

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Segundo período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 17-19 de mayo de 2000

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 3 del programa

Para examen



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2/2000/3/4
14 agosto 2000
ORIGINAL: INGLÉS

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — GUATEMALA (1998- 2002)

RESUMEN

La finalidad principal de la evaluación era determinar de qué manera el programa en el país (PP) representaba un instrumento válido para la planificación y ejecución de las actividades del PMA, y examinar si podía facilitar el logro de cuatro aspectos principales —integración, selección, coherencia y flexibilidad— que caracterizan una buena estrategia de programación. La definición exacta de las actividades básicas y complementarias del programa fue el fruto de un proceso participativo, pero que se prolongó en el tiempo. El Gobierno desempeñó un papel dinámico en todo el proceso de elaboración, y se debe destacar un cambio positivo en la participación de la contraparte gubernamental.

La integración con las instituciones oficiales y otras organizaciones que prestan asistencia a las comunidades es adecuada y a la vez coherente con el Plan de Acción del Gobierno. El PP también es compatible con la política de “Habilitación para el desarrollo” del PMA. Sin embargo, algunos factores impiden utilizar de manera óptima la ayuda alimentaria, concretamente: la dispersión geográfica de las actividades, la deficiente selección de los municipios y los grupos beneficiarios más expuestos al riesgo de inseguridad alimentaria, la necesidad de establecer nuevas asociaciones, y la falta de un sistema eficaz de seguimiento y evaluación.

Se recomienda oficializar los procedimientos de selección para las intervenciones en zonas de extrema pobreza, e insistir en el diseño del nuevo programa en el país con la participación de las comunidades. Se han de apoyar y reforzar los adelantos en la capacitación sobre temas de género. Además, se debe poner en marcha a la mayor brevedad posible un sistema de seguimiento y evaluación. Por último, han de asignarse más funciones operativas al Comité asesor del programa en el país a fin de que pueda desempeñar adecuadamente su cometido.

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, Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial Superior de Evaluación, OEDE: Sr. A.M. de Kock tel.: 066513-2981

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2645).



LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACV	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
CAD	Costo de apoyo directo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIS	Fondo de Inversión Social
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
INDECA	Unidad de logística
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
PBIDA	País de bajos ingresos y con déficit de alimentos
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PP	Programa en el país
SEGEPLAN	Secretaría Nacional de Planificación Económica
UNDAF	Marco de Asistencia las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia



FUNDAMENTO DE LAS OPERACIONES DEL PMA EN GUATEMALA

1. Guatemala es un país de bajos ingresos Y con déficit de alimentos (PBIDA) que acaba de salir de un conflicto interno que se prolongó durante 36 años y terminó a finales de 1996 con la firma del acuerdo de paz. De acuerdo con el Perfil Socioeconómico para Guatemala de 1997, el 80% de sus 10,5 millones de habitantes vive por debajo del umbral de pobreza y el 60% en estado de indigencia. La inseguridad alimentaria y la pobreza tienen causas estructurales, que guardan relación con la elevada tasa de subempleo. El 50% de la fuerza laboral se dedica principalmente a actividades agrícolas de subsistencia, y trabaja en pequeñas parcelas con niveles de producción insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las familias rurales.
2. Los indicadores referentes a la salud y la educación se encuentran entre los más bajos de América Latina. El estado nutricional de la población suscita inquietud; los datos del Instituto Nacional de Estadística muestran una mortalidad infantil de 57 por 1.000 nacidos vivos y una mortalidad de menores de 5 años de 79 por 1.000 nacidos vivos. La malnutrición es la tercera causa principal de mortalidad. La encuesta de salud maternoinfantil de 1995 reveló que el 26,6% de los niños menores de 5 años padece de malnutrición grave (bajo peso para la edad), el 49,7% de malnutrición crónica (baja estatura para la edad) y el 3,3% de malnutrición aguda (bajo peso para la estatura).
3. Las mujeres encabezan un porcentaje elevado de los hogares de las zonas rurales y se encargan no sólo del cuidado y la instrucción de los niños, sino también del soporte económico del hogar. El 56% de las mujeres son analfabetas, es decir el índice más alto de América Latina, frente a un analfabetismo del 38% entre los hombres. El escaso nivel de instrucción de la población rural, en especial la indígena, sigue siendo uno de los problemas más graves de Guatemala.
4. La situación ambiental del país ha seguido deteriorándose rápidamente en los tres últimos decenios, debido a la interacción de diferentes factores sociales, económicos y culturales. La deforestación, la erosión, la degradación del suelo y la contaminación atmosférica son los principales problemas ambientales. Como consecuencia de la situación geográfica y las condiciones climáticas, el país está expuesto a catástrofes naturales periódicas que causan la pérdida de vidas humanas, bienes materiales y la mayor parte de la producción agrícola y pecuaria.

