párrs. 1 y 2 del Manual de Alimentación Escolar PMA/UNESCO/OMS, Roma 1999: "El PMA no prestará asistencia a escuelas en régimen de externado de nivel secundario. Se pueden hacer excepciones para el caso de escuelas en régimen de internado (primarias y secundarias) que atiendan a poblaciones pobres claramente definidas que, de lo contrario, no tendrían acceso a la educación (por ejemplo, en zonas nómadas; hogares de niñas en zonas donde la cobertura educativa de las niñas es especialmente baja; zonas con poca densidad de población en donde las escuelas están muy dispersas). Estos casos se considerarán individualmente".



recibirán una comida al día. Para seleccionar las escuelas diurnas beneficiarias en la educación básica se propone un proceso en dos fases. Primero hay que identificar los distritos con inseguridad alimentaria y las demarcaciones en que la escolarización primaria está por debajo del promedio nacional del 72%. En segundo lugar se seleccionarán para la asistencia alimentaria las escuelas con gran número de alumnos que deban caminar más de una hora para llegar a la escuela o con muchos internos extraoficiales. Le necesaria revisión escuela por escuela (a cargo del Departamento de Educación) tomará como base el ejercicio de reclasificación de 1994 que utilizó los mismos criterios.

58. Además de la ayuda alimentaria, se precisan otros productos no alimentarios (p. ej. escuelas e internados, camas, colchones, asistencia técnica) para la expansión de la educación. Aparte del Gobierno, organismos como el Banco Mundial, el FNUDC, el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA) y el UNICEF contribuyen a cubrir estas necesidades. El PMA coordinará estrechamente sus actividades con la siguiente fase del Proyecto de Educación Básica, actualmente en preparación, cuyos donantes principales son el Banco Mundial y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación.

Actividad 3: Apoyo a iniciativas integradas de seguridad alimentaria (en atención a las prioridades 1 y 3 de la política de habilitación para el desarrollo)

59. La tercera actividad tenderá a facilitar a las familias pobres la adquisición y conservación de activos (prioridad 3 de la política de habilitación para el desarrollo) y se esforzará por romper el ciclo intergeneracional de malnutrición (prioridad 1 de la política de habilitación para el desarrollo). Ambos componentes se realizarán en las mismas comunidades expuestas a inseguridad alimentaria para propiciar el sinergismo en el programa.
60. Los recursos alimentarios se encauzarán hacia personas muy expuestas a inseguridad alimentaria en aldeas remotas y aisladas en que la economía no esté todavía monetizada y donde la ayuda alimentaria tenga ventajas únicas sobre otras formas de asistencia. Las causas de la inseguridad alimentaria crónica y estacional en esas zonas son la baja productividad, las pérdidas de cosechas debidas a almacenamiento inadecuado y la falta de integración en el mercado. Además, en esas comunidades las mujeres gestantes y madres lactantes y los niños menores reciben a menudo insuficientes alimentos nutritivos, y la dureza de los trabajos hace difícil cuidar debidamente de los niños y no deja tiempo para captar oportunidades de desarrollo. El PMA combatirá estas deficiencias con dos tipos de actividades:
- i) construyendo activos comunales mediante actividades alimentos por trabajo que, combinadas con las aportaciones de otros donantes, permitirán a las poblaciones marginadas y expuestas a inseguridad alimentaria crear activos comunales que favorezcan la seguridad alimentaria;
 - ii) mediante una intervención nutricional directa contra el ciclo intergeneracional de malnutrición con una alimentación suplementaria de mujeres gestantes y madres lactantes y niños pequeños, que en la medida de lo posible se integrará con los servicios de educación sanitaria y nutricional.



