

برنامج
الاغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Tercer periodo de sesiones
ordinario de la Junta Ejecutiva

Roma, 21-24 de octubre de 1996

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 6 del
programa

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/96/6/Add.2
7 septiembre 1996
ORIGINAL: INGLÉS

BHUTÁN PEP

RESUMEN

Bhután se clasifica entre los países menos adelantados (su PNB per cápita fue de 180 dólares en 1992), y tanto a nivel nacional como familiar presenta niveles significativos y crecientes de inseguridad alimentaria. La monarquía demuestra una firme voluntad de preservar la cultura budista Mahayana del país y su estructura de poder tradicional así como de protegerse contra los efectos perturbadores de la modernización, pero a la vez avanza con igual decisión por el camino de un crecimiento económico equilibrado que pone el acento en los valores sociales (salud y educación) y en la protección del medio ambiente. Una de las primeras prioridades del Gobierno es lograr que la población campesina permanezca en sus tierras y evitar, o por lo menos reducir, la emigración a las ciudades, y se considera que la manera más eficaz y directa de alcanzar estas metas consiste en el aumento sostenible de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas de subsistencia.

En las condiciones imperantes en Bhután, los dos factores clave para el aumento de la productividad de los agricultores de subsistencia son i) la universalización de la enseñanza primaria; y ii) la apertura de nuevas vías de comunicación en el medio rural. Actualmente el PMA desarrolla actividades en ambos campos. El presente PEP recomienda que la acción del Programa se siga desarrollando en estas esferas, con una selección más estricta de los beneficiarios en la primera y desplazando la atención, en la segunda, de las carreteras nacionales a los caminos de acceso comunitarios.

El Gobierno asigna alta prioridad a la continuación de la asistencia del PMA a ambos sectores, y cuenta al respecto con el pleno apoyo de la comunidad de donantes. En particular es evidente que, a corto plazo, una ayuda alimentaria continua a las escuelas primarias de internado es indispensable para el mantenimiento del sistema educativo. Por otra parte, tanto para el PMA como para el Gobierno, es motivo de preocupación el hecho de que éste último dependa del apoyo del PMA para cubrir los costos recurrentes de los sectores de la enseñanza y las carreteras. Por consiguiente, se ha acordado que durante el periodo del PEP, que coincide casi por completo con el del Octavo Plan Quinquenal del país, ambas partes estudiarán conjuntamente las distintas formas posibles de reducir tal dependencia del Gobierno respecto de la ayuda exterior para la financiación de los costos recurrentes, con vistas a una oportuna eliminación gradual de la asistencia del PMA.

Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

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

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y a fin de recabar las observaciones oportunas.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva tendrán un carácter pragmático, y en ellas se propiciará un mayor diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la sesión plenaria.

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

Director regional:	J. Schulthes	tel.: 5228-2209
Oficial superior responsable:	Om. P. Arora	tel.: 5228-2222

En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse dirigirse al empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA

1. Bhután acusa un déficit alimentario nacional cada vez mayor. En 1992, el sector agrícola aportaba el 42 por ciento del PNB y empleaba el 92 por ciento de la fuerza de trabajo, pero no estaba en condiciones de satisfacer las necesidades alimentarias del país. La mayor parte de los alimentos producidos y consumidos en Bhután proceden de la agricultura de subsistencia. Frente a un 16 por ciento de tierras de labranza, sólo se cultiva actualmente el ocho por ciento, proporción que solamente podría aumentar en medida marginal destinando a la producción tierras sumamente frágiles y de rendimiento escaso, con el riesgo de ocasionar, a largo plazo, efectos perjudiciales para el medio ambiente. A menudo las propiedades agrícolas están fragmentadas en tres, cuatro o cinco parcelas que se hallan a distancias variables de la vivienda del agricultor. La productividad del trabajo es baja a causa de diversos factores, a saber, pérdidas de cultivos ocasionadas por plagas y animales silvestres, terrenos con pendientes pronunciadas, escasa fertilidad de los suelos, distancias considerables, y aplicación de prácticas de roza y quema. Los rendimientos relativamente bajos, así como las dimensiones reducidas de las fincas en comparación con el tamaño de las familias, impiden la producción de excedentes significativos que puedan destinarse al mercado. En 1994-96 la producción nacional de cereales alcanzaba a satisfacer casi el 60 por ciento de las necesidades del país. En el Cuadro 1 del Anexo II figuran las estimaciones de la ingesta calórica relativas a 1994 y la producción per cápita de los principales cereales en cada uno de los distritos ("dzongkhag") del país, cifras que documentan que el suministro de cereales de producción nacional es insuficiente. Además, el costo de las importaciones cerealeras ha aumentado tras la liberalización del comercio agrícola en la India, que llevó los precios de la mayor parte de los productos agrícolas de este país a niveles más cercanos a los mundiales. En 1994 el Gobierno sustituyó el objetivo de la autosuficiencia alimentaria por el de la autonomía en este campo, que había de basarse en la exportación de cultivos hortícolas de alto valor (frutas, hortalizas, especias, etc.) para pagar las importaciones de alimentos. Se fijó como meta para el país un 70 por ciento de autosuficiencia en el suministro de los principales cereales. En todo caso, sin un crecimiento de la base exportable de Bhután el riesgo de inseguridad alimentaria nacional es alto, a causa de las graves dificultades intrínsecas para satisfacer con la producción nacional las necesidades de alimentos del país.
2. La dependencia creciente de las importaciones de alimentos es indicadora de una inseguridad alimentaria nacional también en aumento. Bhután importa más de la mitad de los cereales alimentarios que se comercializan en su mercado interno. Las importaciones cerealeras se han elevado de un promedio de 10 000 toneladas a principios de los años ochenta a niveles comprendidos entre 30 000 y 40 000 toneladas en el decenio de 1990. La figura incluida en el Anexo I muestra la situación de las importaciones de cereales de Bhután (arroz y trigo), y la parte de éstas (actualmente sólo arroz) que proporciona el PMA. En el período posterior a 1987 las importaciones efectuadas por el PMA resultan marginales, por lo que no era posible un efecto de desincentivo para la producción nacional de alimentos. Bhután es un país sin litoral que comparte fronteras con la India y con China (Tíbet) y depende casi exclusivamente del primero de estos países (más del 65

por ciento) para su intercambio comercial. Las importaciones de la India proceden del sistema público indio de distribución de cereales alimentarios. Aunque entre 1991 y 1995 Bhután debió hacer frente a aumentos del 73 y el 91 por ciento, respectivamente, en los precios de importación del arroz y el trigo (por la reducción de las subvenciones a los cereales en la India), dispone de un contingente protegido para la importación de productos alimenticios esenciales de la India y puede adquirir productos para el PMA, por conducto de la Corporación de Alimentos del Bhután (CAB), a precios que siguen siendo más bajos que los del mercado mundial.

3. Otro elemento indicador de la situación de inseguridad alimentaria imperante en Bhután es la aceleración del crecimiento demográfico, cuya tasa se ha elevado de 1,7 a 3,1 por ciento en los últimos dos decenios. El crecimiento de la población es más rápido que el de la producción nacional de alimentos básicos. Si bien no es fácil realizar una evaluación confiable de la producción nacional de alimentos, todos los datos parecen indicar que su crecimiento ha sido más lento que en los demás países de África.¹

Seguridad alimentaria familiar

4. En 1993/94 el Real Gobierno de Bhután y la FAO efectuaron un estudio conjunto en el que se calcularon los niveles, la prevalencia y la frecuencia de la inseguridad alimentaria individual. Como resultado de este estudio se formuló un Programa general de seguridad alimentaria (FAO, 1994) que identificó los "gewog" (divisiones administrativas) con inseguridad alimentaria dentro de cada uno de los 20 distritos del país. La conclusión del estudio fue que existía inseguridad alimentaria en 108 de los 162 "gewog" estudiados, y que la prevalencia del fenómeno era mayor en nueve distritos (véase el mapa del Anexo III).² Con casi un 38 por ciento de niños menores de cinco años de edad que aún presentan síntomas de malnutrición entre leve y grave, en todo el país hay familias que padecen malnutrición. Utilizando otros parámetros puede afirmarse que la inseguridad alimentaria crónica afecta a casi un tercio de la población de Bhután, estimada actualmente en más de 600 000 habitantes¹. Aproximadamente la mitad de este grupo (es decir, alrededor de un 17 por ciento de las familias bhutanesas) experimenta por lo menos durante una parte sustancial del año condiciones de inseguridad alimentaria aguda, y durante ese período ingiere una cantidad diaria de calorías considerablemente inferior al consumo energético mínimo recomendado.