EL PROGRAMA EN EL PAÍS (PP)

5. Desde el comienzo de sus operaciones en Guatemala, el PMA ha prestado apoyo a proyectos por un costo total de alrededor de 132 millones de dólares EE UU. A partir de 1991, la asistencia se centró en el apoyo a grupos de mujeres (capacitación, organización de grupos y creación de empresas productivas), la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente (conservación de suelos y mejoramiento de la ordenación de recursos de agua), el apoyo a grupos vulnerables (niños menores de 5 años y madres lactantes) y programas de alimentación escolar.
6. El proceso de formulación conjunta PMA/Gobierno del programa en el país se inició a mediados de 1997 y en febrero de 1998 se aprobó el programa en el país (PP) por un período de cinco años (1998-2000) con una asignación, supeditada a la disponibilidad de recursos, de 19,8 millones de dólares EE UU. Las metas generales del PP, presentadas a la



Junta Ejecutiva, consisten en “apoyar los esfuerzos que despliega el Gobierno para garantizar la seguridad alimentaria de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, mediante un proceso de capacitación y organización comunitaria que permita asegurar un desarrollo humano integrado”. En el cuadro siguiente se indican las actividades básicas y complementarias del PP, así como el número de beneficiarios y las asignaciones correspondientes.

ACTIVIDADES DEL PROGRAMA EN EL PAÍS			
Actividades	Beneficiarios (n°)	Productos (miles de t)	Porcentaje de realización (%)
Actividad básica 1 Construcción de infraestructura	40 000	52	63
Actividad básica 2 Conservación de suelos y aguas	62 500	16,5	20
Actividad básica 3 Enseñanza de base para mujeres	20 200	4	4,8
Actividad complementaria 1 Repatriados y personas desplazadas	10 000	1,7	2
Actividad complementaria 2 Prevención de catástrofes naturales	20 000	4,5	5,4
Actividad complementaria 3 Niños en edad preescolar	20 200	4	4,8
Total	172 900	82,7	100

ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

7. El principal objetivo de la evaluación era determinar de qué manera el programa en el país representaba un instrumento válido para la planificación y ejecución de las actividades del PMA en Guatemala, y examinar si la estrategia facilitaba el logro de resultados más positivos que la simple continuación del apoyo a proyectos aislados con escasas relaciones entre sí. Más concretamente, la metodología de evaluación se proponía determinar hasta qué punto la introducción del programa en el país había contribuido a:

- lograr una mayor armonización de las actividades de desarrollo del PMA con las del Gobierno y otras organizaciones de las Naciones Unidas, y con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y los demás asociados en la ejecución (*integración*);
- canalizar de manera selectiva la ayuda alimentaria hacia las zonas geográficas más vulnerables y las personas aquejadas por la pobreza que padecen hambre (*selección*);
- mejorar los vínculos internos entre las actividades del PMA como consecuencia de la coordinación (*coherencia*);



- d) acrecentar las posibilidades de reorientar las actividades o los recursos programados inicialmente para adaptarse a un cambio de situación o una emergencia (*flexibilidad*).
8. Por consiguiente, el presente examen no constituye en rigor una evaluación de las actividades básicas y complementarias que se ejecutan en el marco del PP, sino una apreciación de la capacidad, dentro del proceso de concepción y ejecución del PP, de lograr los cuatro aspectos principales, es decir integración, selección, coherencia y flexibilidad, que caracterizan esta estrategia. Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia de la nueva orientación normativa del PMA con respecto a la función que ha de cumplir la ayuda alimentaria para el desarrollo¹, las actividades del programa se examinaron con arreglo al eje central de la programación futura del PMA, que consiste en crear condiciones propicias para que los hogares aquejados por la inseguridad alimentaria y las comunidades que viven en condiciones de pobreza puedan realizar inversiones que les sirvan de ayuda a largo plazo. Por último, también se examinaron otros aspectos importantes, entre los cuales los problemas relacionados con el género, la participación y la sostenibilidad, así como la ejecución y gestión del PP.

