

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Reanudación del segundo período de  
sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva

Roma, 26 de mayo de 1997

## PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAISES

Tema 3 del programa



Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2R/97/3/Add.3**

2 abril 1997  
ORIGINAL: INGLÉS

## GUATEMALA - PEP

1998 - 2002

### RESUMEN

Tras la firma del acuerdo de paz a finales de 1996, el proceso de desarrollo de Guatemala tiene hoy ante sí importantes desafíos. En el plan de paz concertado entre el Gobierno y las fuerzas de oposición se reconoce la importancia de la seguridad alimentaria familiar como factor clave para la paz y la democracia en el país. El marco temporal del plan de paz coincide con el el Programa de Gobierno, que abarca el período 1996-2000. Se estima que la ejecución del plan de paz requerirá, a lo largo de este cuatrienio, un total de 2 620,8 millones de dólares. El 30 por ciento de esta demanda de recursos se cubrirá con financiación del Gobierno. El PEP para 1998-2002 coincidirá, de hecho, con tres años del plan de paz, ya que según las previsiones éste se extenderá a los años 2001-2002. La Nota sobre la estrategia del país (NEP) fue preparada durante 1996 y terminada en febrero de 1997 por el Gobierno, en coordinación con los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

A pesar de que durante el último decenio Guatemala registró un modesto crecimiento económico, la aplicación de programas de ajuste estructural todavía no ha generado empleo y actividades económicas en medida suficiente para reducir los elevados niveles de pobreza del país. Se calcula que en 1993 el 83 por ciento de la población rural vivía en la pobreza. Las comunidades indígenas representan el 52 por ciento de la población total. En 1995, el Banco Mundial indicó que en las zonas rurales había niveles muy elevados de pobreza y que ésta era grave y generalizada. Los problemas de inseguridad alimentaria se traducen en niveles bajos de nutrición y salud: el 57,8 por ciento de los niños de tres a 36 meses de edad sufre malnutrición crónica, y lo mismo ocurre con el 50 por ciento de los escolares de más de seis años de edad.

La asistencia del PMA a Guatemala, que comenzó en 1971, ha llegado a una contribución total de 111 millones de dólares y beneficia a un promedio de 958 000 personas por año. Estas cifras no incluyen la contribución del Gobierno (aproximadamente 67 dólares por cada tonelada de alimentos donados) ni los aportes de los beneficiarios, que en general permiten sufragar los gastos del transporte de los alimentos desde los almacenes regionales hasta las comunidades. El PMA ha apoyado la ejecución de una vasta gama de proyectos en el país (que van del socorro de urgencia a proyectos de enseñanza y salud, de alimentación escolar, de inversión en infraestructura productiva, de creación de empleo en el medio rural, etc.). A partir de 1991 aumentaron considerablemente las actividades de asistencia a mujeres pobres y de conservación del medio ambiente. La ejecución de los proyectos ha permitido obtener resultados significativos en cuanto a la mejora del estado nutricional de los grupos vulnerables (mujeres y niños menores de cinco años), la creación de empleos y la conservación de los recursos naturales. Sin embargo, ciertas deficiencias del diseño de los proyectos, así como la escasa capacidad de ejecución, retrasaron la obtención de los logros esperados.

En el futuro, las actividades del PMA se orientarán principalmente a reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza extrema de las familias de las zonas pobres seleccionadas, durante el período de planificación 1998-2002. La estrategia prevé una mayor participación de los beneficiarios en el ciclo de los proyectos, así como medidas destinadas a alcanzar una efectiva equidad entre mujeres y hombres, orientar la ayuda alimentaria hacia los grupos más vulnerables, evaluar el impacto ambiental de los proyectos, reforzar el papel de las comunidades locales dentro del proceso de descentralización del Gobierno, y coordinar esfuerzos con otros organismos de desarrollo.

Las necesidades totales de ayuda alimentaria para el período de planificación 1998-2002 se han calculado en 50,7 millones de dólares, de los cuales 15,2 millones estarán disponibles como asignación básica de los proyectos en curso. Se intentará obtener recursos adicionales por el restante monto de 35,5 millones de dólares, pero es posible que esta cuantía deba ajustarse en función de la disponibilidad de fondos del PMA y de las prioridades recomendadas por su Junta Ejecutiva para la asignación de recursos entre los países menos adelantados y los países de bajos ingresos con déficit de alimentos (PBIDA).

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

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.**

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

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

Director del despacho regional:	F. Roque Castro	tel.: 5228-2207
Oficial responsable:	C. Taborga	tel.: 5228-2350

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 5228-2641).



## INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y PERSONAS AFECTADAS POR EL HAMBRE Y LA POBREZA

### Introducción

1. En Guatemala la pobreza y la inseguridad alimentaria tienen una distribución geográfica amplia, pero se concentran sobre todo en el sector rural y afectan particularmente a la población indígena. Durante el período 1980-1989, la proporción de personas que vivían inmersas en la pobreza pasó del 77 al 79,9 por ciento, mientras que la correspondiente a personas que vivían en condiciones de pobreza extrema se elevó del 56 al 59 por ciento. El problema se complica aún más a causa del rápido crecimiento demográfico: 2,9 por ciento anual. En los últimos años la situación no ha mejorado. En 1993 se calculaba que el 83 por ciento de la población rural seguía viviendo en la pobreza. La situación de la población indígena es verdaderamente crítica: se eleva al 93 por ciento (52 por ciento de la población total) la proporción de ésta que vive en la pobreza.
2. Las causas principales de esta marcada situación de pobreza son una distribución desigual de los ingresos y de la tenencia de la tierra, la distribución inadecuada del gasto público, la mala situación general de la economía, y el conflicto civil. El gasto público de Guatemala en los sectores de la educación y la salud sigue siendo el más bajo de América Central (equivale a 33 dólares<sup>1</sup> per cápita, es decir el 2,7 por ciento del producto interno bruto (PIB)). Según estudios realizados por el Banco Mundial en 1995, en el país había niveles elevados de pobreza y ésta era generalizada y grave. Entre 44 países de ingresos bajos y medios seleccionados para un estudio del Banco Mundial que se efectuó en 1995, Guatemala, sobre la base del PIB per cápita, era el tercero por distribución no equitativa del trabajo y los ingresos. El PMA utilizará la influencia de su programa para corregir esta falta de equidad en las regiones beneficiarias.