¹ Los cálculos más generosos estiman en un 2,9 por ciento el crecimiento de la producción cerealera. Tal estimación se basa en una producción total de cereales "efectiva" de 124 000 toneladas en 1983 (Banco Mundial, 1994) y en las 182 000 toneladas calculadas por el Ministerio de Agricultura (MA) para 1994 (Real Gobierno de Bhután, 1995). El empleo de los datos estadísticos referentes a Bhután plantea problemas que han sido señalados por muchos donantes. En el sector agrícola, las cifras sobre producción del MA difieren considerablemente de las proporcionadas por la Oficina Central de Estadísticas (OCE), además de presentar incoherencias a lo largo del tiempo. En 1994, por ejemplo, la OCE indicó una producción de patatas de 22 000 toneladas, mientras que la cifra correspondiente del MA era de 104 000 toneladas (datos suministrados por el Ministerio de Agricultura, 25 de abril de 1996).

² El estudio realizado por la FAO en 1994 identificó nueve distritos [dzongkhag] con marcada inseguridad alimentaria, utilizando para ello los resultados obtenidos en 18 de los 20 distritos del país. Esta clasificación se basó en el juicio que observadores experimentados habían emitido en el curso de dos seminarios, asignando a cada "gewog" una calificación de 1 a 3 puntos: 1 si el "gewog" gozaba de

5. La inseguridad alimentaria aqueja a numerosas familias en todo el país, y en particular a los hogares de campesinos sin tierras que buscan trabajo no especializado y escasamente retribuido. La inseguridad alimentaria familiar es más frecuente en los hogares de la región oriental, que sólo comprende el 19 por ciento de la superficie de tierras pantanosas cultivables del país aunque en ella reside alrededor del 40 por ciento de la población total. Sin embargo, prácticamente toda la población rural pobre atraviesa cada año una temporada de escasez; en términos generales, de marzo a julio los agricultores de subsistencia cuentan con una disponibilidad de alimentos muy limitada. Este período, que precede al de las mayores cosechas del país, afecta a familias de todo el territorio nacional, y actualmente es imposible de corregir a causa de la gran dispersión de la población y las enormes dificultades de transporte que impiden el progreso rural. Durante el período de menor productividad las familias emplean varios mecanismos para poder sobrevivir: un sistema de seguridad social relacionado con la familia ampliada, el trabajo estacional (por ejemplo en la construcción de caminos), actividades generadoras de ingresos en pequeña escala (por ejemplo, tejidos), y la capacidad de alimentarse con raíces y tubérculos que se recogen en los bosques. También existen otros mecanismos, como el recurso a alimentos almacenados y reservas de efectivo, pero sólo están a disposición de unas pocas familias más pudientes.
6. Se ha calculado que, en promedio, las familias gastan en alimentos el 60 por ciento de sus ingresos (este cálculo se basa en encuestas nutricionales y en la extrapolación de los valores correspondientes de la India y Nepal, 52 por ciento y 57 por ciento, respectivamente, según el Banco Mundial, 1995). En los nueve distritos (dzongkhag) identificados como particularmente afectados por la inseguridad alimentaria, los donantes (por ejemplo el PMA, el FNUDC y el FIDA) intentan efectuar intervenciones selectivas. Estas zonas presentan terrenos particularmente escarpados, y su población se halla sumamente dispersa en parcelas pequeñas y de bajo rendimiento. Un estudio del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IIPA) sobre los efectos de los factores geográficos en la malnutrición llegó a la conclusión de que las tasas de malnutrición infantil más altas del mundo se encontraban en el sur de Asia, especialmente Bhután y las zonas vecinas, y se debían al crecimiento demográfico y a "la topografía montañosa que dificulta considerablemente los cultivos".

seguridad alimentaria, 2 si acusaba cierta inseguridad y 3 si presentaba un grado alto de inseguridad alimentaria; posteriormente los nueve distritos que habían sumado más puntos se identificaron como aquellos aquejados por niveles altos de inseguridad alimentaria. El estudio también indicó que la inseguridad alimentaria estaba muy difundida, aunque se hacía más aguda en ciertas estaciones del año y en determinados gewog muy remotos.

¹ Cuando Bhután se incorporó a las Naciones Unidas, en la década de 1970, se calculaba que su población era de un millón de habitantes. En una fecha tan reciente como 1993, el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas utilizaban una estimación de 1,8 millones de habitantes. Sin embargo, la cifra aceptada actualmente por el Gobierno de Bhután y el PNUD es de 600 000 habitantes, mientras que la indicada por el Banco Mundial para 1994 es de 646 000 personas. Nunca se ha efectuado un cálculo preciso del porcentaje de la población que carece de una nutrición adecuada; la cifra que aquí se utiliza deriva de diferentes cálculos que corresponden a regiones y a estudios diversos (Gobierno de Bhután, 1989; Tsering, 1993; FAO, 1994; PMA, 1994).

7. La inseguridad alimentaria de Bhután también guarda estrecha relación con el grado de alfabetización del país y con su topografía escarpada y abrupta, que al constituir un impedimento para las comunicaciones y para el intercambio ha limitado el crecimiento económico nacional. La población se encuentra sumamente dispersa en un territorio vasto, por lo que resulta costoso para el Gobierno proporcionar servicios de enseñanza en cada aldea o asentamiento. Teniendo en cuenta el importante papel catalizador de la enseñanza para la mejora de las condiciones imperantes especialmente en las zonas rurales, el Gobierno ha establecido en ellas escuelas de internado para poder impartir la enseñanza, y busca ayuda alimentaria para cubrir una parte de los altos costos de funcionamiento y mantenimiento de estos internados. La enseñanza permite abordar los dos problemas mayores y a más largo plazo con que tropieza Bhután para superar su inseguridad alimentaria: el crecimiento demográfico y la falta de conocimientos y aptitudes técnicas de la población rural pobre. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres, ya que la educación es un factor importante para reducir la tasa de natalidad, además, dando a las mujeres instrucción e instrumentos prácticos se deberían obtener efectos positivos en la producción de alimentos y la nutrición en su conjunto. Por otra parte, la falta de caminos hace sumamente difícil la comercialización de los productos; la carencia de comunicaciones adecuadas ha reducido las oportunidades de generación de ingresos para la población rural pobre tanto en la agricultura como en las industrias artesanales. Los márgenes comerciales oscilan entre el 20 y 300 por ciento, según el peso y el valor del producto alimenticio. Los altos costos que acumulan los productos desde que salen de la finca agrícola o la fábrica hasta que llegan al punto de exportación también se traducen en la depresión del comercio exterior. La fragmentación de los mercados en todo el país y el carácter desarticulado de los vínculos económicos son consecuencia principalmente de la topografía montañosa. La construcción de caminos es la única solución viable para fomentar una economía nacional integrada y mejorar la situación de la seguridad alimentaria en el país.

POLÍTICAS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO PARA HACER FRENTE A LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Antecedentes y filosofía de desarrollo

8. El objetivo de desarrollo sostenible de los recursos humanos y naturales adoptado en Bhután ha suscitado el juicio favorable de los donantes sobre las políticas del país (véanse las corrientes de recursos proporcionados por los donantes durante el último decenio, Cuadro 2, Anexo II). El Gobierno ha intentado introducir mejoras de carácter amplio (aplicando políticas generales más bien que intervenciones específicas). En el período comprendido entre 1984 y 1994 la esperanza de vida al nacer se elevó de 46 a 66 años, registrándose además una reducción drástica de las tasas de mortalidad en la infancia y en la niñez y de mortalidad materna. Se lograron aumentos significativos del porcentaje de hogares tanto urbanos como rurales con acceso al saneamiento y al abastecimiento de agua potable. Prácticamente se ha completado la inmunización universal de los niños, y se ha logrado la erradicación casi total de algunas enfermedades como la lepra. La asistencia sanitaria y la enseñanza son gratuitas y todos los demás servicios para el desarrollo se brindan a la población a costos altamente subvencionados.