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROGRAMA

9. Guatemala es uno de los países elegidos para la fase experimental del UNDAF, pues el proceso de paz ofreció la posibilidad de crear un entorno favorable a la aplicación de este marco. Además, fenómenos climáticos como El Niño y el huracán Mitch facilitaron la convergencia, integración y complementariedad de las actividades de las distintas organizaciones de las Naciones Unidas, en concordancia con los principios del UNDAF. En este contexto, el PMA, en su calidad de miembro del sistema de las Naciones Unidas, desempeña un papel dinámico y participa en la elaboración del UNDAF desde comienzos de 1998. Además, participa en el proceso de evaluación conjunta en el país del UNDAF y en los grupos temáticos sobre Desarrollo rural y seguridad alimentaria, ONUSIDA, Género y Catástrofes. Tras un prolongado y extendido proceso de consulta con todas las partes interesadas, la formulación de la evaluación conjunta en el país se halla en estos momentos en la fase de examen y es de esperar que se apruebe a comienzos del año 2000.
10. Por iniciativa de la oficina del PMA en el país, se ha establecido un Grupo de coordinación de la ayuda alimentaria en el que participan todos los donantes y organizaciones no gubernamentales que aportaron este tipo de ayuda en el marco de la asistencia ofrecida a raíz del huracán Mitch. El grupo tiene como funciones principales la coordinación global de la ayuda alimentaria, el examen de las cuestiones fiscales y la monetización de la ayuda alimentaria, la divulgación de información sobre asuntos de interés mutuo, y la actualización de la información sobre los adelantos y logros de los proyectos dirigidos por cada donante y ONG. Además, su labor se integra con la de otras instituciones que prestan apoyo a las mismas comunidades que el PMA. Sin embargo, en algunos casos, esta integración parece ser circunstancial, como consecuencia de las actividades relacionadas con el huracán Mitch, y tiene sobre todo carácter operativo. Desde el punto de vista estratégico, la reflexión emprendida en el marco del Grupo de coordinación de la ayuda alimentaria debe ampliarse y profundizarse, y ha de garantizarse la integración estratégica y programática con las autoridades comunitarias.

¹ "Habilitación para el desarrollo" — Asuntos de política, período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva (WFP/EB.A/99/4-A). Roma, 17–20 de mayo de 1999.



11. Los documentos del Perfil de la estrategia en el país (PEP) y del programa en el país se redactaron en 1996 y 1997, respectivamente. El PEP se formuló con el apoyo de la Oficina Regional y supuso consultas periódicas con la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN). En cambio, la preparación del programa en el país estuvo a cargo de un grupo de trabajo establecido por la oficina en el país del PMA, compuesto por oficiales de dicha oficina, un consultor externo contratado por el PMA y un comité gubernamental formado por todos los directores de proyectos, así como oficiales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y de la SEGEPLAN. Además, en lo referente a temas específicos, se invitó a funcionarios de otras instituciones para enriquecer el contenido del documento.
12. Se ha observado un grado de integración adecuado con los directores de proyectos de las demás instituciones oficiales, así como con el oficial de contraparte del MAGA encargado de la ayuda alimentaria. Sin embargo, la rotación de los oficiales gubernamentales pone en peligro la permanencia y eficacia de esta relación, y han de llevarse a cabo actividades más eficaces, por ejemplo en lo que se refiere al conocimiento de las nuevas orientaciones estratégicas del PP y el PMA. Por otro lado, en ningún momento se ha previsto efectuar con el Gobierno un examen oficial, sistemático y técnico de las directrices del programa. El diseño de un mecanismo oficial para llevar a cabo este tipo de examen evitará nuevos retrasos y malentendidos, como los que han entorpecido la aplicación de este instrumento de planificación y programación.
13. La dispersión geográfica de los beneficiarios puede dar lugar a una ejecución ineficaz. Es de esperar que en el marco de las actividades del nuevo programa en el país sea posible examinar, la ponderación de los criterios de inclusión como, por ejemplo, ocurrencia de catástrofes naturales, presencia de repatriados y niveles de malnutrición. Para que el PMA pueda participar de manera eficaz es menester determinar las dimensiones mínimas y máximas de las comunidades a las que se ha de prestar asistencia. La selección de los grupos debe garantizar que los beneficiarios de la ayuda alimentaria sean quienes finalmente se beneficien con los alimentos. Para optimizar el diseño y la ejecución de las actividades del PP, se ha de comprobar que los participantes en las actividades de alimentos por trabajo valoren correctamente la ayuda alimentaria suministrada (lo mismo se aplica al personal local de contraparte encargado de la ejecución).
14. El PP es compatible con el Plan de Acción 1996-2000 del Gobierno² en lo referente a los objetivos concretos de aumentar el suministro de alimentos de la cesta básica; fomentar procesos generales de educación, promoción e información en materia de alimentación y nutrición; prestar atención nutricional a los niños menores de 5 años; y coordinar a los agentes que participan en el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional.
15. Con respecto a las recomendaciones relativas a la política del PMA de “Habilitación para el desarrollo”, hay una coherencia total entre el PP y las cinco metas prioritarias antes mencionadas. Sin embargo, a fin de garantizar una mayor coherencia e integración entre las actividades, se deben realizar análisis más detallados en la preparación de cada actividad. Así, por ejemplo, la alimentación escolar se incluyó como una adición al PP en respuesta a un pedido del Gobierno, porque durante la fase de formulación no se había asegurado la coherencia entre las respectivas políticas, y esto había retrasado la firma final del PP.

