

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Tercer período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 19 - 22 de octubre de 1999

## INFORMES DE LA DIRECTORA EJECUTIVA SOBRE ASUNTOS OPERACIONALES

Tema 8 del programa

### *Para información*



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.3/99/8-F/2**  
1 septiembre 1999  
ORIGINAL: INGLÉS

## INFORME PARCIAL SOBRE EL PROYECTO APROBADO— GUATEMALA 5279.00

### Construcción de infraestructura en zonas deprimidas anteriormente afectadas por conflictos internos

Fecha de aprobación	26 de mayo de 1995
Fecha de la firma del plan de operaciones	11 de septiembre de 1996
Fecha de notificación de la terminación de los preparativos	4 de diciembre de 1996
Fecha de la primera distribución	7 de julio de 1997
Duración de la asistencia del PMA	Cuatro años
Duración del proyecto al 30 de junio de 1999	Veintitrés meses

#### Costo (dólares EE UU)<sup>1</sup>

Costo total de los alimentos	7.760.000
Costo total para el PMA	10.111.280

<sup>1</sup> En junio de 1999, un dólar EE UU equivalía a 7 quetzales.

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.**

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

Oficial Superior de Enlace:      Sra. R.I. Antolín                      tel.: 066513-2207

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de Documentos y Reuniones (tel.: 066513-2641).



---

## **SIGLAS Y ACRÓNIMOS UTILIZADOS EN EL DOCUMENTO**

CEAR	Comisión Nacional para la Atención de Refugiados, Repatriados y Desplazados
FIS	Fondo de Inversión Social
FOCAL	Fondo de Compensación Alimentaria
FONOPAZ	Fondo Naciones para la Paz
SEGEPLAN	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica
VNU	Voluntarios de las Naciones Unidas
ZONOPAZ	Zona Nacional de Paz



## FINALIDAD DEL PROYECTO Y DE LA ASISTENCIA DEL PMA

1. El proceso de paz y reconciliación nacionales ha hecho posible el retorno al país de un gran número de refugiados guatemaltecos que vivían en México. A estos refugiados se les está asentando, junto con la población desplazada en el interior del país, en sus lugares de origen o en nuevas zonas caracterizadas por una pobreza extrema, localizadas en 10 departamentos, conocidas con el nombre de ZONAPAZ. Con los esfuerzos combinados de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el proyecto contribuye a la consolidación del proceso de paz nacional y al mejoramiento de las condiciones de vida de unas 50.000 familias de entre las más pobres de la población que vive en esta zona. La asistencia del PMA contribuye a reducir los déficit alimentarios estacionales entre los hogares y fomentar la participación de la población en el desarrollo de la infraestructura social y económica y el mejoramiento de las prácticas agrícolas.
2. Para garantizar la eficacia en función de los costos de la asistencia, la distribución de la ayuda alimentaria del PMA a los beneficiarios se realiza mediante el intercambio de productos o las compras locales, o ambas posibilidades a la vez, según cuál sea la disponibilidad de recursos. Los alimentos del PMA se monetizan a su llegada al puerto. Las comunidades participantes, junto con el Ministerio de Agricultura, utilizan estos fondos para comprar alimentos en los mercados locales. La cantidad de alimentos que recibe cada participante depende del número de días que trabaje. El marco institucional del proyecto se basa en las organizaciones comunitarias existentes capacitadas para administrar el Fondo de Compensación Alimentaria (FOCAL) en régimen participativo.
3. El objetivo a largo plazo del proyecto es contribuir a la consolidación del proceso de paz nacional y mejorar las condiciones de vida de las personas más pobres de las zonas urbanas y periurbanas de Guatemala.
4. Los objetivos inmediatos del proyecto son:
  - a) contribuir a reducir los déficit alimentarios estacionales de los beneficiarios mediante el aumento de la disponibilidad de alimentos en los hogares;
  - b) complementar los esfuerzos en pro del desarrollo social y económico realizados por el Gobierno, otros asociados en la ejecución y las comunidades a fin de:
    - i) mejorar las condiciones de vida y sanitarias de los hogares mediante la construcción de infraestructura básica;
    - ii) mejorar el acceso a los mercados y los servicios mediante el mejoramiento de los caminos de acceso;
    - iii) mejorar las prácticas agrícolas mediante actividades de conservación de suelos, reforestación y producción;
    - iv) mejorar la infraestructura social de las comunidades mediante la construcción de escuelas, puestos de salud y centros comunitarios, y el fomento de actividades generadoras de ingresos; y
    - v) ofrecer capacitación en materia de organización y formación profesional a los beneficiarios para facilitar su participación en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura.
5. Al final del período de ejecución del proyecto: a) cada una de las 50.000 familias habrá recibido alimentos comprados en el lugar por un valor de alrededor de 214 dólares EE UU