Políticas macroeconómicas y de desarrollo

9. Desde el último plan quinquenal, el Gobierno ha aplicado políticas de privatización gradual de las empresas públicas, por ejemplo la Corporación de Alimentos del Bhután (CAB), e intenta mantener severas restricciones presupuestarias del gasto público. Gran parte del presupuesto de capital del Gobierno se financia mediante ayuda exterior, principalmente donaciones; incluso el presupuesto ordinario, de aproximadamente 60 millones de dólares, recibe apoyo de donantes. En efecto, si bien la mayor parte de los donantes orientan su asistencia a gastos del presupuesto de inversiones, también se sufraga con asistencia exterior del 15 al 17 por ciento, aproximadamente, de los gastos ordinarios anuales, y alrededor de la mitad de este aporte corresponde a la contribución del PMA. Una consecuencia de los reducidos ingresos fiscales ha sido el crecimiento considerable del sector privado, que ha ido haciéndose cargo cada vez más de las actividades de importación y comercialización. Otro resultado ha sido la reducción de las subvenciones. Teniendo en cuenta el objetivo de que el Gobierno pueda sostener autónomamente los costos recurrentes de bienes y servicios públicos como las escuelas y los caminos, está prevista la supresión gradual de la ayuda de donantes destinada a sufragar tales gastos ordinarios y se están estudiando posibles medidas para desarrollar nuevos mecanismos de generación de ingresos. El aumento de los ingresos fiscales a fin de cubrir los costos recurrentes es sin duda una cuestión importante que debe abordarse antes de que el Gobierno comience un noveno Plan Quinquenal. La eliminación, desde principios de 1996, de la contribución obligatoria por trabajo familiar (Goongda Woola, una fuente de ingresos públicos no registrada habitualmente (Banco Mundial, 1994)) no hace nada más que acentuar esta necesidad. La financiación pública reviste especial importancia para sectores como la salud y la enseñanza, a los que el Gobierno asignó el 25 por ciento de su presupuesto ordinario para 1995-96; se trata de una cifra notablemente alta para un país en desarrollo (FMI, 1995).
10. Con el crecimiento de la actividad industrial y la generación de energía hidroeléctrica, la porción del PIB correspondiente a la producción agrícola y forestal descendió del 57 por ciento en 1980 a alrededor del 40 por ciento a mediados de los años noventa. Estos tres sectores siguen siendo las principales fuentes de divisas del país y son indispensables para pagar sus importaciones, cuyo volumen excedió en 26 millones de dólares el de las exportaciones en 1994-95 (FMI, 1995). Bhután realiza la mayor parte de su intercambio comercial con la India, país del que recibe, a la vez, el principal aporte de asistencia económica. En particular la India es el mayor comprador de la creciente producción de energía hidroeléctrica del país, y también su abastecedor de alimentos más importante.
11. El servicio de la deuda externa del país sólo insumirá alrededor del 15 por ciento de los ingresos de las exportaciones, porcentaje bajo para un país en desarrollo. Como su tasa media de crecimiento económico se ha mantenido en los últimos años por encima del cinco por ciento, cifra superior a la del crecimiento demográfico, Bhután ha obtenido ganancias per cápita substanciales. Sin embargo éstas no han venido de la agricultura, sector que sigue constituyendo la más importante fuente de empleo ya que, según se estima, en él se ocupa el 92 por ciento de la mano de obra. La población urbana, que constituye aproximadamente el 20 por ciento de la población total del país, ha gozado en general de una situación más próspera que la rural. Uno de los objetivos del Gobierno es brindar servicios gratuitos de salud y enseñanza accesibles a todas las familias. A pesar

de los espectaculares avances logrados desde 1961, más de la mitad de la población reside en lugares desde donde debe caminar más de medio día para llegar a la carretera más cercana, y la vulnerabilidad, la inseguridad y el esfuerzo incesante caracterizan en general la vida de las masas rurales. La política del Gobierno, aplicada con decisión incluso mayor en el Octavo Plan Quinquenal (1997-98 a 2001-2) está orientada a reducir la emigración insostenible de las zonas rurales a las urbanas.¹ La agricultura y las oportunidades que ofrece la vida rural forman parte de los planes de estudios del sistema de enseñanza; los donantes exhortan a prestar mayor atención a estos aspectos (Real Gobierno de Bhután, 1991; PNUD, 1995). Las condiciones del comercio entre las zonas rurales y urbanas también se han modificado gracias a la política del Gobierno, que intenta, entre otras cosas, asegurar la disponibilidad de arroz importado a precios relativamente bajos en todo el país. Sin embargo, a pesar de estas medidas la emigración de las zonas rurales a las urbanas sigue constituyendo una característica importante de la economía bhutanesa.

12. Buena parte de la asistencia proporcionada a Bhután durante los últimos diez años asumió la forma de donaciones o subvenciones de distintos tipos. La ayuda exterior se ha elevado de 25 millones de dólares en 1985 a 78 millones en 1995, y de esta última cifra 18 millones de dólares procedían del sistema de las Naciones Unidas. El aporte del PMA representa casi el 25 por ciento de la asistencia prestada por las Naciones Unidas. En el Cuadro 2 del Anexo II figuran las corrientes totales de la ayuda proporcionada a Bhután durante el último decenio. A lo largo del período de programación 1997-2001, el PNUD tiene previsto proporcionar a Bhután aproximadamente 25 millones de dólares en fondos básicos y fiduciarios, mientras que los desembolsos programados del UNICEF para el mismo período ascienden a 14,1 millones de dólares. En el quinquenio indicado, el PMA tiene previsto proporcionar asistencia por valor de 12 millones de dólares, tal como se expone más abajo en la sección "Función del PMA en Bhután".

¹ Las cifras oficiales hablan de un 15 por ciento de población urbana y un 85 por ciento de población rural. En todo caso, la población de la capital, Thimbu, está estimada en casi 40 000 habitantes, con un crecimiento demográfico del 10 por ciento anual; a esto se suma por lo menos una docena de otros centros urbanos de importancia, lo que lleva a calcular un 20 por ciento de población urbana. Los alumnos de las escuelas expresan un fuerte deseo de emigrar a los centros urbanos, por ser más accesibles en éstos la electricidad, el agua limpia, la salud y la enseñanza. En el futuro el hacinamiento de las pequeñas ciudades de los valles planteará un grave problema a Bhután (cuya población, según las cifras oficiales, es de 600 000 habitantes aproximadamente). El PNUD, en el examen de las políticas que efectuó recientemente, llegó a la conclusión de que la rápida urbanización y las limitadas oportunidades de empleo rural para los egresados de las escuelas planteaban a Bhután un reto de carácter estructural.

Seguridad alimentaria y políticas para combatir la pobreza

13. Con respecto a la ayuda alimentaria en particular, la opinión del Gobierno, que es compartida por la comunidad de desarrollo en Bhután, es que una ayuda alimentaria orientada hacia ciertos sectores y regiones puede constituir un recurso de gran utilidad. En el marco de las actuales políticas de autonomía esta asistencia puede ayudar a Bhután a responder a uno de los retos que se le plantean con mayor urgencia: conducir el rápido proceso de transición a la modernidad de la población rural pobre, que hoy lleva una vida sumamente tradicional y marcada por el aislamiento, y hacerlo de manera tal que los campesinos pobres puedan quedarse en sus tierras, a fin de reducir al mínimo la tendencia al éxodo rural que alcanza ya proporciones alarmantes. Para el cumplimiento de esta tarea es esencial mejorar las condiciones de vida de la población rural pobre.
14. La política de seguridad alimentaria del Gobierno se propone importar productos alimenticios pagándolos con los ingresos obtenidos de la exportación de cultivos comerciales. El PNUD se ha comprometido a apoyar esta estrategia de autonomía alimentaria mediante el aumento de las exportaciones de cultivos de alto valor, especialmente productos hortícolas. Tal estrategia refleja las limitaciones de las tierras agrícolas (que ya se han descrito más arriba). Por otra parte, el país es enormemente rico en bosques; el Rey ha destinado el 60 por ciento de las tierras, en su mayor parte bosques y terrenos arbolados montañosos, a zonas de protección para la conservación del medio ambiente. Esta política difiere radicalmente de las de los países vecinos, donde los bosques se destruyen rápidamente en el intento de obtener ganancias inmediatas. La renuncia de Bhután a un sistema para obtener ingresos de exportación a tan corto plazo le ha valido el encomio general. Por otra parte, la aplicación de esta política exige inevitablemente disciplina y sacrificio por parte de sectores de la población que son, a menudo, sumamente pobres.¹

¹ Vale la pena subrayar que el empeño de Bhután por proteger sus recursos naturales constituye un aporte positivo a la realización de los objetivos mundiales en este campo. El compromiso decenal asumido recientemente por el Gobierno holandés para la realización de esfuerzos recíprocos por la mejora del medio ambiente atestigua el reconocimiento de la responsabilidad mundial de repartir los costos de los progresos ambientales colectivos. La nota programática del PNUD referente a su compromiso con Bhután para 1997-2001 refleja una concepción similar en cuanto al alcance de la ayuda alimentaria orientada específicamente al desarrollo de los recursos humanos y naturales, lo que resulta particularmente posible y apropiado en Bhután.