² “Desarrollo y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996-2000”. SEGEPLAN/Gabinete Social, Guatemala, 1996.



16. Es importante disponer de medidas de pronta intervención en casos de catástrofe, entre ellas la asignación de alimentos y otros recursos. De este modo, se podrían reducir los “préstamos” y la escasez posterior de productos básicos. Al mismo tiempo, se atenderían las necesidades más apremiantes de las víctimas de las catástrofes y se cumplirían los compromisos contraídos con los participantes en el proyecto. El PMA planifica actividades para situaciones de urgencia con objeto de disponer de existencias alimentarias mínimas en casos de catástrofe, pero dado que Guatemala está muy expuesto a fenómenos de este tipo, el PP debe ser más amplio y previsor a este respecto.
17. La flexibilidad, entendida como la posibilidad de reorientar las actividades, ha de basarse en una definición clara de las responsabilidades. El PP, como sucede en los documentos normativos de proyectos, debe definir claramente quién se encarga de la administración, el seguimiento y la evaluación. La flexibilidad se justifica por la aparición de nuevos asociados en la ejecución en los ámbitos local y nacional y la desaparición y el retiro de otros. Del mismo modo, se necesita un mecanismo que asegure una “memoria histórica” a fin de reducir al mínimo los efectos de la rotación del personal o la desaparición de unidades orgánicas en el seno del Gobierno.

FUNCIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

18. La función de la ayuda alimentaria y el papel del PMA en el marco de la seguridad alimentaria en Guatemala han de examinarse en relación con las nuevas orientaciones del PMA relativas a la utilización de la ayuda alimentaria para el desarrollo³, aprobadas por la Junta Ejecutiva en mayo de 1999. En virtud de tales orientaciones, el PMA debe concentrar sus esfuerzos con miras a satisfacer las necesidades apremiantes de las personas que permanecen al margen de los procesos de desarrollo tradicionales.
19. El enfoque estratégico y las actividades básicas y complementarias, tal como se presentan en el documento⁴, coinciden con los objetivos antes mencionados formulados recientemente por el PMA. Sin embargo, la ejecución de las actividades tropieza con algunos de los obstáculos (ya identificados en el documento del PP) que impiden la utilización adecuada de la ayuda alimentaria y, en particular:
- La ayuda alimentaria debe seguir dirigiéndose hacia los municipios y grupos de beneficiarios más expuestos al riesgo de padecer inseguridad alimentaria, y debe ir acompañada de inversiones y asistencia técnica permanente en apoyo de planes de trabajo concretos.
 - Teniendo en cuenta los diferentes factores que pueden perjudicar la capacidad del Gobierno de cumplir con sus obligaciones de contraparte, se han de buscar nuevas formas de colaboración y establecer nuevas asociaciones con otros donantes y órganos que lleven a cabo actividades en los mismos sectores y tengan objetivos y métodos de trabajo similares.
20. Por otro lado, debido a la existencia y permanencia de proyectos anteriores del PMA, la formulación y la ejecución del PP se llevaron a cabo sobre todo en relación con contrapartes nacionales (en especial, el Fondo Nacional para la Paz —FONAPAZ— y el

³ “Habilitación para el desarrollo” — Asuntos de política, período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva (WFP/EB.A/99/4-A). Roma, 17–20 de mayo de 1999.