por familia durante un período de dos años, con el consecuente mejoramiento de la seguridad alimentaria de los beneficiarios; b) el proyecto habrá contribuido al mejoramiento de las condiciones generales de vida mediante la realización de obras de infraestructura básica (esto es, obras de abastecimiento de agua potable y caminos), el aumento de la producción de alimentos, y el fomento de actividades generadoras de ingresos y la organización comunitaria.

## EJECUCIÓN DEL PROYECTO

6. El proceso de paz y reconciliación nacional guatemalteco ha ofrecido a un número considerable de refugiados, que por más de 14 años habían vivido en México, la oportunidad de regresar a sus lugares de origen. Se han identificado a 50.000 familias, incluidas algunas que no emigraron durante el conflicto interno y que vivían en torno a las zonas de reinserción, y también a grupos de repatriados. Al 30 de junio de 1999, un total de 14.391 beneficiarios asentados en 194 comunidades de 52 aldeas en la ZONAPAZ habían recibido asistencia (para mayores detalles, véase Anexo I).
7. El plan de operaciones y la carta de terminación de los preparativos se firmaron en el segundo semestre de 1996. Sin embargo, los fondos para comenzar la ejecución de las actividades se pusieron a disposición del proyecto en julio de 1997. El cambio de gobierno y la lentitud del proceso de monetización fueron las causas principales de este retraso.
8. Hasta el momento el proyecto ha tenido tres fases de operaciones. La primera fase, que va del 1º de julio de 1996 al 30 de mayo de 1998, tropezó con varias dificultades debido a que en este breve período de tiempo el cargo de Coordinador Nacional de la unidad de ejecución cambió tres veces de titular. Luego, pasó a ser la fase de preparación en que se atribuyó mayor importancia a la capacitación de los grupos de mujeres participantes en las diferentes actividades del proyecto. Durante la segunda fase (de junio a septiembre de 1998), se nombró al actual Coordinador Nacional y a dos voluntarios del PMA, se modificó el plan de operaciones y la contraparte contrató a personal sobre el terreno suplementario. La tercera fase (de octubre de 1998 hasta la fecha) se considera la fase de consolidación del proyecto; sin embargo, una proporción importante del personal de contraparte estuvo prestando asistencia a la población afectada por el huracán Mitch.
9. La ayuda alimentaria se entrega mediante la monetización del maíz para crear un fondo de compensación alimentaria administrado por los grupos organizados de mujeres participantes en el proyecto, que utilizan el fondo (equivalente a 2,14 dólares EE UU aproximadamente por día de trabajo por beneficiario) para la compra en el lugar de los alimentos que han de distribuirse entre los beneficiarios del proyecto.
10. La Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) es el canal de comunicación oficial entre el Gobierno de Guatemala y el PMA para todas las cuestiones relacionadas con las políticas del proyecto. La SEGEPLAN designó al Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) como unidad ejecutora del proyecto.
11. El FONAPAZ creó una Dependencia de alimentos por trabajo para ejecutar el proyecto. Esta dependencia está compuesta de 17 miembros del personal (1 coordinador nacional, 2 analistas de proyecto, 12 asistentes técnicos sobre el terreno, 1 asistente de almacén y 1 secretaria), de los cuales el 60% son mujeres. El personal de la Dependencia, junto con el Oficial Nacional del PMA y dos voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), se encarga del seguimiento y evaluación de las diferentes actividades del proyecto mediante visitas sobre el terreno mensuales de las comunidades participantes.