Alimentos por trabajo para el componente de creación de activos comunales

61. En este componente los alimentos compensarán los costos de oportunidad para las familias que viven de la agricultura de subsistencia mientras contribuyen con su trabajo a la creación de activos comunales. A plazo medio, estos activos pueden mejorar la vida y la seguridad alimentaria de toda la comunidad de manera sostenible.
62. Inicialmente este componente se ejecutará como proyecto experimental en determinadas comunidades expuestas a inseguridad alimentaria que pidan apoyo para inversiones en activos comunales. Ejemplos de actividades idóneas son la construcción de caminos agrícolas o carreteras secundarias, caminos de herradura o de yac, almacenes (para evitar las pérdidas después de la recolección), obras de regadío y estanques para piscicultura. Es probable que la mayor parte de los activos construidos sean carreteras o caminos. Las respuestas a encuestas oficiosas entre beneficiarios recalcan que las comunidades consideran que los trabajos de caminos son la más alta prioridad para promover el desarrollo de la aldea o la demarcación. Estas actividades se realizarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Agricultura, que ha sido encargado recientemente de la construcción de carreteras rurales y ha establecido directrices al efecto. Tales directrices estipulan que el sentido de propiedad y participación de las comunidades beneficiarias es esencial para que los beneficiarios intervengan en la proyección y el mantenimiento de las carreteras. La selección del trazado se hará según la demanda de las comunidades, a las que se pide que aporten por su parte mano de obra para la construcción y formen un grupo o cooperativa responsable del mantenimiento. También se considerará, antes de hacerse la selección, la capacidad de las comunidades para la realización de las actividades.
63. Mediante este componente el PMA apoyará la política descentralizadora del Gobierno y construirá sobre ella. La capacidad de las recién constituidas administraciones a nivel de demarcación y de distrito para planificar y ejecutar programas de desarrollo es todavía relativamente débil. Por consiguiente, el PMA sincronizará sus actividades con la intervención del PNUD en el aspecto de fortalecimiento institucional, así como con el proyecto de Fondo de Desarrollo Local del FNUDC. Además, el PMA investigará las posibilidades de cooperación con el FIDA, que ha empezado recientemente a ejecutar el Segundo Proyecto de la Zona Agrícola Este en seis distritos orientales durante un período de ocho años.

Componente de intervención nutricional

64. El segundo componente apunta a romper el ciclo intergeneracional de malnutrición que se manifiesta en peso insuficiente al nacer y retraso en el crecimiento de los niños. Para prevenir y reducir el frecuente retraso en el crecimiento infantil y las deficiencias de micronutrientes (falta de vitamina A, yodo, hierro y ácido fólico) entre mujeres gestantes y madres lactantes, el PMA estudiará una intervención nutricional directa. Se proyecta suministrar mezclas alimentarias enriquecidas con micronutrientes a mujeres gestantes y madres lactantes y niños pequeños que viven en comunidades remotas expuestas a inseguridad alimentaria que reciben apoyo en virtud del componente de alimentos por trabajo para la creación de activos comunales, así como a las madres y niños pertenecientes a familias de trabajadores de caminos. Los alumnos de escuelas primarias podrían también recibir apoyo en zonas con tasas de malnutrición especialmente elevadas.
65. Los centros de atención sanitaria básica y los dispensarios periféricos son posible canales para el suministro de mezclas alimentarias enriquecidas y precocidas juntamente con servicios sanitarios para niños pequeños y mujeres gestantes y madres lactantes. Para las madres y los niños de familias de trabajadores de caminos, los alimentos enriquecidos y



los servicios se ofrecería a través de centros de atención diurna y educación extraescolar. Los servicios incluirían inmunización, vigilancia del crecimiento y educación nutricional y sanitaria. Las mezclas alimentarias permitirán a las mujeres preparar fácilmente comidas nutritivas y baratas y les dejarán más tiempo para ocuparse mejor de los niños. Se espera que las mezclas alimentarias y las intervenciones sanitarias en favor de mujeres gestantes y madres lactantes tendrán un efecto positivo sobre el peso de los niños al nacer. En la medida de lo posible, la intervención adoptará un enfoque integrado en la prestación de servicios sanitarios, nutricionales y de educación en materia de nutrición, con el consiguiente sinergismo para mejorar la condición nutricional de mujeres y niños.

66. Un plan experimental para este componente ha tenido mucho éxito en la aceptabilidad y el uso de una mezcla alimentaria enriquecida importada de la India (Indiamix). Un estudio realizado en las zonas del experimento¹⁷ concluyó que el 35% de los niños considerados tenían insuficiencia de peso y que muchas madres dejaban de llevar a sus hijos a los centros de atención sanitaria básica y los dispensarios periféricos una vez terminado el plan de inmunización. En consecuencia, la vigilancia del crecimiento se interrumpía demasiado pronto. El estudio concluía que el suministro de un alimento complementario fácil de preparar y disponible para niños pequeños y mujeres gestantes y madres lactantes sería muy beneficioso. El informe recomendaba también que una actividad de alimentación complementaria se coordinara estrechamente con otros programas nutricionales aplicados en el país, así como con un esfuerzo por difundir mejores prácticas alimentarias. Hay un amplio espacio para la colaboración con el UNICEF en esta materia.
67. Al preparar el programa en el país, el PMA consultará con el Departamento de Servicios de Salud y con el UNICEF para el diseño de los estudios de base encaminados a la identificación de los beneficiarios. Además, el PMA estudiará la posibilidad de establecer y apoyar en Bhután la producción local de mezclas alimentarias enriquecidas con micronutrientes y de desarrollar una estrategia social de comercialización.
68. El PMA buscará la asistencia del UNICEF, del Departamento de Servicios de Salud y de otras instituciones técnicas para recopilar datos básicos más específicos sobre el estado nutricional de los niños pequeños y la frecuencia de deficiencias en micronutrientes entre mujeres gestantes y madres lactantes en las zonas en que se proyecten iniciativas integradas de seguridad alimentaria. Se proyecta recopilar datos antes de las intervenciones y con intervalos de 6 a 12 meses después de las intervenciones.