### Pobreza e inseguridad alimentaria a nivel nacional

3. Las estimaciones más recientes indican que 10,4 millones de personas viven en condiciones de pobreza. De éstas, tres millones residen en las zonas urbanas y 7,4 millones en las rurales. Asimismo se calcula que el 74 por ciento de la población rural vive en condiciones de pobreza extrema. La pobreza se concentra en 69 municipios rurales de las zonas occidental/noroccidental y nororiental del país, que tienen una población de 1,8 millones de habitantes aproximadamente. Dicha cifra se eleva a dos millones si se añaden los repatriados y los ex combatientes de la guerra civil.
4. En Guatemala la pobreza y la inseguridad alimentaria tienen carácter estructural, y están vinculadas a tasas de subempleo elevadas. El hecho de que la pobreza se concentre en las zonas rurales se debe al alto porcentaje de población que reside en tales zonas, a la distribución desigual de las tierras (el 65 por ciento es propiedad del 2,2 por ciento de la población) y la fragmentación de las pequeñas fincas, a los bajos índices de instrucción, a una inversión pública y un gasto social escasos en las zonas rurales, al acceso limitado a la tecnología y los recursos financieros, y a la productividad baja.

---

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En marzo de 1997 un dólar EE.UU. equivalía a 5 950 quetzales.



5. Si bien con altas tasas de subempleo, la agricultura utiliza el 50 por ciento de la fuerza de trabajo del país. La escasa productividad, así como el tamaño reducido de las parcelas de la mayoría de los agricultores de subsistencia, determinan niveles de empleo bajos y son causa de déficit productivos crónicos y/o niveles crónicamente bajos de ingresos para el consumo familiar. Muchos de estos productores viven de ingresos que se complementan con la migración temporal de toda la familia a zonas donde se producen cultivos de exportación. El cambio de clima, sumado a las condiciones sanitarias e higiénicas imperantes en dichas zonas, hace que frecuentemente las familias vuelvan a casa con problemas de salud (principalmente afecciones gastrointestinales e infecciones respiratorias) que reducen aún más los beneficios nutricionales que obtienen de los alimentos. Sólo el 25 por ciento de las mujeres forman parte de la población económicamente activa, trabajando sobre todo en el sector no estructurado de la economía. Sin embargo, la participación de las mujeres en las actividades rurales no está reconocida, por más que éstas puedan trabajar, en promedio, incluso 15 horas diarias. Existe un porcentaje elevado de mujeres que son cabeza de familia y que, en tanto tales, al cuidado y la educación de los niños suman la responsabilidad adicional de ser el sostén económico de sus familias. Existen diferencias significativas en el acceso a la enseñanza: entre las mujeres adultas el índice de alfabetización es de 48 por ciento, frente a un 62 por ciento entre los hombres. Además, en las zonas rurales esta desigualdad entre las tasas de alfabetización de hombres y mujeres se hace aún mayor. El bajo nivel de instrucción de la población rural e indígena sigue constituyendo un problema de enormes dimensiones. Las tasas combinadas de escolarización primaria, secundaria y terciaria también revelaban, en 1993, una disparidad entre mujeres y hombres (41,5 y 48,9 por ciento, respectivamente).
6. Los grupos indígenas presentan las tasas de crecimiento demográfico más altas del país, y sus problemas de inseguridad alimentaria son crónicos y crecientes. Las condiciones de inseguridad alimentaria que caracterizan a la población indígena derivan del hecho de que un porcentaje alto de ésta reside en las zonas rurales y posee tierras de calidad y tamaño variable, a causa de la fragmentación de las parcelas; a esto se suman dificultades de carácter político en las zonas donde la población se ha desplazado a causa de la guerra civil. El índice de crecimiento demográfico de la población mestiza pobre es inferior solamente al de la población indígena. Los mestizos también tienen dificultades para el acceso a los recursos, y también se ven afectados por los altos niveles de subempleo de las zonas rurales.

### **Suministro alimentario, consumo de alimentos y nutrición**

7. La fuerte reducción de la disponibilidad nacional de alimentos frustró los esfuerzos desplegados en los últimos años a fin de mejorar la situación de seguridad alimentaria del país. La tasa de crecimiento del suministro alimentario nacional siempre ha sido más lento que el aumento de la población. Además, en los últimos años se registró una caída de las importaciones de los alimentos subvencionados, que dio lugar a déficit que no se compensaron con un aumento de las importaciones alimentarias comerciales. Asimismo se redujeron los ingresos reales de la población beneficiaria, lo que parece indicar que a los déficit de importaciones mencionados no correspondió un mayor acceso a los mercados.
8. Durante el período 1990/94 la producción disponible para el consumo interno descendió a un ritmo anual del 2 por ciento, mientras la población aumentaba con una tasa de crecimiento de 2,9 por ciento anual. Durante el mismo período, la producción de alimentos básicos (maíz, frijoles, arroz, sorgo y trigo) descendió en un 2,4 por ciento, y este déficit no fue compensado por un aumento de las importaciones. La producción de cereales básicos no resulta atractiva para la agricultura comercial porque los precios al productor sufren grandes fluctuaciones y los costos de producción son elevados; por consiguiente, el suministro interno depende en gran medida de los pequeños productores rurales.