15. El Gobierno ha asignado a la Corporación de Alimentos del Bhután (CAB) tareas de gran importancia para la reducción de la inseguridad alimentaria, tales como suministrar alimentos en todo Bhután (adoptando estrategias de alcance nacional para la fijación de los precios de los productos esenciales). Esto supone ahora un gasto mayor, ya que los precios del arroz y la harina de trigo, tal como se ha mencionado, aumentan junto con los vigentes en la India. La CAB también pone en práctica las políticas gubernamentales en pro de la seguridad alimentaria adquiriendo productos alimenticios locales para la redistribución interna y la exportación (y ayudando así a los pequeños agricultores). Además tiene el cometido de estabilizar los precios nacionales de los alimentos, con lo que se facilita el acceso de la población a los mismos. Así pues, desde varios puntos de vista la CAB representa un componente positivo de las políticas oficiales dirigidas a reducir la inseguridad alimentaria.

16. La seguridad alimentaria está íntimamente ligada a la salud. En las últimas décadas se ha ampliado rápidamente el acceso a la atención sanitaria así como a la enseñanza, los dos servicios sociales que se consideran más importantes. Es probable que el seguir prestando servicios de salud gratuitos suponga para el Gobierno una carga cada vez mayor, pese a lo cual es impresionante la actual difusión de los centros rurales de atención sanitaria básica, dispensarios periféricos y agentes de salud en las aldeas, que se suma a la ampliación y mejoramiento de los hospitales de distrito y centros sanitarios regionales. Gracias a la mejora de la situación sanitaria entre 1984 y 1994 la mortalidad de los niños menores de cinco años descendió de 158 a 96 por mil nacidos vivos.

Diferencias de trato por razón del sexo

17. En Bhután no existe discriminación por razón del sexo. La ley sobre la herencia reserva iguales derechos a todas las personas, sin distinción de sexo o edad. En el sector agrícola, donde la población rural depende casi por completo de los cultivos de subsistencia, no hay una distinción precisa entre trabajos que debe realizar el hombre o la mujer, y ambos reciben la misma retribución cuando se emplean como peones agrícolas. De la comercialización se encargan principalmente las mujeres, y esto ha contribuido aun más a su adelanto. A la hora de comer, toda la familia bhutanesa se sienta a la misma mesa y comparte los mismos alimentos. Las mujeres representan el 16 por ciento de los funcionarios públicos; esta escasa participación se debe a que en los años inmediatamente posteriores a la ruptura del aislamiento de Bhután, en la década de 1960, no existían en el país servicios educacionales y sólo se enviaba a los niños varones a estudiar a la India. Mientras que en los puestos de más alto nivel el número de mujeres aumenta gradualmente, en los últimos años éste ha crecido considerablemente en las categorías medias y bajas. Cabe señalar que en muchas zonas de Bhután la sociedad se articula en función de la línea materna; son las mujeres las que heredan las tierras y las riquezas, y después de casarse los hombres se trasladan a casa de sus suegros.

18. Todas las escuelas de Bhután son mixtas. Se va reduciendo el desequilibrio entre varones y mujeres desde el punto de vista de la escolarización: en 1995 las niñas representaban el 43 por ciento de la matrícula total en la escuela primaria, el 43 por ciento en el ciclo intermedio (7° y 8° cursos) y el 34 por ciento en el ciclo superior (9° y 10° cursos), mientras que en 1991 las proporciones respectivas eran de 41 por ciento, 33 por ciento y 26 por ciento. En cuanto a la retención escolar prácticamente no existen diferencias: en 1995 las tasas globales de abandono escolar entre los cursos de párvulos y el 10° curso fueron de 4,3 por ciento para las niñas y 4,2 por ciento para los varones. El rendimiento académico de las niñas ha sido tradicionalmente más alto que el de los niños (las tasas de repetición entre los cursos de párvulos y el 10° curso en 1995 fueron del 15,1 por ciento para las niñas y del 15,9 por ciento para los varones, mientras que las cifras de 1993 indicaban 18,3 por ciento para las niñas y 19,7 por ciento para los varones). Sin embargo, todavía se necesitan esfuerzos para incrementar la participación de las niñas en la enseñanza, especialmente a nivel medio y superior. Para esto es necesario realizar actividades de movilización social, proporcionar instalaciones adecuadas de internado separadas para las niñas y poner a disposición de éstas más escuelas cercanas a sus hogares.

Capacidad institucional

19. El Gobierno asigna alta prioridad al desarrollo de los recursos humanos en el próximo quinquenio. Afortunadamente, aunque el número modesto de funcionarios públicos capacitados limita las posibilidades de Bhután, el país tiene más capacidad que otros para ejecutar proyectos en forma adecuada y sin corrupción. En efecto, los organismos de ejecución se demuestran capaces de perseguir con eficacia, tanto en el presente como en el futuro, los objetivos comunes del Gobierno y el PMA. La eficiencia y la confiabilidad comparativamente altas del Gobierno para la ejecución de la asistencia del PMA reducen la necesidad de recurrir a ONG locales para la adecuada orientación de las intervenciones destinadas a combatir la inseguridad alimentaria. Por otra parte, en Bhután no existiría (por ahora) la posibilidad de utilizar este instrumento en medida significativa, ya que en este sentido el país no es un típico receptor de ayuda alimentaria: sólo cuenta con dos asociaciones o grupos reconocidos de voluntarios que podrían actuar como intermediarios.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

Panorama general

20. Desde 1975 el PMA ha prestado asistencia a Bhután con proyectos de desarrollo por un valor total de 48,9 millones de dólares. La asistencia del PMA a este país comenzó con un proyecto de alimentación escolar, para ampliarse más tarde a sectores como la salud, la agricultura, la estabilización de precios, las comunicaciones (construcción y mejoramiento de carreteras, caminos de herraduras y puentes colgantes) y los planes de reasentamiento. En el Cuadro 3 del Anexo II se presenta un panorama general de la asistencia que el PMA ha prestado al país desde 1975, que ha contado entre sus objetivos principales la reducción de la inseguridad alimentaria a largo plazo mediante la ayuda alimentaria. Según las evaluaciones efectuadas, la utilización de este tipo de asistencia ha dado resultados particularmente positivos en los sectores de la enseñanza y las comunicaciones de Bhután.
21. El Ministerio de Finanzas se encarga de coordinar toda la asistencia. Dentro de éste, la Dirección Nacional de Presupuesto y Coordinación de la Asistencia (DNPCA) es el organismo responsable de la coordinación y ejecución de los proyectos asistidos por el PMA. Los respectivos ministerios competentes están a cargo de la ejecución de los distintos proyectos. Dado que las capacidades de éstos son muy limitadas, tanto en el diseño de los proyectos formulados en el pasado como en la selección de los sectores en los que habían de usarse recursos alimentarios, el PMA ha reservado una atención prioritaria al aumento de la capacidad.
22. Desde mediados de los años ochenta, cuando se comenzó a poner el acento especialmente en las compras locales, la CAB ha sido el único abastecedor local de productos alimenticios para el PMA. Este sistema ha funcionado bien y se ha demostrado que reduce los costos para el PMA y facilita los arreglos logísticos; por ejemplo, se ha obviado así la necesidad de transportar los productos desde el puerto de Calcuta hasta la localidad fronteriza de Puntsholing. Además se han ahorrado recursos del PMA, porque los productos alimenticios comprados localmente tienden a ser considerablemente más baratos que los proporcionados desde el exterior. Las entregas son ahora más puntuales, y se han reducido las pérdidas post-c.i.f.