Asignación de recursos y estrategia de salida

69. Con arreglo al nuevo programa en el país (julio de 2002-junio de 2007), armonizado con el Noveno Plan Quinquenal del Gobierno, alrededor de la mitad de los recursos alimentarios se destinarán a alimentación escolar. Se prevé que la reducción de la asistencia a trabajadores de caminos hasta su terminación en 2005 se compensará con la introducción gradual de los dos nuevos componentes con arreglo a la actividad integrada de seguridad alimentaria. El total de asignaciones alimentarias aumentará entre el 3% y el 6% anual en respuesta a la creciente demanda de comidas escolares debida al aumento de la matrícula. Se espera que el Gobierno pueda elevar sus ingresos notablemente en el período del Noveno Plan Quinquenal. En el contexto de la evaluación del programa en el país, el PMA estudiará las posibilidades de terminar gradualmente la asistencia alimentaria a Bhután.

¹⁷ Ugen Doma. *Report on blended food mix pilot study*, Thimphu, octubre de 2000.



ASOCIACIONES

70. Las asociaciones han sido y seguirán siendo básicas para el éxito. El asociado principal seguirá siendo el Gobierno, junto con organismos bilaterales y multilaterales y las propias comunidades. La cooperación es firme en el campo de estudios conjuntos. Pero hay también actividades experimentales en las que el PMA trata de cooperar con el PNUD y el FNUDC para la rehabilitación de caminos de herradura y de yac, y con el UNICEF respecto a centros de atención diurna y de cuidados maternoinfantiles, con inclusión de actividades de alimentación complementaria. Se ha preparado una evaluación conjunta en el país y se ha empezado a trabajar con el FNUDC. Se espera que este documento estará listo antes de la terminación de los documentos del programa del sistema de las Naciones Unidas a fines de 2001. Para el mejor aprovechamiento común de los recursos y acceder mejor a los aspectos técnicos de otros programas, el PMA podrá tener que ajustar sus objetivos preferentes en algunos sectores.

PRINCIPALES PROBLEMAS Y RIESGOS

71. La generación de ingresos para costear los gastos ordinarios es evidentemente un problema importante y al mismo tiempo un riesgo que hay que afrontar durante el Noveno Plan Quinquenal (julio de 2002-junio de 2007). El Gobierno necesitará financiar los salarios de los trabajadores de caminos, que tomará a su cargo progresivamente. Además, la ambiciosa meta del Gobierno de ofrecer a todos educación primaria de calidad requiere constantes aumentos de las asignaciones en efectivo. Para llegar a la escolarización universal a nivel secundario (hasta el octavo año) en 2007 serán precisos esfuerzos financieros todavía mayores, tanto para inversiones de capital (p. ej. construcción y ampliación de escuelas) como para los correspondientes gastos ordinarios (especialmente salarios del personal docente). Añádase que, si el Gobierno fuera incapaz de costear el estipendio para los *internos extraoficiales*, sería difícil que el PMA pudiera incluirlos entre sus beneficiarios, dado el requisito de que sean tratados igual que los internos oficiales.
72. La capacidad de absorción de alimentos de la actividad integrada de seguridad alimentaria es limitada, porque las comunidades están muy dispersas, son de difícil acceso y pequeñas, no teniendo a menudo más de cinco casas. Es difícil en estas circunstancias alcanzar una relación razonable costo-eficacia. No obstante, pueden justificarse costos relativamente más altos dada la importancia de los beneficios perseguidos (acceso a la educación básica, mejor nutrición y mayor seguridad alimentaria) para la población residente en esas zonas expuesta a la inseguridad alimentaria. Los acuerdos de asociación para la actividad integrada de seguridad alimentaria, en particular en el sector de fortalecimiento institucional, son vitales para el logro de los objetivos.



LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
CAB	Corporación de Alimentos de Bhután
DANIDA	Organismo Danés de Desarrollo Internacional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNUDC	Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización
MA	(país) menos adelantado
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Nu	Ngultrum (moneda de Bhután)
PBIDA	País de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