9. Las importaciones de alimentos han presentado un comportamiento irregular. En términos generales se han registrado las siguientes tendencias (1980-94): a) crecimiento continuo de las importaciones, que representan el 11,7 por ciento del consumo interno; b) aumento sustancial del volumen de las importaciones comerciales de alimentos, acompañado de una drástica reducción del volumen de las importaciones no comerciales. Esto refleja una mejora comparativa de la capacidad de importación del país y una reducción de la asistencia externa. Sin embargo, ninguno de estos factores ha beneficiado a la población destinataria de la asistencia del PMA.
10. La dieta tradicional del guatemalteco, especialmente en las zonas rurales, no satisface las necesidades nutricionales básicas. Las fuentes principales de energía y de proteínas son el maíz y los frijoles (alimentos que consume más del 98 por ciento de la población). Sólo el 23 por ciento del consumo medio de proteínas (55 gramos por día) es de origen animal, mientras que los niveles recomendados son de 35 por ciento (como mínimo) y 50 por ciento (nivel óptimo). La ingesta energética diaria (2 047 calorías) es inferior a la recomendada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS).
11. La inseguridad alimentaria se traduce en índices bajos de nutrición y salud, que se deben a la alimentación deficiente y a los escasos beneficios nutricionales que se obtienen de la ingesta alimentaria. El resultado de ello es que el 57,8 por ciento de los niños de tres a 36 meses de edad sufre malnutrición crónica, al igual que el 50 por ciento de los escolares de más de seis años de edad. Reviste particular gravedad el deterioro del estado sanitario y nutricional de los lactantes (destete tardío, introducción tardía de complementos alimentarios, prácticas inadecuadas de alimentación y preparación de los alimentos). Además, los niños de uno a cinco años de edad presentan deficiencias moderadas de vitamina A (15 por ciento), y se observa anemia tanto en los niños como en las mujeres en edad de procrear. Un estudio sobre micronutrientes realizado en 1996 estableció que el 39,1 por ciento de las mujeres adultas sufría anemia.
12. En el ámbito familiar existen situaciones de déficit alimentario particularmente agudas, determinadas por factores culturales. La tradición obliga a reservar los mejores alimentos a los hombres, para que puedan trabajar fuera de casa, y luego a los hijos que trabajan. Los demás miembros de la familia son los últimos en recibir alimentos. Otro factor que influye en la disponibilidad de alimentos para los pequeños productores rurales es el hecho de que los hogares no dispongan de tecnologías adecuadas y de las instalaciones necesarias para el adecuado manejo de los cereales básicos después de la cosecha; esto determina pérdidas de producción que van del 15 al 30 por ciento. En las zonas más afectadas por la pobreza extrema y el déficit de alimentos, la mayoría de los hogares son sumamente vulnerables a la pérdida de cosechas y a las malas condiciones de comercialización. Por consiguiente, la participación en proyectos de ayuda alimentaria es parte integrante de la estrategia de supervivencia de las familias pobres, y les permite trabajar en sus propias fincas durante más tiempo o dedicarse a la construcción de bienes comunitarios.

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

### **Políticas en materia de desarrollo y seguridad alimentaria**

13. Las actividades realizadas en los últimos años para mejorar la situación de inseguridad alimentaria del país dieron resultados limitados. Los recursos disponibles se utilizaron para actividades que estuvieron condicionadas sobre todo por el intento de promover la estabilidad



política (proceso de pacificación), más que por el de resolver los problemas estructurales de pobreza e inseguridad alimentaria. Al mismo tiempo, las medidas de ajuste estructural, la falta de recursos y las restricciones de carácter fiscal impusieron limitaciones sustanciales, salvo en el caso de entidades como el Fondo de Inversión Social (FIS), que dispone de un porcentaje elevado de financiación externa.

14. Hasta 1992 las actividades se ejecutaron por conducto de departamentos e instituciones gubernamentales (los Ministerios de Educación, Salud Pública, Desarrollo Urbano y Rural, y Agricultura). A partir de ese año se introdujeron cambios sustanciales, en respuesta a la necesidad de proporcionar instrumentos modernos y más eficientes para el gasto social. Los mecanismos establecidos, con carácter temporal, para transferir recursos a la población destinataria (Fondos de Desarrollo Social) son esencialmente de tres tipos: a) organismos que se encargan directamente de la ejecución, como el FIS, el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA); b) cuentas de distribución financiera, como el Fondo de Aporte al Desarrollo Rural (ADR) y el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario (FSDC); y c) organismos que prestan apoyo a los ministerios, entre ellos el Fondo para la Reactivación y la Modernización de la Agricultura (FONAGRO), el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA), y otros fondos afines destinados a promover actividades de desarrollo en los sectores de la vivienda y la educación.
15. En términos operacionales, los fondos se utilizan para apoyar el proceso de modernización, descentralizar las funciones del Gobierno y fortalecer los gobiernos municipales. Proporcionan ayuda para la aplicación de medidas destinadas a mejorar el acceso y la seguridad de tenencia de la tierra, reestructurar el sistema de financiación de la agricultura, desarrollar la infraestructura rural, proceder al reasentamiento de la población desarraigada a causa del conflicto armado, ampliar la red educativa, y aplicar otras medidas que aseguren la sostenibilidad de las actividades de desarrollo económico y social.
16. El enfoque estratégico que se aplica actualmente para mejorar la situación de pobreza e inseguridad alimentaria está contenido en el Programa de Gobierno para 1996-2000. Este Plan enuncia una serie de compromisos básicos destinados a facilitar la reconciliación nacional, combatir la pobreza y apoyar la inversión en actividades productivas. La finalidad del Programa es cumplir los compromisos asumidos en los acuerdos de paz, especialmente en relación con el reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el conflicto y con la situación agraria. La política del Gobierno para el próximo quinquenio en relación con los temas de género se presentará en mayo de 1997, pero el Plan de Acción de Desarrollo Social (PLADES) incluye ya los objetivos fundamentales de equidad y acceso de las mujeres a los recursos. El plan de paz consta de cuatro componentes principales: reintegración de la población desarraigada y desmovilizada, desarrollo humano integrado, desarrollo productivo sostenible, y fortalecimiento y modernización del Estado democrático. La asistencia del PMA para los primeros tres componentes se ha identificado como elemento importante para el cumplimiento del plan de paz. La ayuda alimentaria, en forma de alimentos por trabajo para actividades de conservación de suelos, riego y repoblación forestal, puede aportar una contribución importante, y evitaría la migración de los beneficiarios a las zonas costeras para ganarse el sustento.
17. Las declaraciones de políticas y las intenciones anunciadas en el PLADES aún no se han traducido en actividades concretas. Resulta difícil identificar los progresos alcanzados durante el primer año de ejercicio del Gobierno; los problemas esenciales, relacionados con la falta de decisiones en materia de políticas, obedecen a dificultades para reorientar los gastos y/o aumentar los ingresos fiscales. Se espera que las medidas de política social, que en su mayoría guardan estrecha relación con los compromisos de los acuerdos de paz, se apliquen