Actividades terminadas

Reasentamiento

23. Entre 1980 y 1986 el PMA prestó asistencia para el reasentamiento de colonos sin tierras en cinco distritos de Bhután central y meridional. Unas 1 000 familias recibieron raciones de alimentos durante el período inicial de su reasentamiento (año 1: 365 días, año 2: 250 días; año 3: 180 días) como forma de apoyo hasta que estuvieran en condiciones de vivir de su propia producción agrícola. El valor total del apoyo del PMA a esta actividad fue de 710 000 dólares.

Agricultura/existencias reguladoras

24. En el sector agrícola la asistencia de mayor envergadura del PMA se ha proporcionado a la silvicultura, conjuntamente con un proyecto apoyado por el Banco Mundial para la realización de actividades como la plantación de árboles, la reforestación, la construcción de carreteras y la creación de viveros. Las raciones de alimentos demostraron ser un complemento útil para atraer y retener a los trabajadores. Otros dos proyectos a los que se prestó asistencia en este sector estaban destinados al fomento lechero y a la construcción de sistemas de riego, éste último en el marco de un programa de riego financiado por el FNUDC en el que las raciones se distribuyeron como parte del pago de sueldos a los trabajadores. En el marco del proyecto de fomento lechero, la leche en polvo y el aceite de mantequilla proporcionados por el PMA se reconstituyeron a fin de proporcionar leche pasteurizada de mejor calidad a los consumidores de Phunthsoling y Thimbu. Los fondos generados se utilizaron para beneficiar a un número mayor de agricultores mediante el aumento de la productividad del ganado, la mayor producción de forraje y el fortalecimiento de la capacidad institucional. El proyecto de ayuda alimentaria que acaba de completarse en el sector agrícola estaba destinado a crear unas existencias reguladoras para lograr la estabilización de los precios del mercado cerealero. En 1990 el PMA proporcionó productos alimenticios a la CAB por valor de 760 000 dólares. Las existencias de alimentos también podían ser utilizadas por el Gobierno en caso de emergencia de cualquier tipo; sin embargo, desde la fecha mencionada sólo se han producido unas pocas situaciones de urgencia, que en todos los casos afectaron a localidades pequeñas y que el Gobierno pudo manejar sin recurrir a la asistencia del PMA o de otros donantes. Los fondos generados se ingresan en una cuenta bancaria que devenga intereses, en espera de la ampliación de los almacenes más dispersos de la CAB a fin de que puedan contener las existencias físicas. El valor total del apoyo proporcionado al sector agrícola ha sido de 3,65 millones de dólares.

Actividades en curso

Salud

25. La asistencia del PMA al sector sanitario, que comenzó en 1977, se centró principalmente en fomentar la asistencia de las madres y los niños en edad preescolar a los centros de salud maternoinfantil, centros de atención sanitaria básica y dispensarios periféricos, y en facilitar apoyo presupuestario al Gobierno para la alimentación de los pacientes de los hospitales. En 1988 la asistencia del PMA para los sectores de la salud y la enseñanza se fundió en un solo proyecto, que posteriormente se amplió a una segunda fase. Se considera que la labor desarrollada en años pasados por el UNICEF y por el PMA, que ayudaron a establecer los centros de atención sanitaria básica y prestaron apoyo para las grandes campañas de vacunación, contribuyó en medida importante a reducir la malnutrición relacionada con la salud. Los progresos del sector sanitario han sido realmente impresionantes, y actualmente la cobertura de inmunización se eleva al 80 por ciento. Al mismo tiempo, la población ha llegado a valorar los servicios sanitarios hasta tal punto que ya no es necesario utilizar raciones alimentarias como incentivo. Por consiguiente, el apoyo del PMA a los centros de atención sanitaria básica y dispensarios periféricos terminó a finales de 1994. Está previsto que la asistencia del PMA en apoyo de la alimentación hospitalaria se suprima en diciembre de 1998; a partir de entonces tocará al Gobierno hacerse cargo de este reducido gasto sanitario periódico.

Mejoramiento de carreteras y construcción de caminos secundarios

26. Hasta el decenio de 1960 prácticamente no existían carreteras en Bhután. Desde esa fecha se han construido aproximadamente 2 100 km. de carreteras pavimentadas con el apoyo de diversos donantes, entre ellos el PMA. Para apoyar la construcción y mantenimiento de redes viales el PMA ha proporcionado alimentos desde 1985 como pago parcial de los sueldos de los trabajadores del Departamento de Obras Públicas (PWD - Fuerza de Trabajo Nacional), Dirección de Carreteras del Ministerio de Comunicaciones. Los receptores han sido los trabajadores y sus familias, que reciben mensualmente raciones de alimentos a precios subvencionados. Los 5 000 trabajadores viales de la Fuerza de Trabajo Nacional forman parte de los grupos más pobres de la población y en general no poseen tierras. Los fondos generados se reinvierten en el proyecto, destinándose principalmente a mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y a proporcionarles viviendas sencillas y equipos de trabajo seguros. El proyecto en curso finalizará en diciembre de 1997.

27. Para apoyar el proyecto de construcción de carreteras en curso, en 1993-94 se realizó un estudio especial financiado por el Fondo neerlandés para la mejora de la calidad, con la finalidad de capacitar al personal nacional encargado de la construcción de carreteras para aplicar un sistema de mantenimiento sistemático y un programa de rehabilitación vial con técnicas apropiadas de estabilización. El estudio analizó 140 puntos inestables en dos carreteras, estableció medidas de protección y estabilizó 20 de ellos aplicando métodos de bioingeniería e ingeniería en pequeña escala. Más de 50 ingenieros civiles, técnicos forestales y geólogos recibieron formación en materia de obras de estabilización y métodos de bioingeniería. Las conclusiones del estudio indican que los diseños estabilizadores adoptados en las carreteras reducirán los gastos en mantenimiento y obras de emergencia. Una misión de evaluación realizada por el PMA, la FAO y la OIT en junio de 1995 llegó a la conclusión de que la estrategia de estabilización de las orillas de las carreteras había permitido un ahorro significativo, equivalente al 6,5 por ciento de los gastos planeados.

Enseñanza

28. El apoyo del PMA al sector de la enseñanza comenzó en 1975, con una asistencia destinada a poco más de 1 000 estudiantes en nueve escuelas dispersas por todo el país. Posteriormente se fue ampliando hasta llegar a cubrir casi todos los tipos de escuelas, desde la primaria hasta la secundaria superior, y a la gran mayoría de los estudiantes. El proyecto actual (Bhután 3734 (Ampl.1)) terminará en diciembre de 1998. El valor total de la asistencia del PMA al sector de la enseñanza hasta 1995 fue de 24,6 millones de dólares.
29. A la ayuda alimentaria del PMA se le reconoce ampliamente el mérito de haber ayudado a establecer los servicios de enseñanza del país y a lograr la rápida ampliación del sistema (entre 1961 y 1995 el número total de escuelas se elevó de 59 a 288; la matrícula creció de sólo 1 500 alumnos a 77 276; actualmente la tasa bruta de matriculación en la escuela primaria se estima aproximadamente en un 70 por ciento). En la actualidad las instalaciones de internado constituyen una parte indispensable del sistema educacional de Bhután, dada la dispersión de los asentamientos y las grandes distancias que a menudo separan las escuelas de los hogares de los niños.
30. Desde el principio el PMA y el Gobierno han sido conscientes del peligro de crear dependencia por parte del Gobierno y de los padres. Por este motivo, a lo largo de los años se han ido adoptando diversas medidas para dirigir más específicamente la ayuda alimentaria a los estudiantes que más la necesitaban. En 1991, por ejemplo, se suspendió la alimentación escolar para todos los estudiantes externos en los ciclos inferior y superior de las escuelas secundarias, así como en las escuelas primarias de las zonas urbanas. La última misión de evaluación, efectuada en 1994, recomendó que la ayuda alimentaria se limitara a aquellas escuelas con régimen de externado a las que no pudiera accederse con transporte motorizado y que se hallaran en zonas con inseguridad alimentaria y tasas de matrícula bajas. Tal recomendación se puso en práctica. Los alumnos de las escuelas primarias de internado siguen recibiendo alimentos del PMA, principalmente para asegurar que los estudiantes más pobres no abandonen la escuela.¹

¹ A diferencia de lo que ocurre con las escuelas del ciclo intermedio y superior, en las escuelas primarias el Gobierno no paga la alimentación de los alumnos internos. Por consiguiente, fuera del apoyo del PMA son los padres los que se hacen cargo de todos los demás costos de la alimentación.