⁴ Programas en los países: Guatemala —1998-2002, Roma, febrero de 1998.



Fondo de Inversión Social —FIS) y, en menor medida, con estrategias y objetivos técnicos claramente definidos.

21. Cada actividad básica del PP está vinculada a una contraparte nacional, que en el caso de la Actividad básica 1 representa una parte muy importante del programa (63%). Sin embargo, en el ámbito de una actividad básica puede haber varias actividades prioritarias para la contraparte, pero sin coherencia con respecto a la utilización adecuada de la ayuda alimentaria, tales como construcción de viviendas, infraestructura vial, actividades productivas, organización comunitaria y capacitación. Además, es posible hallar las mismas actividades dentro de otra actividad básica. Se debe encontrar una estructura institucional más coherente, organizada con arreglo a temas de carácter técnico.

GÉNERO Y PROCESO PARTICIPATIVO

22. En el marco del PP y tomando como punto de partida las conclusiones de la evaluación de mitad de período de los Compromisos del PMA relativos a la mujer (noviembre de 1998), se diseñó un programa dividido en tres etapas, a saber: a) sensibilización; b) formación y capacitación en gestión de criterios de género en los proyectos; y c) apoyo institucional para la ejecución de las actividades en el marco de cada plan de proyecto. Mediante estas tres etapas, desarrolladas en 1999 y claramente diferenciadas en cuanto a objetivos, actividades y directrices, se intentó sensibilizar tanto al personal de la oficina del PMA en el país como al de la contraparte nacional con respecto a los problemas de desigualdad basada en el género en la sociedad guatemalteca, y fomentar una mayor toma de conciencia de la necesidad de integrar actividades y mecanismos a fin de ampliar las opciones y oportunidades de que disponen las mujeres que participan en los proyectos del PMA.
23. El PP todavía tropieza con algunas dificultades operativas y conceptuales para integrar los mecanismos apropiados a fin de cumplir con los Compromisos relativos a la mujer. Por ejemplo, se opone resistencia a la aceptación de las mujeres en las asociaciones comunitarias con el argumento de que se trata de la dinámica propia de las comunidades, y perduran las ideas tradicionales sobre la asignación de actividades productivas a hombres y mujeres.
24. El limitado alcance de las metas previstas en el programa de capacitación sobre temas de género puede atribuirse al desconocimiento de la situación real de exclusión y marginación de que son objeto las mujeres en las comunidades y los proyectos. Además, la falta de continuidad de algunos oficiales gubernamentales en el desarrollo del programa ha limitado las posibilidades de modificar esta situación.
25. El enfoque participativo debe facilitar el fortalecimiento de los grupos de trabajo, la repartición de responsabilidades, la coordinación de las operaciones, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y de la participación de éstas, y la consolidación de la sostenibilidad de las actividades de desarrollo. A este respecto, las mujeres han participado en la recepción y control de los productos durante las operaciones de urgencia y se espera que en el marco de las operaciones de ayuda de urgencia se elaboren estrategias que prevean una presencia mayor de mujeres. Actualmente, las mujeres representan el 42% de los beneficiarios del proyecto del PMA.