enérgicamente en 1997. Las restricciones de carácter fiscal deberían poder superarse inicialmente mediante las contribuciones ya prometidas para tal fin, especialmente en la reunión del Grupo Consultivo que se celebró en París en enero de 1997.

18. A continuación se enumeran las principales actividades en curso orientadas a mejorar la seguridad alimentaria (financiadas en su mayor parte mediante asistencia externa): a) Programa de Desarrollo Integrado de Quiché (Unión Europea) coordinado por la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia de la República, en 14 municipios de Quiché, con un componente de seguridad alimentaria; b) Programa de Nutrición Maternoinfantil, ejecutado por el Ministerio de Salud Pública Social, con la finalidad principal de mejorar el estado sanitario y nutricional de la población guatemalteca y en particular de las madres y niños de las zonas de pobreza que el Gobierno considera prioritarias; c) Proyecto de Seguridad Alimentaria a nivel Familiar (PROSAF), ejecutado por el PNUD y el Ministerio de Agricultura (MAGA) con financiamiento del Gobierno de los Países Bajos: su objetivo principal es apoyar la ejecución de proyectos destinados a mejorar la seguridad alimentaria familiar; d) Proyectos de Desarrollo Rural para Pequeños Productores de Zacapa y Chiquimula, financiados por el FIDA y el Gobierno de los Países Bajos; y e) el Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes, financiado por el FIDA, los Países Bajos, la OPEP, el PMA y el PNUD.
19. Otros proyectos que ejecuta el MAGA tienen por finalidad principal crear las condiciones para el desarrollo sostenible, aumentando la producción y la productividad de la agricultura y efectuando inversiones en el desarrollo rural y en actividades de creación de empleo en zonas rurales; se halla en preparación (con la asistencia de la FAO) un proyecto de seguridad alimentaria destinado a las zonas afectadas por el conflicto civil, y se está formando un grupo consultivo para ayudar al MAGA a formular políticas y planes de acción para la seguridad alimentaria. Este grupo recibirá apoyo de la FAO, el PNUD y de la Unidad Regional de Asistencia Técnica del Banco Mundial.

### **Gestión de situaciones de emergencia**

20. Las situaciones de emergencia que se han producido en Guatemala fueron consecuencia principalmente de desastres naturales (inundaciones, sequías, erupciones volcánicas), pero también del prolongado conflicto civil. Éste último hizo que grandes grupos de población migraran dentro del país (personas desplazadas) o bien emigraran al exterior (refugiados), y las consecuencias de ello han sido la disgregación de las familias, el abandono y la pérdida de tierras agrícolas y la destrucción de infraestructura en las zonas rurales.
21. Aunque las zonas propensas a sufrir catástrofes naturales están relativamente bien identificadas, no existen programas para la prevención de desastres o la gestión de sus consecuencias. Tampoco se dispone de instrumentos o recursos suficientes (financieros, alimentarios y/o técnicos) como para poder abordar en forma apropiada los problemas que provocan tales situaciones de emergencia. Esto hace que aumente la dependencia de los donantes incluso en aquellos casos en que deberían poder resolverse con recursos internos. El Comité Nacional de Emergencia (CONE), tiene en estudio el establecimiento de un Sistema Nacional para la Reducción de Desastres (SINRED) que debería reemplazar al propio CONE.

### **Programas y proyectos de ayuda alimentaria**

22. Guatemala ha recibido ayuda alimentaria principalmente de Estados Unidos (PL-480, Títulos I y II) de la Unión Europea y del PMA. La ayuda del Título I se canaliza a través del Gobierno, como apoyo a la balanza de pagos; los recursos del Título II, que consisten en alimentos para la distribución en especie, se canalizan a través de organizaciones no



gubernamentales como CARITAS, CARE, Feed the Children y los Servicios Católicos de Socorro. La Unión Europea canaliza sus recursos directamente a través de las ONG y el PMA. Las actividades apoyadas por el PMA han sido ejecutadas directamente por organismos del Gobierno, aunque en los últimos tiempos se ha hecho más frecuente su ejecución con la asistencia de ONG. En los últimos años la ayuda alimentaria total a programas y proyectos ha oscilado entre 150 000 y 200 000 toneladas de productos (principalmente cereales) aunque con una tendencia a la disminución de esta cantidad.

23. En respuesta a los pedidos del Gobierno, la ayuda exterior proporcionada durante el período 1992-96 se concentró en las zonas de conflicto (ZONAPAZ)<sup>1</sup> asistidas por FONAPAZ. A finales de 1996 se observó un cambio de enfoque y una ampliación de la cobertura y la asistencia a grupos de población con mayor inseguridad alimentaria que residían fuera de las regiones incluidas en ZONAPAZ. En conjunto, el análisis de las actividades de ayuda alimentaria que se están ejecutando actualmente revela una reducción considerable del volumen de las donaciones y una tendencia a orientar la ayuda alimentaria hacia zonas geográficas específicas. Hay poca coordinación interinstitucional entre los donantes y los organismos gubernamentales, y los intentos de coordinar los programas son esporádicos. Las actividades de ayuda alimentaria desarrolladas en el país se han centrado por lo general en la salud maternoinfantil, seguida del socorro de urgencia y de actividades relacionadas con proyectos de desarrollo y generación de empleo (principalmente mediante alimentos por trabajo).
24. Los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) de estos proyectos son deficientes y no están respaldados por evaluaciones que permitan calibrar con cierta seguridad los efectos de las medidas aplicadas, y adquirir enseñanzas para el futuro. Las mujeres han participado principalmente en los programas de asistencia maternoinfantil y refacción escolar, aunque a menudo no se ha aplicado un enfoque de género.

## EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

### La asistencia del PMA a Guatemala

25. Desde julio de 1971 hasta septiembre de 1996, el PMA proporcionó ayuda por un total de aproximadamente 111 millones de dólares; la mayor parte de esta cantidad se proporcionó a partir de 1985 (100 millones de dólares). El apoyo prestado a la ejecución de los proyectos incluyó también artículos no alimentarios como vehículos, equipos y herramientas por un valor superior a 2,5 millones de dólares. Estas cifras no incluyen los fondos de contrapartida del Gobierno (aproximadamente 67 dólares por tonelada de alimentos donados) ni los proporcionados por los beneficiarios para sufragar los gastos del transporte de los alimentos desde los almacenes regionales hasta las comunidades beneficiarias. A partir de 1991, la asistencia se centró en el apoyo a grupos de mujeres (capacitación, organización de grupos y establecimiento de empresas productivas), la conservación de los recursos y del medio ambiente (conservación de suelos y mejor ordenación de las aguas), el apoyo a grupos vulnerables (niños menores de cinco años de edad y madres gestantes y lactantes) y la alimentación escolar. Alrededor del 50 por ciento de los recursos totales proporcionados por el PMA durante el período 1991-96 se destinaron a la asistencia a grupos vulnerables.

<sup>1</sup> Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, El Quiché, Solola, Chimatténango, Alta Verapaz, Baja Verapaz y El Petén.



## Proyectos asistidos por el PMA

26. En septiembre de 1996 había cuatro proyectos en curso de ejecución, por un valor total de 41 millones de dólares aproximadamente. Recientemente se aprobó un quinto proyecto para la construcción de infraestructura en zonas deprimidas afectadas por el conflicto interno (Guatemala 5279), con un costo total para el PMA de 10,7 millones de dólares.
27. **Asistencia a alumnos de escuelas primarias y grupos vulnerables (Guatemala 2705 (Ampl. 2)).** La fase actual de ampliación de este proyecto, que tiene un costo total para el PMA de 24,3 millones de dólares y una duración prevista de cuatro años, comenzó en 1993. Su finalidad es beneficiar a aproximadamente 30 000 mujeres y 100 000 niños mediante un componente maternoinfantil, a 700 000 alumnos de establecimientos preescolares y escuelas primarias mediante un componente de refacción escolar, y a 15 000 niños menores de un año de edad mediante un componente de asistencia comunitaria. Su zona de ejecución está dentro de ZONAPAZ, excluyendo a Huehuetenango y Petén pero incluyendo a otros departamentos de la región oriental. Este proyecto se ejecuta por conducto de los ministerios de Educación y Salud y de la Oficina de la Presidencia de la República.
28. El proyecto ha ayudado a mantener la asistencia a clases de los alumnos de escuelas primarias y establecimientos preescolares, y la de las madres gestantes y lactantes a los centros de salud. Aunque no existen estudios de evaluación de su impacto (sólo se dispone de indicadores de los progresos físicos y de la marcha financiera del proyecto), se considera que sus repercusiones en la dieta y la educación han sido inferiores a las expectativas a causa, en parte, de un suministro muy irregular de productos alimenticios.
29. **Promoción y establecimiento de empresas asociativas de mujeres en las zonas rurales (Guatemala 2581 (Ampl. 1)).** Este proyecto, cuyo costo para el PMA es de 7,7 millones de dólares, se proponía beneficiar a 15 000 mujeres organizadas en asociaciones, 2 500 estudiantes de escuelas rurales de formación profesional, 2 400 promotores voluntarios y 1 200 artesanos durante un período de cinco años a partir de 1991. También desarrolla actividades en las regiones de ZONAPAZ, así como en Zacapa y Progreso. Su ejecución estuvo inicialmente a cargo del Ministerio de Desarrollo, y tras la disolución del mismo se transfirió al Ministerio de Agricultura. Se alcanzaron los objetivos relativos a la capacitación de los grupos de mujeres, pero sólo el 34 por ciento de los grupos que habían recibido dicha formación utilizaron sus ahorros (contribuciones por cada ración de alimentos recibida) para establecer empresas rurales y financiar actividades productivas.
30. **Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas (Guatemala 2587 (Ampl. 1)).** El proyecto comenzó en 1991, para un período de seis años y con un costo total para el PMA de 5,6 millones de dólares. Sus principales actividades son: conservación de suelos y aguas, prácticas agrícolas mejoradas, prácticas agroforestales, y capacitación comunitaria. Los beneficiarios son 16 000 hombres y mujeres; se han mejorado 16 000 hectáreas gracias a las medidas de conservación de suelos. El efecto inmediato más importante del proyecto se obtuvo mediante el apoyo al establecimiento de 700 hectáreas de pequeñas fincas agrícolas de regadío, 790 instalaciones para la conservación de aguas y 1 400 hectáreas de tierras forestales. La Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) se encarga de la ejecución. La intensificación y diversificación de la actividad agrícola ha permitido un aumento significativo de los ingresos familiares de los beneficiarios.
31. **Asistencia a personas repatriadas, desplazadas y necesitadas en zonas afectadas por el conflicto (Guatemala 5360/Q, proyecto de acción rápida).** Este proyecto brindó asistencia a unas 12 000 personas (3 000 repatriados y 9 000 personas desplazadas en el interior del país); la ayuda consistió principalmente en inversiones en infraestructura comunitaria básica, desbroce y nivelación de tierras, y apoyo a actividades de capacitación en las zonas de



influencia del proyecto. La ejecución está a cargo de la Comisión Especial de Atención a los Refugiados Repatriados, y Desplazados (CEAR); gracias a este arreglo se ha reforzado la participación de las ONG y otras instituciones locales. El proyecto brindó apoyo a actividades destinadas a facilitar el regreso y la reintegración social de las personas afectadas por el conflicto interno.