12. La unidad de ejecución selecciona las zonas y los beneficiarios del proyecto basándose en mapas de pobreza y atiende a las necesidades básicas en el país. Se atribuyó gran importancia a los grupos más vulnerables, tales como la población desplazada en el interior del país, los repatriados y las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema.
13. La unidad de ejecución ha considerado a cada comunidad de repatriados como un centro de coordinación a través del cual el proyecto asiste a las comunidades vecinas (personas desplazadas en el interior del país y personas que abandonaron sus lugares de origen durante el conflicto interno). Esta estrategia ha contribuido a facilitar el proceso de reintegración.
14. El componente de capacitación es fundamental para la ejecución y el buen fin del proyecto, en cuanto incluye actividades de capacitación en cuestiones como el mantenimiento de la infraestructura y la gestión del fondo de compensación administrado por los grupos de mujeres. Además, el personal técnico de la unidad de ejecución recibió capacitación en cuestiones de género.
15. El plan preveía recibir 22.965 toneladas de maíz amarillo de las 77.600 asignadas. Al 30 de junio de 1999, el proyecto había recibido 10.732. De esta cantidad, se monetizaron 4.392 toneladas, por un valor de 665.078 dólares EE UU. A pedido del Gobierno, el resto de los productos se prestó a otros proyectos y se utilizó para asistir a las personas afectadas por el huracán Mitch. En el Cuadro 1 se muestra la situación de los alimentos recibidos y monetizados y en el Cuadro 2, la utilización de los fondos monetizados.

**CUADRO 1: ALIMENTOS RECIBIDOS Y MONETIZADOS (toneladas)**

Producto	Cantidad asignada para cuatro años	Cantidad prevista al 30 de junio de 1999	Cantidad recibida al 30 de junio de 1999	Cantidad monetizada	Préstamos a otros proyectos
Maíz amarillo	77 600	22 965	10 732	4 392	6 112

**CUADRO 2: ESTADO DE LOS FONDOS GENERADOS POR EL COMPONENTE DE MONETIZACIÓN AL 30 DE JUNIO DE 1999 (dólares EE UU)**

Fondos generados	Intereses acumulados	Desembolsos a los beneficiarios	Disponibilidad de fondos
665 078	100 443	613 246	152 275



16. En el Cuadro 1 puede observarse que se ha recibido el 41% de los alimentos que se tenía previsto que llegaran antes de finales de junio de 1999 (14% de la asignación total). En los primeros 18 meses de actividad, se ha canalizado hacia los beneficiarios del proyecto el 80% de los fondos generados y de los intereses acumulados (véase el Cuadro 2). La llegada tardía de los alimentos al país y los préstamos a la operación de urgencia 6079.00 y a otros proyectos han limitado la evolución del proyecto, y han creado una sensación de malestar entre las comunidades participantes. La Oficina del PMA en Guatemala no pudo responder afirmativamente a los pedidos de otros grupos organizados de mujeres para participar en el proyecto.

---

## CONTRIBUCIÓN DEL GOBIERNO

17. El Gobierno ha contribuido hasta la fecha con 3.421.826 dólares EE UU destinados a la financiación de servicios de apoyo técnico, materiales de construcción, equipo y suministros. De acuerdo con la contribución gubernamental prevista para los primeros 18 meses, esta cantidad no representa más que el 35% (véase el Anexo II) del compromiso. Como consecuencia de los efectos del huracán, el FONAPAZ ha desviado recursos humanos y financieros para prestar asistencia a la población afectada; hecho que explica el bajo nivel de cumplimiento de los compromisos del Gobierno con respecto al proyecto.

---

## AYUDA EXTERIOR

18. Las actividades relacionadas con la infraestructura básica (reparación y construcción de caminos, puentes, puestos de salud y escuelas), que requieren asistencia técnica y cuantiosas inversiones, se realizaron mediante la coordinación del proyecto con varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como la Unión Europea, la Comisión Nacional para la Atención de Refugiados, Repatriados y Desplazados (CEAR), el Fondo de Inversión Social (FIS), y la ONG italiana MOLIVS MOVIMONDO.
19. Además, el proyecto recibió artículos no alimentarios valorados en 108.963 dólares EE UU, provenientes principalmente de los Países Bajos. Este apoyo se componía de equipo y materiales de construcción, herramientas, maquinaria para la fabricación de bloques de cemento y pequeños sistemas de riego. Esta contribución representa una parte sustancial de los 150.000 dólares EE UU incluidos en el plan de operaciones del proyecto.