ADMINISTRACIÓN Y APLICACIÓN DEL PROGRAMA

26. La definición exacta de las actividades básicas y complementarias del PP fue el fruto de un proceso que comenzó en 1997 y terminó en noviembre de 1999 con la firma del acuerdo sobre el programa en el país por el Gobierno. En el caso de la Actividad básica 1 (Construcción de infraestructura), la Junta Ejecutiva había examinado y aprobado el documento del proyecto en 1996. El PMA elaboró un perfil pormenorizado y coherente para las nuevas Actividades 2 y 3 (Conservación de suelos y aguas y Enseñanza de base para las mujeres). En la elaboración y preparación de los documentos participaron los oficiales gubernamentales que luego se encargarían de la ejecución de las actividades. Esta participación dio mayor coherencia al proceso y determinó la aceptación de la responsabilidad de la ejecución por el Gobierno. Otro aspecto innovador consistió en que estos proyectos se sometieran a un examen técnico por parte de una comisión integrada por representantes de las organizaciones de las Naciones Unidas con mandatos relacionados con los temas tratados por los proyectos, tales como la FAO, el UNICEF, la UNESCO y el FNUAP.
27. El proceso se prolongó a causa de varios motivos, entre ellos: a) las repercusiones del huracán Mitch, que modificaron las prioridades; y b) las negociaciones con el Gobierno para determinar la forma de incluir los almuerzos escolares en el PP.
28. Durante el proceso de elaboración del PP, el Gobierno estableció en noviembre de 1997 un Comité de dirección integrado por los oficiales encargados de la administración de la ayuda alimentaria. El Comité adquirió carácter oficial en el marco del acuerdo del PP, firmado en noviembre de 1999 por el Gobierno y la oficina del PMA en Guatemala. El Comité asesor del programa en el país tiene por cometido definir y examinar los posibles ajustes que se necesiten introducir según el grado de ejecución alcanzado por el PP. El funcionamiento de dicho Comité está regulado por las directrices para la aplicación del programa en el país⁵, en relación con las prerrogativas y responsabilidades de la oficina del PMA en Guatemala.
29. El Gobierno ha desempeñado un papel dinámico en todo el proceso de elaboración y preparación de los documentos relativos al programa en el país y las actividades. Se trata de un aspecto sumamente importante que ha de tenerse en la debida cuenta, dado que hasta ese momento el Gobierno no había atribuido mucha importancia a la labor del PMA, lo que muchas veces había determinado una ejecución defectuosa de los proyectos.
30. En los dos últimos años se han producido cambios apreciables en la participación de las contrapartes gubernamentales. La designación de una institución funcional como unidad encargada de la logística ha permitido mejorar considerablemente la distribución de los alimentos. El nombramiento de un coordinador de la ayuda alimentaria ha mejorado la coordinación con el Gobierno. La mayor participación de los oficiales gubernamentales en las actividades, reuniones, visitas sobre el terreno, seminarios y viajes en el extranjero ha enriquecido la capacidad de ejecución del Gobierno. La incorporación de nuevas instituciones, como el FIS, ha abierto nuevas posibilidades y dinámicas en la administración de los proyectos. Por último, el interés manifestado por las más altas esferas gubernamentales garantiza en cierta medida la posibilidad de contar con medios para la ejecución de las actividades previstas. Sin embargo, perduran las limitaciones gubernamentales en lo que se refiere a la ejecución, como la falta de asignaciones

⁵ Cuadragésimo período de sesiones del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria, Roma, noviembre de 1995.



presupuestarias adecuadas y oportunas para financiar las actividades logísticas, la insuficiente asistencia técnica para la agricultura, y las dificultades presupuestarias de algunas contrapartes oficiales, lo que reduce la presencia del personal sobre el terreno.

31. La falta de un sistema eficaz de seguimiento y evaluación perjudican las actividades del PMA en Guatemala. En el momento de la elaboración del programa, en función de lo anterior, se planteó el problema de definir el modo en que había de diseñarse y ponerse en marcha un sistema de seguimiento y evaluación que permitiese medir los progresos realizados por el PP en general y por las distintas actividades. La propuesta incluida en el PP no indica claramente el modo en que se establecerá el sistema de seguimiento y evaluación. Con respecto a las actividades específicas, conjuntamente con los oficiales de la oficina en el país del PMA y sus contrapartes se han realizado esfuerzos para comenzar a diseñar un sistema de seguimiento y evaluación completo que abarque todos los aspectos relativos a la logística y los beneficiarios.
32. En consonancia con las directrices de la Junta Ejecutiva, se han introducido una serie de modificaciones administrativas y financieras, desde el establecimiento de presupuestos bienales hasta la introducción de controles en la administración de los recursos asignados a cada actividad ejecutada. A partir del año 2000, se introducirán los costos de apoyo directo (CAD), es decir los recursos asignados específicamente a las actividades. Esta nueva política financiera y administrativa está motivada por la reducción de los costos de las operaciones del proyecto y los CAD están supeditados a la cantidad de productos que se asignen cada año a las actividades. Sin embargo, esta medida limita la posibilidad de realizar proyecciones a largo plazo en relación con el personal y el seguimiento de las actividades del proyecto.
33. Durante los dos últimos años, se ha acelerado la distribución de alimentos, no sólo para las víctimas en las operaciones de urgencia, sino también para otras actividades del PMA en el país. Se han acelerado las operaciones de internación, descarga, transporte, almacenamiento y distribución de los productos. Estas distribuciones se realizan sin tropiezos con la ayuda de la Unidad de logística (INDECA) nombrada por el Gobierno, que recibe asistencia técnica y financiera del PMA. Los procedimientos para la asignación y entrega de los productos se han definido con la contraparte, entre ellos la programación general de la distribución por proyectos y por productos, el pedido de la Coordinación Nacional de Proyectos para que las raciones se distribuyan sobre la base de normas de trabajo y actividades realmente ejecutadas, la recepción en las comunidades y la organización comunitaria de la distribución.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