## Resultados, repercusiones y lecciones aprendidas

32. En términos generales, la asistencia del PMA ha resultado muy eficaz para transferir ingresos, en forma de raciones de alimentos, a familias aquejadas por un grave déficit de alimentos. No debe subestimarse la importancia de tal logro, que permitió a estas familias tener acceso a una dieta mínima. En los últimos años la ayuda del PMA se ha desplazado gradualmente del apoyo de urgencia y la asistencia para actividades educacionales y sanitarias a actividades más complejas, destinadas a apoyar el desarrollo humano y la producción y a aumentar la presencia y la participación de la mujer en el proceso de desarrollo. El proyecto más reciente (Guatemala 5279) combina el socorro de urgencia (reasantamiento de personas desplazadas) con actividades de desarrollo sostenible (inversión en infraestructura productiva, creación de empleo rural y producción agrícola).
33. **Enfoque de género.** Las actividades apoyadas por el PMA han beneficiado principalmente a las mujeres: en efecto, éstas representan el 42 por ciento de los beneficiarios totales (1,2 millones durante los últimos cinco años). Gracias a la atención prestada a los niños y niñas menores de cinco años de edad en los centros de estimulación precoz, las madres han podido participar en cursos de capacitación, emprender actividades generadoras de ingresos (con el apoyo de fondos rotatorios), y disponer de más tiempo para sus tareas domésticas. Al mismo tiempo se proporcionó asistencia para lograr la participación de las mujeres en actividades de alfabetización (conjuntamente con el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA)), y para la capacitación y organización de las beneficiarias con miras al establecimiento de actividades productivas. Estas iniciativas responden a la marcada desigualdad entre las tasas de analfabetismo de las mujeres y los hombres adultos.
34. Las actividades de refacción escolar consiguen llegar a la población destinataria. Sin embargo, la cobertura institucional del sector público y la falta de infraestructura comunitaria hacen que los grupos de edades más vulnerables, es decir, los niños menores de cinco años, sólo puedan aprovechar en parte sus beneficios. Aunque no existen informes de evaluación directa del impacto de estas actividades, sus efectos parecen haber sido inferiores a los objetivos previstos; esto es consecuencia de la entrega irregular de los alimentos y de los frecuentes cambios en la composición de las raciones.
35. El proyecto de actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas (Guatemala 2587) parece ser el más sostenible, y presenta sólidos elementos de viabilidad técnica y económica, participación comunitaria y ordenación de los recursos. Aunque la capacitación y fomento de grupos de mujeres para realizar empresas productivas (Guatemala 2581) parece haber logrado grandes progresos, sólo el 34 por ciento de los grupos desarrollan actividades con sus propios recursos. Por otra parte, es demasiado pronto para evaluar la sostenibilidad a plazo medio de los grupos que han completado la capacitación. Sí parece estar asegurada la sostenibilidad financiera de los fondos rotatorios (que operan con tasas del mercado que se han mantenido a cuatro puntos porcentuales por encima de la inflación), mientras que es difícil evaluar la de las actividades de apoyo a grupos vulnerables (Guatemala 2705), ya que en general éstas no producen activos tangibles y su sostenibilidad indirecta podría derivar de actividades de desarrollo apoyadas por las organizaciones comunitarias que se han establecido para facilitar la ejecución del componente



materno infantil. En esta etapa el Gobierno no está en condiciones de hacerse cargo por completo de estos componentes, si bien en el caso de la alimentación escolar la producción de galletas se está financiando casi por completo con sus recursos.

36. La conservación de recursos naturales y el fomento de prácticas sostenibles para su ordenación constituyen parte integrante del proyecto Guatemala 2587. Éste ha obtenido muy buenos resultados, y ha producido un impacto importante en el empleo y los ingresos. La elevada demanda existente, la competencia por el agua y por el uso de acuíferos y las deficiencias de la legislación que regula la utilización de este recurso podrían obstaculizar, en el futuro, el desarrollo de pequeñas instalaciones de riego. Otro problema que aún no está resuelto se relaciona con la contaminación de las fuentes de agua como consecuencia del mayor uso de plaguicidas en las zonas de riego en pequeña escala, y la reconversión productiva de las cuencas hidrográficas de tierras altas. La ejecución del proyecto requiere una estrecha coordinación con las autoridades en lo referente al uso del agua y la contaminación ambiental.
37. Anteriormente el PMA brindó su apoyo a programas de asentamiento de población en tierras frágiles del norte del país (Ixcán, Petén y parte de Alta Verapaz). Sin embargo, las evaluaciones mostraron que tales programas habían ocasionado daños a los ecosistemas de las zonas interesadas. El apoyo del PMA a las intervenciones que se realizan en el marco del proyecto Guatemala 5279 debe tener muy en cuenta las enseñanzas adquiridas. Los proyectos de alimentos por trabajo, en los que la ración diaria tenía un valor considerable al ser ligeramente inferior al de un día de trabajo, permitieron hacer un uso estratégico de los alimentos proporcionados. Los alimentos no se entregaban "gratuitamente" a los colonos, sino que éstos tenían que trabajar para obtenerlos.
38. Las principales deficiencias de las actividades en curso obedecen a problemas de formulación. Estos se relacionan, en primer lugar, con la gran dispersión geográfica de las actividades, que redujo la eficacia de las mismas (costos más elevados y dificultades para la supervisión). En segundo lugar, los objetivos y metas de los proyectos no están expresados con claridad y son demasiado ambiciosos, ya que al parecer no tienen en cuenta la limitada capacidad de ejecución disponible. Un tercer problema reside en la selección inadecuada o la escasa participación a la hora de identificar organismos para la ejecución del proyecto. Aunque la distribución geográfica de las actividades es adecuada, una mayor concentración resultaría beneficiosa. Las actividades se ejecutan en los nueve departamentos prioritarios definidos por FONAPAZ y, en menor medida, en las zonas de concentración de la pobreza en el este del país y en zonas marginales en torno a la ciudad de Guatemala. Los problemas de acceso y cobertura con que se enfrentan los organismos de ejecución, que limitan la cobertura efectiva de las actividades y sus beneficios, no siempre permiten llegar a las personas más gravemente afectadas por la inseguridad alimentaria.
39. Todos los proyectos tienen sistemas de seguimiento y evaluación y disponen de los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento. Sin embargo, en la práctica (con la excepción del proyecto Guatemala 2587) ha habido grandes retrasos en la aplicación de estos sistemas. La información, que a menudo se recoge en forma fragmentaria e irregular, no ha sido suficiente o adecuada para efectuar un seguimiento y un control apropiados de la marcha de las actividades y la utilización de los recursos del PMA. Todavía es difícil determinar en qué medida las mujeres se benefician de los proyectos asistidos por el PMA en igualdad de condiciones con los hombres, a pesar de que, tal como se ha mencionado anteriormente, aparentemente son mayoría entre los beneficiarios. Tampoco se han abordado en forma sistemática los problemas del acceso y control equitativo de los recursos y la participación de las mujeres en la administración de los proyectos, ni ha habido evaluaciones del impacto de