Según las cifras presupuestarias proporcionadas por la Dirección de Enseñanza, el valor de los suministros anuales del PMA representó en 1996 el 48 por ciento de los gastos ordinarios totales para los alumnos internos de escuelas primarias. Estas cifras demuestran claramente la importancia que reviste el apoyo del PMA para los alumnos de escuelas primarias en régimen de internado.

PAPEL FUTURO DEL PMA EN BHUTÁN - 1997-2001

31. Teniendo en cuenta la continua situación de inseguridad alimentaria de Bhután, su política favorable al medio ambiente y la evaluación de los resultados obtenidos en el pasado, la ayuda alimentaria del PMA debe proseguir durante todo el período del Octavo Plan Quinquenal, que termina seis meses más tarde que el del PEP (1997-2001). La financiación total que ha de proporcionar el PMA para 25 000 toneladas de alimentos asciende aproximadamente a 12 millones de dólares. En esta cantidad se incluyen aproximadamente 7 500 toneladas, por valor de tres millones de dólares, que ya se han asignado en el marco del programa del PMA actualmente en curso.
32. Con vistas a alcanzar sus objetivos de desarrollo mediante la ayuda alimentaria, el Gobierno propone tres objetivos prioritarios para la asistencia del PMA. En términos generales el PMA está de acuerdo en que son éstos los usos para los que puede resultar más eficaz la provisión de alimentos:
 - a) enseñanza primaria;
 - b) caminos de acceso comunitarios; y
 - c) desarrollo agrícola.

Enseñanza primaria

33. Desde el punto de vista del Gobierno y también de la comunidad internacional de desarrollo, la asistencia del PMA a este sector sigue mereciendo la máxima prioridad. Actualmente esta asistencia financia aproximadamente el 48 por ciento de los costos recurrentes totales¹ correspondientes a los alumnos internos de escuelas primarias, y es prácticamente imposible que en los próximos cinco años el Gobierno encuentre suficientes recursos como para sustituir un componente tan importante de los costos recurrentes sin perjudicar seriamente la calidad del sistema de enseñanza primaria. El único gasto en el que posiblemente se podría efectuar un ahorro apreciable serían los sueldos de los maestros, pero para que estas reducciones tuvieran algún significado probablemente deberían aplicarse a todo el cuerpo docente del país y esto tendría efectos adversos en la calidad del sistema.²
34. La única alternativa que quedaría para la financiación de las comidas escolares consistiría en hacerlas pagar a los padres. Sin embargo, también para esto existe actualmente escaso margen de maniobra: las contribuciones de las familias a los costos de los internados oscilan hoy entre cinco y diez dólares anuales, pero aún siendo esta cifra tan modesta resulta a menudo difícil de cobrar. El pago de una cuota que incluye las dos comidas diarias (unos 37 dólares anuales por alumno, considerando el valor local corriente de los productos proporcionados por el PMA) estaría fuera del alcance de la gran mayoría de los padres, de modo que las escuelas de internado se verían obligadas a cerrar sus puertas.
35. Para la ejecución del Octavo Plan Quinquenal es esencial que el PMA siga asegurando el componente de alimentación en las escuelas de internado incluso una vez completada la fase actual del proyecto, es decir, para el período comprendido entre 1991 y 2001. Esto supone, de hecho, una ulterior ampliación del proyecto 3734 por un período de tres años como mínimo, aunque en esta nueva fase en la selección de los beneficiarios de la ayuda alimentaria se podría dar la prioridad a las escuelas de internado de las regiones o distritos con inseguridad alimentaria.
36. Con respecto a la alimentación en las escuelas de externado, obviamente la necesidad es menos concreta y es más difícil pronosticar cuáles podrán ser los pedidos prioritarios de provisión de recursos del PMA en el futuro. Es evidente que la necesidad de asistencia se ha reducido considerablemente: los padres están más decididos a buscar la forma de mandar a sus hijos a la escuela, y muchos establecimientos escolares tienen un número excesivo de alumnos. Por consiguiente, el componente de alimentación en las escuelas de

¹ Los gastos ordinarios totales efectuados en 1996 para los alumnos internos de escuelas primarias se calcularon: el valor anual de la asistencia del PMA para alumnos de escuelas primarias de internado en 1996, más el presupuesto educacional ordinario del Gobierno para 1995-96 prorrateado según el porcentaje de alumnos internos respecto al número total de los matriculados en las escuelas primarias y secundarias (sobre la base de las cifras de matrícula de 1995).

² Cabe mencionar que tradicionalmente el Gobierno Bhutanés se ha preocupado por garantizar la calidad de la enseñanza, tal como lo demuestran, entre otras cosas, los buenos sueldos de los docentes (un maestro de escuela primaria gana, en promedio, 79 dólares por mes), el estado de las instalaciones escolares, y la calidad y disponibilidad de material didáctico.

alumnos externos puede suprimirse al finalizar la fase actual del proyecto 3734, es decir, al comienzo del año lectivo 1999/2000. El PMA tampoco debe insistir para que se incluyan en el programa escuelas comunitarias en régimen de externado¹.

37. Por otra parte, el PMA no tendría que limitarse a proporcionar alimentos a las escuelas, sino que debería usar su influencia para lograr que éstas se transformen en eficaces agentes del cambio en la agricultura. En particular, el PMA debe ayudar al Gobierno, mediante la provisión de artículos no alimentarios o la cooperación con otros donantes, a mejorar aun más el componente agrícola del plan de estudios de la escuela primaria. Considerando que el principal resultado de la escolarización primaria en el medio rural es la mejora de las condiciones de vida de la población rural pobre y, en particular, de su productividad y su seguridad alimentaria, existe la posibilidad de realizar esfuerzos concertados para lograr que, en lo que atañe a la agricultura, el plan de estudios responda lo más posible a las necesidades locales. Para ello se podrían aprovechar las huertas escolares y establecer vínculos entre la escuela y las actividades de extensión o investigación. En principio varios donantes parecen estar interesados en proporcionar asistencia técnica para una actividad de enseñanza que utilice las huertas escolares existentes como granjas de demostración (el Servicio Voluntario de Ultramar (VSO) ofreció voluntarios; el FIDA podría apoyar la participación de investigadores extensionistas en actividades de enseñanza e investigación basadas en las escuelas).
38. El problema de la dependencia de la ayuda exterior es obviamente motivo de preocupación para el PMA, pero lo es en la misma medida para el Gobierno. Durante el período del Octavo Plan Quinquenal se deberán realizar esfuerzos por reducir el número de escuelas de internado o por lo menos detener su crecimiento, sustituyéndolas, en la medida de lo posible, por escuelas en régimen de externado (véanse las proyecciones actuales en el Cuadro 4 del Anexo II). Sin embargo, dadas las condiciones imperantes en las zonas rurales de Bhután las escuelas de internado seguirán siendo un componente esencial del sistema en el futuro previsible. Por consiguiente, el Gobierno (durante el Octavo Plan Quinquenal) identificará nuevas fuentes de ingresos (podrían ser las plantas generadoras de energía eléctrica que acaban de instalarse) cuya renta le permita hacerse cargo gradualmente de los costos de la alimentación en las escuelas de internado después del año 2001. Al mismo tiempo se estudiarán las posibilidades de obtener una mayor contribución de los padres a dichos gastos. Se ha propuesto que hacia mediados del período del Octavo Plan Quinquenal el Gobierno lleve a cabo un estudio, en consulta con el PMA y cofinanciado por éste, sobre las distintas soluciones posibles para reducir la dependencia del Gobierno de la ayuda exterior en cuanto a la financiación de los gastos ordinarios y hacer posible la eliminación gradual de la ayuda del PMA. Entre las cuestiones que habría que examinar al respecto figura también la posibilidad de un mayor uso de alimentos de producción local (por ejemplo, maíz y patatas), en sustitución del arroz importado.