---

## EVALUACIÓN

20. El FONAPAZ estableció la Dependencia de alimentos por trabajo con su propio presupuesto y personal permanente. La coordinación del proyecto tiene comunicación directa con el Director Ejecutivo del FONAPAZ, lo que ha facilitado la ejecución del proyecto.
21. La tasa de ejecución del proyecto frente al objetivo previsto es de 73% en los primeros 18 meses. En las comunidades asistidas, la disponibilidad de alimentos ha contribuido a la economía y la seguridad alimentaria de los hogares, especialmente de mujeres y niños. Los beneficiarios del proyecto han atribuido prioridad a la construcción de obras de infraestructura básica, como la instalación de redes de abastecimiento de agua potable, la construcción y reparación de caminos, y la construcción de puentes, casas y letrinas. Más



del 90% del trabajo realizado en el marco del plan de alimentos por trabajo se destina a la infraestructura básica, el resto va a las actividades productivas (véase el Anexo III).

22. El Fondo de Compensación Alimentaria ha sido un medio de apoyo económico para los hogares, que ha representado casi el 80% del salario en las zonas rurales. Ha generado ahorros para las familias y, al mismo tiempo, les ha permitido tener acceso a otros productos. La ayuda prestada por el Fondo ha sido fundamental en las zonas en que no hay oportunidades de trabajo. Además, el Fondo ha contribuido a diversificar la dieta de las poblaciones beneficiarias, poniendo al alcance de ellas productos como aceite vegetal, azúcar y sal.
23. Las mujeres administran el Fondo de Compensación Alimentaria y, a estos efectos, han recibido capacitación. Actualmente hay 194 grupos de mujeres capacitados en conceptos básicos de contabilidad, manipulación de alimentos y ejecución de actividades productivas.
24. Las mujeres participan en:
  - a) la compra, distribución y control de los alimentos adquiridos a través del Fondo de Compensación Alimentaria;
  - b) la preparación de las raciones de alimentos para los que trabajan en la renovación de la infraestructura básica (por ejemplo, redes de abastecimiento de agua, caminos);
  - c) el saneamiento de parcelas y la creación de huertos familiares; y
  - d) la reconstrucción de casas.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

25. Al comienzo del proceso de monetización, el monopolio que controlaba la comercialización interna del maíz amarillo influía en los precios. Actualmente, con la intervención de la Bolsa nacional de valores agrícolas y los corredores de bolsa, la situación está cambiando en sentido positivo: los precios se han vuelto más competitivos y se ha ampliado el mercado en América Central. Por consiguiente, en el futuro cabe esperar un aumento de los ingresos procedentes de la monetización de los alimentos y, por tanto, una mayor rentabilidad del proceso.
26. Los procedimientos financieros para la compra de productos con recursos procedentes del Fondo de Compensación Alimentaria son engorrosos, puesto que hay limitaciones para comprar algunos productos directamente de los productores locales, por ejemplo los cereales básicos. Las adquisiciones pueden efectuarse sólo en los almacenes locales, que tienen un margen de utilidad de 15% a 20%. La unidad de ejecución está examinando la posibilidad de mejorar el sistema local de compras a fin de que los beneficiarios puedan aumentar sus ahorros.
27. A pesar de los retrasos en la entrega del maíz, las actividades de alimentos por trabajo no se han interrumpido. El proyecto debe recursos a los beneficiarios, que han seguido trabajando porque se trata de recursos asignados al proyecto y confían en que la deuda se pagará. A fin de normalizar la situación, el proyecto debe reembolsar a 205 comunidades un total de 323.907 días de trabajo, que equivalen a 647.955 dólares EE UU.
28. A pedido del Gobierno, una parte del maíz del proyecto se utilizó para prestar asistencia a la población afectada por el huracán Mitch a finales de 1998. Se recomienda que el PMA sustituya el maíz prestado para hacer frente a la situación de urgencia y envíe al proyecto el resto de las 22.965 toneladas de maíz previstas para los primeros 18 meses.