las actividades, aunque sí se han efectuado estudios de casos y evaluaciones de mitad de período en la mayor parte de los proyectos.

40. Es difícil separar los problemas derivados del diseño de las actividades de aquéllos que se relacionan con su ejecución. Esta última depende en gran medida de organismos gubernamentales, pero la capacidad de ejecución de éstos se ha reducido como consecuencia de los recortes del gasto público (programas de estabilización), de cambios en la asignación de las competencias, y de la inestabilidad institucional (cambios en la función del gobierno central, reforma del sector público, y modificaciones y un cierto grado de improvisación por parte de los organismos de ejecución). No se ha evaluado la marcha de las actividades de capacitación (destinadas a beneficiarios, técnicos y dirigentes), por más que entre los distintos proyectos existen diferencias sustanciales al respecto.

### **Manipulación de los alimentos y proceso de monetización**

41. La imposibilidad de transferir recursos humanos y financieros adecuados hizo sentir sus efectos tanto en la logística de los alimentos (transporte, almacenamiento y administración) como en la financiación de los insumos complementarios y en la provisión de asistencia técnica y capacitación para los beneficiarios y el personal de los proyectos. El PMA compensó la falta de recursos de contrapartida autorizando el uso temporal de recursos de los fondos rotatorios (110 000 dólares) para fines de logística, y colaborando con otros organismos. Sin embargo, los problemas de base no se resolvieron y la situación llegó a un punto crítico a finales de 1995, cuando se suspendieron con carácter temporal todos los envíos de ayuda alimentaria a Guatemala. Sin embargo, éstos se reanudaron a mediados de 1996. La monetización y las compras locales permitirán reducir, en el futuro, los altos costos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM).
42. El Gobierno es consciente de estas deficiencias, y tiene en curso un estudio para evaluar y reformular todo el sistema de logística de los alimentos. Asimismo ha adoptado medidas energéticas para investigar y subsanar los casos notificados de mala administración de los almacenes de DIGESA. Aún queda mucho por hacer para resolver los problemas de administración y la falta de recursos financieros y humanos para ejecutar los proyectos. El PMA planea actualmente una campaña sistemática de información y coordinación a fin de poner en claro su función, sus procedimientos y los límites de la asistencia que está en condiciones de proporcionar.
43. Los gastos en logística interna de los alimentos (recepción, transporte y almacenamiento en los depósitos regionales), que ascienden aproximadamente a 83 dólares por tonelada, son comparables a los del sector privado. En los cálculos anteriores no se incluían los costos del transporte desde los almacenes regionales hasta los puntos de distribución final, que eran financiados por los beneficiarios. Últimamente los precios de los alimentos en el mercado local han sufrido un brusco aumento, y a consecuencia de ello los valores alfa de las raciones del PMA son favorables; en septiembre de 1996 fluctuaban entre 1,2 y 1,8.
44. El proceso de monetización en Guatemala se vio afectado por limitaciones del mercado, problemas de logística externa y por la ausencia de directrices específicas en cuanto a los procedimientos que debían aplicarse. El mercado de los productos que el PMA monetiza actualmente (trigo y maíz amarillo) está controlado en parte por monopolios que obstaculizan la negociación y hacen descender los precios. A menudo los precios obtenidos con la monetización de productos del PMA, si bien superiores a los precios de referencia del PMA de Roma, han estado invariablemente supeditados a los del mercado local. El problema se complica aún más a causa de la impuntualidad de los envíos y la falta de información sobre su volumen y especificaciones de calidad. La inversión financiera de los recursos generados



tampoco ha estado exenta de dificultades. Hasta marzo de 1996 el valor de los recursos generados mediante la monetización iba en descenso, porque la inversión se efectuaba a tipos de interés más bajos que los ofrecidos en el mercado.