¹ Se trata de escuelas pequeñas, a menudo con un solo maestro, construidas por las comunidades y ubicadas cerca de los hogares de los niños. En general sólo se imparten allí los primeros grados de la escuela primaria, y los alumnos se envían luego a la escuela primaria completa más cercana.

Caminos de acceso comunitarios

39. El medio rural de Bhután se caracteriza por el extremo aislamiento de las familias, por lo que todo progreso económico o social requerirá una mejora sustancial de las comunicaciones. La seguridad alimentaria, en particular, no dependerá solamente del aumento de la producción de subsistencia sino también de que se comercialice por lo menos una parte de esa producción. No obstante, para poder poner en el mercado incluso una cantidad muy pequeña de sus excedentes productivos la gran mayoría de los agricultores Bhutaneses necesitará nuevas vías de comunicación: un sendero, un camino de herraduras, una carretera secundaria.
40. Hay también una necesidad imperiosa de caminos forestales. Si bien en Bhután existe aún una vasta superficie de bosques naturales, también es grande el riesgo ecológico de la deforestación debido principalmente a la recolección incontrolada de leña y los incendios accidentales, proceso que se acelera con el crecimiento de la población. Una de las consecuencias que más preocupa al Gobierno es la erosión de las zonas de captación de las plantas hidroeléctricas que podrían construirse en el futuro. Para hacer frente a estos peligros se necesitará una ordenación forestal sistemática, que incluya el uso controlado de los bosques para obtener leña y otros productos forestales; por otra parte esto requerirá la creación de caminos para acceder a los bosques, especialmente en un medio como el de Bhután donde el control de esos caminos estaría asegurado.
41. Teniendo en cuenta la importancia de los caminos rurales, el PMA está de acuerdo con el Gobierno en que, después de la enseñanza, su asistencia debe asignar la máxima prioridad a este sector. La comunidad de donantes también comparte este enfoque, y de hecho por lo menos tres de ellos (el Gobierno de Alemania, el FNUDC y el FIDA) tienen en preparación programas de caminos rurales para los que recibirían con mucho agrado, o incluso les es indispensable, el apoyo del PMA para financiar los componentes de mano de obra no calificada. Tales programas se concentran principalmente en el este de Bhután, donde se encuentra la mayor parte de los distritos aquejados por inseguridad alimentaria. Desde el punto de vista del PMA esta perspectiva brindaría la oportunidad de realizar una programación conjunta con los demás donantes y dirigir su asistencia a la región oriental del país, que padece inseguridad alimentaria. Los otros donantes, con su competencia técnica, identificarían, formularían y ejecutarían los proyectos de construcción de carreteras y se harían plenamente responsables de la validez técnica, social y ambiental de los mismos, mientras que el PMA podría dedicarse a buscar las maneras más eficaces de financiar la parte del componente de mano de obra no calificada que no se cubra con la participación voluntaria de los propios aldeanos. La cantidad de alimentos del PMA que se requiere para estos programas no es mayor que la asignada al proyecto en curso 2117, que terminará a finales de 1997. Por consiguiente, a la fase en curso de este proyecto ha de seguir una nueva ampliación, de duración igual o inferior, que tendrá por finalidad principal la construcción de caminos comunitarios. Tanto el Gobierno como la Oficina del PMA en el país deberán examinar, en consulta con los donantes mencionados, la posibilidad de incluir ya en la fase en curso la construcción de algunos caminos forestales comunitarios. Por otra parte en esta etapa no debe excluirse que, en medida limitada y teniendo en cuenta el tiempo disponible, continúe la asistencia del PMA a algunos componentes del programa de mantenimiento de carreteras en el marco del proyecto en curso 2117.

Agricultura

42. Como tercera prioridad, el Gobierno ha pedido ayuda alimentaria para apoyar toda una gama de pequeños planes de desarrollo agrícola, incluida la repoblación forestal y la construcción o rehabilitación de sistemas de riego en pequeña escala en las tierras de propiedad de los agricultores. Es probable que las escuelas primarias de internado y los caminos secundarios municipales absorban prácticamente todos los recursos que el PMA esté en condiciones de asignar a Bhután. En caso de que se logre disponer de recursos adicionales, estos se destinarán a apoyar los planes de desarrollo agrícola.

CONCLUSIONES, CUESTIONES ESENCIALES Y RIESGOS

43. En el futuro previsible Bhután seguirá formando parte del grupo de países menos adelantados y también de los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA). Por consiguiente, la ayuda alimentaria seguirá constituyendo un recurso de desarrollo muy valorado. La estrategia propuesta prevé la orientación específica de la ayuda alimentaria hacia los distritos o regiones del país que padecen inseguridad alimentaria. Las entregas seguirán resultando eficaces con respecto a los costos, especialmente en el caso de las compras locales.
44. Existe el riesgo de que el Gobierno no esté en condiciones de movilizar más ingresos nacionales para cubrir los costos recurrentes de las escuelas primarias de internado y asignar fondos a la apertura de nuevas escuelas en régimen de externado. Además, la fase de ampliación del proyecto de construcción de carreteras prevé la estrecha colaboración con otros donantes, y podría ocurrir que no todos ellos estuvieran listos para comenzar sus proyectos simultáneamente. Por este motivo podría ser necesario revisar el alcance de la fase de ampliación y el calendario establecido para ésta. Sin embargo el mayor riesgo es que, a la vez que se va reduciendo la justificación de la ayuda alimentaria, no se realicen los preparativos apropiados para adecuarse a esta nueva situación. Si bien, tal como se ha expuesto en este PEP, los niveles de ayuda alimentaria recomendados para el período 1997-2001 efectivamente están justificados, no necesariamente debe darse por descontada la continuación de la ayuda alimentaria más allá de ese plazo. Considerando el ulterior progreso económico de Bhután y las deseconomías de escala que comporta para el PMA la provisión de ayuda alimentaria, adquiere gran importancia la supresión gradual y adecuadamente programada de esta asistencia. Esta orientación concuerda, de hecho, con la política oficial de promover en Bhután un desarrollo autónomo e inocuo para el medio ambiente. Por consiguiente será importante el continuo diálogo con el Gobierno a propósito del establecimiento de un horizonte cronológico para la supresión gradual de la asistencia del PMA.

ANEXO I

ANEXO II

Cuadro 1

SUPERFICIE DE PRODUCCIÓN DE LOS CULTIVOS DE ARROZ Y MAÍZ, POR DISTRITO (DZONGKHAG) (1994)
--

	Nº de gewog	Población	Producción de arroz per cápita	Producción de maíz per cápita	Ingesta calórica diaria en los dzongkhag con inseguridad alimentaria
		Total	(Kilogramos)		
OCCIDENTAL: Thimbu	10	44 225	76,5	1,1	
Paro	10	17 926	317,5	7,0	
Haa	5	7 773	30,2	24,7	
Chukka	11	54 870	69,3	28,3	
Samchi	16	71 030	94,7	78,1	
CENTRO-OCCIDENTAL: Gasa	4	2 755	15,2	0,6	1 701
Punakha	10	14 835	2 961,5	6,7	
Wangdue Phodrang	15	22 345	427,3	5,9	
Dagana	11	19 180	231,7	416,6	2 191
Tsirang	12	17 990	172,1	225,5	
CENTRO-ORIENTAL: Bumthang	4	11 607	0,0	1,5	
Trongsa	5	14 252	255,4	58,2	2 309
Shemgang	7	16 415	162,7	204,6	
Sarpang	15	36 307	155,8	193,9	
ORIENTAL: Luntshi	8	17 095	189,4	130,1	1 909
Trashigang	8	19 140	75,1	167,5	1 646
Mongar	11	37 962	120,4	169,1	2 228

Trashigang	15	63 472	70,0	201,1	
Pema GatsHEL	8	18 471	3,9	146,6	1 647
Samdrup Jogkhar	10	39 540	100,5	170,7	1 712
Total	195	547 190			

Cuadro 2

Resumen de la ayuda exterior (en miles de dólares)