29. La selección de las comunidades y los beneficiarios es apropiada. Las comunidades de repatriados se consideran polos de desarrollo, en cuanto el proyecto, con otros asociados en la ejecución, se propone incluir a las comunidades vecinas para complementar su desarrollo social y económico. Al trabajar con las comunidades vecinas se facilita el proceso de reinserción.
30. El proyecto ha hecho posible el fortalecimiento de los grupos comunitarios que trabajan por el mejoramiento y desarrollo de sus comunidades. Además, ha contribuido a la incorporación de grupos organizados de mujeres en la administración del Fondo de Compensación Alimentaria.
31. El proyecto por sí solo ha reforzado la capacidad de la unidad de ejecución en cuestiones fundamentales como en las cuestiones de género, la elaboración de técnicas de apreciación rural y la selección geográfica para el desarrollo general de las zonas beneficiarias. La unidad de ejecución ha integrado en las actividades del proyecto Guatemala 5279.00 a los repatriados y las personas desplazadas en el interior del país beneficiarios de la operación de urgencia 5821 (Asistencia alimentaria de urgencia para repatriados y personas desplazadas) que acaba de terminar.



**ANEXO I**

<b>COBERTURA GEOGRÁFICA Y NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR DEPARTAMENTO Y COMUNIDAD</b>
--

<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>Número de comunidades</b>	<b>Número de beneficiarios</b>
Chiquimula	1	14	891
Alta Verapaz	9	56	4 200
Baja Verapaz	4	19	1 425
El Petén	2	6	450
El Quiché	4	30	2 250
Sololá	4	8	600
Totonicapán	6	14	1 050
Quetzaltenango	1	1	75
San Marcos	6	11	825
Suchitepéquez	1	1	75
Huehuetenango	9	21	1 575
Chimaltenango	6	13	975
<b>Total</b>	<b>52</b>	<b>194</b>	<b>14 391</b>



## ANEXO II

<b>CONTRIBUCIONES DEL GOBIERNO</b>				
<b>Rubros</b>	<b>Comprometidas por el Gobierno (dólares EE UU para 5 años (1)</b>	<b>Previstas para los primeros 18 meses (dólares EE UU) (2)</b>	<b>Aportadas a junio de 1999 (dólares EE UU) (3)</b>	<b>Tasa de aportación (%) (3)÷(2)</b>
Apoyo técnico y administrativo	6 000 000	1 800 000	221 826	12
Materiales de construcción para infraestructura (viviendas, caminos), incluidos los suministrados por otros organismos de ejecución	21 500 000	6 450 000	2 800 000	43
Equipo y suministros	5 000 000	1 500 000	400 000	27
<b>Total</b>	<b>32 500 000</b>	<b>9 750 000</b>	<b>3 421 826</b>	<b>35</b>



## ANEXO III

## COMPARACIÓN DE LAS REALIZACIONES

Actividades	Unidad	Objetivo fijado en el plan de operaciones	Acumulativas		
			Previstas al 30 de junio de 1999	Ejecutadas al 30 de junio de 1999	Tasa de realización (%)
<b>I. VIVIENDA</b>					
Nuevas casas	nº	12 000	1 180	444	37
Mejoramiento de casas	nº	18 000	2 120	933	44
Letrinas	nº	30 000	3 700	1 289	35
Red de agua potable	nº	200	33	48	145
Red de desagüe	nº	166	18	8	44
<b>II. CAMINOS</b>					
Construcción de caminos	km	350	47	32	68
Reparación de caminos	km	700	68	63	92
Construcción de puentes	ha	-	12	15	125
<b>III. ACTIVIDADES AGRÍCOLAS Y PRODUCTIVAS</b>					
Conservación de suelos	ha	500	55	26	47
Reforestación	ha	660	74	29	39
Infraestructura comunitarias	nº	150	23	45	195
<b>IV. CAPACITACIÓN</b>					
Número de participantes	nº	50 000	5 500	960	17