34. El ciclo de programación del UNDAF debería de abarcar el período que va de 2001 a 2004. A fin de armonizar los ciclos de programación de las Naciones Unidas, la duración actual del PP debe reducirse de un año y el PMA ha de preparar un nuevo PP en el año 2000 basándose en las recomendaciones de esta evaluación. En el proceso de revisión y preparación de los siguientes PEP y PP, se recomienda utilizar la misma metodología empleada en la preparación del actual PP, tratando de garantizar en la medida de lo posible la coordinación con el Gobierno y los demás asociados en la ejecución, así como la participación y colaboración de éstos. Este enfoque hará posible la rápida aceptación del trabajo final y facilitará la recolección de la información y los datos necesarios.
35. El grupo de coordinación de la ayuda alimentaria de los donantes debe fortalecerse e integrarse en una estrategia conjunta y un plan de operaciones que, al tiempo que



aprovechen plenamente la presencia de tales agentes en el país, busquen la complementariedad y sinergia y eviten la duplicación de actividades, la discontinuidad de atención o respuestas que carezcan de coordinación u objetivos comunes o complementarios. La integración del PP con los demás asociados en la ejecución debería reducir al mínimo los incumplimientos en todos los aspectos, e impedir poner en peligro el reconocimiento y la confianza adquiridos en el país.

36. Se recomienda formalizar en el PEP los procedimientos de selección de los beneficiarios, tomando como referencia el trabajo realizado en la Actividad básica 2, y ponderar debidamente los criterios de vulnerabilidad ambiental con aquellos de vulnerabilidad social, en particular la inseguridad alimentaria y la malnutrición. El instrumento de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (ACV) tendrá que utilizarse para garantizar la selección adecuada de los beneficiarios. Los criterios de selección deben revisarse a fin de equilibrar la importancia que se otorgue a las personas desplazadas y los repatriados, a las víctimas del huracán Mitch y a las personas que viven en estado de indigencia crónica. Los índices de malnutrición y consumo de alimentos en las comunidades deben utilizarse acertadamente para garantizar la selección de los más necesitados. Se recomienda insistir en la participación comunitaria en el proceso de diseño del nuevo PEP. Durante la fase preparatoria, se han de solucionar las diferencias y compatibilizar los intereses prioritarios de todas las partes que intervienen en la preparación del PEP.
37. La preparación de los documentos de las Actividades básicas 2 y 3 se ha llevado a cabo de manera adecuada. Se recomienda emplear el mismo mecanismo para el nuevo PP. Sin embargo, el diseño de la Actividad básica 1 es un tanto anticuado y, en el caso que se escojan estas actividades en el PEP, una misión técnica deberá encargarse de examinar y reestructurar esta actividad básica con arreglo a las nuevas directrices relativas a la utilización de la ayuda alimentaria del PMA y teniendo en cuenta la evolución de la situación en Guatemala.
38. Del mismo modo, se necesita la asistencia técnica para evaluar el diseño, la ejecución y las repercusiones de los programas actuales o anteriores de alimentación escolar ejecutados por el Gobierno sea con la asistencia del PMA o con la de otros asociados. Los resultados y recomendaciones de la evaluación deben permitir al Gobierno y el PMA tomar decisiones con respecto a la inclusión de tales programas en el siguiente PP.
39. En lo posible, ha de preverse la posibilidad de introducir ajustes o cambios en la programación en casos de catástrofes o sucesos socioeconómicos. Además, se deben definir líneas de acción en caso de una disminución de recursos, sean éstos del Gobierno o del PMA. Asimismo, se requiere flexibilidad para reorientar los recursos alimentarios a fin de atenerse a las recomendaciones sobre las actividades que el sistema de seguimiento y evaluación proponga. De esta manera podrá establecerse al mismo tiempo un mecanismo de control que permita garantizar la eficacia y el cumplimiento de los compromisos y los programas operacionales.
40. Es necesario definir estrategias y mecanismos prácticos a fin de garantizar que se apoyen y consoliden los progresos logrados gracias al programa de capacitación sobre temas de género. Los proyectos deben definir una estrategia clara para verificar y seguir el cumplimiento de los Compromisos del PMA relativos a la mujer. Se ha de tener cuidado en no diferenciar actividades o asignaciones de recursos (raciones alimentarias) como un medio de discriminación por razones de género. En el diseño de las actividades han de incorporarse los aspectos relativos a las cuestiones de género y ofrecer oportunidades para una incorporación equitativa de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones, así como en las organizaciones comunitarias.