Organismo/país	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Multilateral:										
Sistema Naciones Unidas	10 899	10 603	15 022	19 065	21 311	22 835	17 741	13 753	20 174	18 040
No pertenecientes a Naciones Unidas	8 255	10 035	16 579	7 359	4 522	4 563	7 258	6 811	4 138	4 351
Bilateral	5 369	4 304	12 725	16 586	9 353	22 509	52 990	44 861	48 585	49 235
ONG	694	989	1 081	1 584	4 186	4 783	6 285	5 385	5 780	6 211
Total parcial	25 187	28 931	45 407	44 594	39 372	54 690	84 274	70 810	78 677	77 837
Sistema Naciones Unidas										
CESPAP	-	-	-	-	-	-	5	-	28	25
FAO	187	824	894	541	287	576	394	262	230	12
AIF	-	-	-	-	2 850	1 970	148	63	1 649	1 544
FIDA	590	70	1 810	490	50	119	33	1 472	1 290	1 060
OIT	-	-	-	-	5	1	-	-	10	-
FMI	-	-	-	-	100	177	321	-	92	142
UIT	-	-	-	-	6	11	24	41	26	81
FNUDC	1 500	2 255	698	602	2 572	336	1 013	947	1 246	2 847
CNUAH	-	-	-	55	50	-	-	-	23	-
PNUD	5 766	4 972	4 511	7 602	7 712	9 887	6 593	4 792	4 670	3 006
UNESCO	128	260	531	81	5	5	-	4	6	5
FNUAP	160	27	52	142	162	537	134	313	350	816
UNICEF	622	479	1 917	3 880	2 123	4 235	4 031	2 457	2 610	2 072
ONUDI	-	-	-	106	11	-	107	75	54	78
UNIFEM	-	-	-	-	-	-	-	7	-	100
UNV	-	-	-	128	155	188	168	170	209	175
UPU	-	-	-	-	-	4	1	7	-	49

Continúa ...

Resumen de la ayuda exterior (en miles de dólares)										
Organismo/país	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PMA	1 377	1 377	3 412	4 620	4 616	4 039	4 205	2 022	5 968	4 322
OMS	569	339	1 167	818	607	750	564	1 121	1 713	1 706
Total parcial	10 899	10 603	15 022	19 065	21 311	22 835	17 741	13 753	20 174	18 040
No pertenecientes a Naciones Unidas										
FADES	3 790	8 520	6 690	2 820	710	-	-	-	-	-
BAsD	2 235	2 515	3 930	2 550	3 812	4 100	5 420	3 489	1 940	2 137
CE	750	750	549	-	-	463	1 838	3 322	2 198	2 214
Banco Mundial	1 450	1 250	5 410	1 560						
Otros	-	-	-	429	-	-	-	-	-	-
Total parcial	8 225	13 035	16 579	7 359	4 522	4 563	7 258	6 811	4 138	4 351
Donantes bilaterales										
Australia	133	176	42	19	399	925	570	561	422	325
Austria	-	-	16	164	-	1 130	-	-	3 292	5 345
Bélgica	-	-	-	-	-	-	52	-	-	-
Canadá	145	212	362	-	149	170	436	604	504	383
Dinamarca	800	1 100	475	1 050	808	2 673	2 728	7 094	8 682	7 104
Finlandia	-	-	-	-	18	-	-	-	-	-
Francia	-	-	-	-	-	-	-	36	-	87
Alemania	282	-	294	-	600	1 870	1 838	2 394	1 576	3 158
India	-	-	-	-	-	-	17 705	12 986	12 543	12 366
Irlanda	-	-	38	51	-	-	76	22	35	-

Continúa ...

Resumen de la ayuda exterior (en miles de dólares)

Organismo/país	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Italia	-	-	50	64	50	-	39	-	219	149
Japón	145	145	6 356	7 875	1 967	12 580	14 115	13 801	17 071	14 192
Países Bajos	-	-	-	-	809	390	1 977	2043	90	1 675
Noruega	-	-	2 860	24	1 334	397	8 920	1 560	129	36
Nueva Zelanda	-	-	-	13	165	67	78	100	144	226
República de Corea	-	-	-	-	-	206	232	-	234	102
Singapur	-	-	-	-	-	-	-	-	30	9
Suecia	-	-	-	-	32	491	66	180	155	267
Suiza	3 597	2 400	1 962	6 870	2 448	367	2 485	2 155	2 151	3 364
Tailandia	-	-	-	-	-	-	10	22	264	338
Reino Unido	267	271	270	456	574	1 243	1 663	1 303	1 044	109
Total parcial	5 369	4 304	12 725	16 586	9 353	22 509	52 990	44 861	48 585	49 235

Cuadro 3

ASISTENCIA DEL PMA A BHUTÁN: PROYECTOS TERMINADOS

Proyecto	Título	Total PMA	
		Duración del (años)	Costo (millones de dólares)
2143	Mejora de la nutrición en las escuelas	4	1,09
2115	Alimentación de niños pequeños, mujeres embarazadas y madres lactantes, y pacientes hospitalizados	10	1,74
2405	Ayuda alimentaria a los colonos de los distritos meridionales	6	0,71
2117	Construcción y mejoramiento de carreteras, caminos de herraduras y puentes colgantes	4	2,82
2143 (Ampl.1)	Ayuda alimentaria para el desarrollo de la enseñanza	6	6,01
2559	Desarrollo del riego en el sur de Bhután	4	0,06
2560	Desarrollo forestal en Bhután	5	0,89
2117 (Ampl.1)	Construcción de carreteras	6	4,52
2143 (Ampl.2)	Ayuda alimentaria para el desarrollo de la enseñanza	3	6,65
2115 (Ampl.1)	Alimentación de niños pequeños, mujeres embarazadas y madres lactantes, y pacientes hospitalizados	3	1,25
2560 (Ampl.1)	Desarrollo forestal en Bhután	6	1,72
3734	Asistencia a estudiantes de escuelas primarias y de centros de enseñanza media y superior a grupos vulnerables	4	8,85

3578	Establecimiento de unas existencias reguladoras nacionales	5	0,76
TOTAL			37,08
PROYECTOS EN CURSO			
Nº PROYECTO			
2117 (Ampl.2)	Construcción y mejoramiento de carreteras	5	7,92
3394	Fomento lechero	6	0,22
3734 (Ampl.1)	Asistencia a estudiantes de escuelas primarias y de centros de enseñanza media superior y pacientes hospitalizados	4	3,70
TOTAL			11,84
TOTAL GENERAL			48,91

Fuente:

- Informe parcial del PMA a 1995 (Nº 181, 28 de febrero de 1996)
- CAB/Estadísticas de Comercio Exterior, 1992/Estadísticas Comerciales de Bhután-1993 y 1994
- Informe Anual sobre la Asistencia para el Desarrollo en Bhután - 1982, 1984, 1985-1986
- Informes sobre la cooperación para el desarrollo del PNUD - 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 y 1993.

Cuadro 4

Enseñanza primaria: Proyecciones del aumento de la matrícula total y del número de alumnos internos; 1995 - 2002

Año	Matrícula total	Alumnos internos Hipótesis A	Alumnos internos Hipótesis B
1995	65 000	9 300	9 300
1996	68 000	9 800	9 800
1997	72 000	10 300	10 000
1998	75 000	10 800	10 200
1999	79 000	11 300	10 300

2000	83 000	11 900	10 000
2001	87 000	12 500	9 600
2002	92 000	13 000	9 200

Notas:

Las cifras relativas a 1995 se han extraído de las Estadísticas Generales de 1995 publicadas por la Dirección de Enseñanza.

El crecimiento de la matrícula se calculó en un cinco por ciento anual, de acuerdo con las estimaciones oficiales empleadas para la preparación del Octavo Plan Quinquenal.

La hipótesis A supone que el porcentaje de alumnos internos con respecto a la matrícula total en la escuela primaria se mantendrá en el mismo nivel de 1995 (14,3 por ciento).

La Hipótesis B supone que el porcentaje de alumnos internos con respecto a la matrícula total en la escuela primaria disminuirá gradualmente según el esquema que sigue, como resultado de las medidas oficiales pertinentes:

1995: 14,3 por ciento	1999: 13 por ciento
1996: 14,3 por ciento	2000: 12 por ciento
1998: 13,5 por ciento	1997: 14,0 por ciento
	2001: 11 por ciento
	2002: 10 por ciento

ANEXO III