41. Por lo que se refiere a la distribución de la información, se debe mejorar la comunicación entre todas las partes (no sólo PMA-MAGA o MAGA-SEGEPLAN, sino mediante el establecimiento de grupos de asociados en la ejecución), a fin de poner en marcha un proceso eficiente y participativo de deliberación, reflexión y toma de decisiones. A estos efectos, ha de elaborarse y aplicarse un sistema de garantía de calidad, de conformidad con la idea moderna de mejoramiento de la calidad total, vinculado a una gestión orientada hacia los resultados. La atención deberá desplazarse de los indicadores contables a la calidad de la ayuda alimentaria para el desarrollo.
42. En lo que se refiere al PP en general, no hay un sistema específico de seguimiento y evaluación, debido en parte a que el programa todavía no ha comenzado del todo. Con respecto a las distintas actividades, se ha estudiado el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que prevea la posibilidad de incorporar datos cualitativos y cuantitativos. El sistema, asistido por un programa informático específico, se compone de una serie de actividades, a saber: a) visitas periódicas sobre el terreno; b) estudios y exámenes específicos y periódicos; c) recolección de datos de las instituciones de contraparte y los asociados en la ejecución; d) misiones de evaluación o apreciación; y e) establecimiento de perfiles de caracterización de las comunidades y los beneficiarios. Los datos obtenidos servirán para la preparación de informes periódicos. Las actuales directrices para los programas en el país indican los siguientes sistemas de rendición de informes para las actividades: informes parciales trimestrales sobre recursos, e informes semestrales sobre cada actividad resumida de la oficina del PMA en el país. El sistema deberá entrar en funcionamiento lo más pronto posible.
43. Se deben añadir más funciones operativas de modo que el Comité asesor del programa en el país pueda desempeñar su papel de asesor del PP. La preparación del nuevo PP ofrece la oportunidad de definir el *modus operandi* del Comité, con la posible creación de comisiones para cada actividad del PP. Sin embargo, han de observarse los siguientes principios: a) apertura a todos los asociados en la ejecución del programa; b) reflexión basada en el enfoque y las cuestiones técnicas incluidas en el documento del PMA "Habilitación para el desarrollo", además de la política gubernamental de desarrollo social; y c) viabilidad operativa, en especial con respecto a la validación y aprobación de los proyectos propuestos. Teniendo en cuenta las prerrogativas y responsabilidades del director/representante en el país del PMA, el Comité tendrá atribuciones de dirección/coordiación y responsabilidades técnicas. Además, se encargará de la supervisión del proyecto y de la coordiación de los informes destinados al PMA y las instituciones asociadas en la ejecución.
44. A pesar de los esfuerzos desplegados por la oficina del PMA en el país, el sistema logístico actual ha de fortalecerse con la instalación de un sistema informático más moderno como COMPAS. A este respecto, el Gobierno y el PMA deberán aplicar el manual y las recomendaciones de los consultores logísticos que han analizado las actividades de los proyectos en febrero de 1999, lo que contribuirá a mejorar el sistema logístico.