## ORIENTACIÓN DE LA AYUDA DEL PMA EN EL FUTURO

### Estrategia propuesta

45. Un requisito previo esencial para esta estrategia, que constituye a la vez una limitación para el diálogo que debe definir el programa futuro del PMA en Guatemala, es que efectivamente se resuelvan los problemas principales que han obstaculizado, hasta ahora, las actividades apoyadas por el PMA. Es particularmente importante que se llegue a acuerdos formales sobre los procedimientos y la puntualidad de las contribuciones presupuestarias de contrapartida, así como sobre la aplicación de las recomendaciones del estudio en curso destinado a mejorar la logística interna de los alimentos. También es importante que se establezcan sistemas apropiados de coordinación y seguimiento para garantizar la adecuada administración y control de los recursos de los proyectos. Los resultados del diálogo y de las medidas correctivas que habrían de aplicarse en caso de incumplimiento deben reflejarse en cláusulas de condicionalidad sencillas (y fáciles de aplicar), tanto para las actividades en curso como para las futuras.
46. La estrategia propuesta tiene en cuenta las conclusiones del análisis de la pobreza y la inseguridad alimentaria, las exigencias y compromisos que derivan de los acuerdos de paz y las enseñanzas adquiridas en la experiencia de la ejecución de proyectos de ayuda alimentaria. Por consiguiente, la asistencia del PMA se orientará principalmente a:
  - a) reducir la pobreza extrema;
  - b) promover la producción alimentaria sostenible y la ordenación sostenible de los recursos naturales; y
  - c) contribuir al proceso de paz y reconciliación.
47. Una parte integrante de esta estrategia es la aplicación de medidas destinadas a facilitar la descentralización y aumentar la participación de los beneficiarios en el proceso de adopción de decisiones y en las distintas fases del ciclo de los proyectos (diseño, ejecución, evaluación y seguimiento), con el objetivo final de que estas actividades sean realizadas por los propios beneficiarios. Por consiguiente, la estrategia incluye medidas destinadas a incorporar efectivamente el análisis de género en todas las actividades, lograr una orientación más precisa de éstas (hacia grupos de beneficiarios y zonas geográficas que se consideren prioritarios), y asegurar la complementación de recursos y una coordinación más estrecha con otros agentes del desarrollo.
48. Las actividades centradas en los aspectos de género y destinadas a ayudar a las mujeres procurarán: a) aumentar la participación de éstas y asegurarles un papel más importante en la adopción de decisiones dentro del hogar y de la comunidad, b) brindarles mayor acceso al mercado del trabajo retribuido, c) proporcionarles oportunidades de capacitación para aumentar su participación en los ingresos familiares y su contribución a los mismos. También es necesario adoptar medidas orientadas a incluir explícitamente a las mujeres en los programas de alimentos por trabajo, y a asegurar que sean ellas las que reciban y administren la ayuda alimentaria en el ámbito familiar. Estos programas deben estar pensados para identificar y proporcionar recursos para la inversión, asignando la responsabilidad



especialmente a las mujeres. Para la participación en los proyectos se dará la prioridad a los hogares donde haya viudas y niños que han quedado huérfanos como consecuencia del conflicto civil, ya que se trata de familias muy vulnerables a la inseguridad alimentaria.

### **Población destinataria y orientación principal de las actividades**

49. La asistencia del PMA se concentrará en la población que vive en condiciones de pobreza extrema, y especialmente en los niños menores de cinco años de edad, los alumnos de establecimientos preescolares y escuelas primarias, las madres gestantes y lactantes y las mujeres que son cabeza de familia. Otros beneficiarios en las zonas prioritarias serán las familias afectadas por el conflicto armado y los combatientes desmovilizados que se han asentado en sistemas agroecológicos sostenibles. El trabajo futuro se centrará, por orden de prioridad, en:
- a) **Los municipios más pobres** de los 15 departamentos indicados en el Programa de Gobierno para 1996-2000. Para identificar a los municipios que tienen derecho a participar se utilizará el Mapa Nacional de la Pobreza (FONAPAZ). Asimismo se incluirá en el programa a los municipios con un porcentaje alto de población que vive en la pobreza, por ejemplo Camotán y Jocotán en el Departamento de Chiquimula.
  - b) **Zonas periurbanas.** Comprenden los cinturones de pobreza que rodean a la capital y los de los municipios del Departamento de Guatemala y de las principales ciudades del país.
  - c) **Cuencas prioritarias.** La orientación específica de estas actividades se concertará con el Gobierno sobre la base de proyectos integrados de conservación de los recursos naturales y actividades de prevención de inundaciones.
50. El proceso comenzará, en un principio, por los municipios que acusan el grado más alto de pobreza en comparación con otros municipios de los 15 departamentos prioritarios. En la segunda etapa se identificará a las comunidades más aquejadas por la inseguridad alimentaria y a los grupos expuestos a mayor riesgo de malnutrición. El análisis, la identificación de las exigencias específicas de las comunidades y la definición de las actividades que han de ejecutarse (tipo de actividad y diseño concreto) se realizarán en forma descentralizada y participativa mediante un esfuerzo conjunto del PMA, los consejos de desarrollo y las comunidades que reúnan los requisitos para participar. Son esenciales para esta estrategia la cooperación con los organismos de las Naciones Unidas y el uso de una metodología de planificación participativa como la utilizada, por ejemplo, en El Quiché (1994-95).

### **Sectores propuestos para la intervención**

51. La estrategia del PMA comprende actividades de asistencia en los siguientes sectores:
- a) **Desarrollo humano.** Las actividades en este sector intentan proteger a las poblaciones expuestas a elevado riesgo de malnutrición, y fomentar el desarrollo humano mejorando el estado nutricional y sanitario de la población destinataria. Esto incluye, en particular, medidas destinadas a: i) satisfacer las necesidades nutricionales inmediatas de las madres gestantes y lactantes, los niños menores de cinco años y los alumnos de escuelas primarias, y ii) proporcionar enseñanza, así como capacitación en atención de salud preventiva y reproductiva, nutrición y saneamiento ambiental, a grupos de familias y comunidades.
  - b) **Desarrollo productivo.** El objetivo general de estas actividades es mejorar la seguridad alimentaria incrementando la producción y creando empleo productivo en



las zonas rurales. Con ellas se procurará: i) aumentar la seguridad alimentaria familiar de los agricultores pobres, incrementando su producción y productividad agrícola mediante la introducción de prácticas mejoradas de cultivo, la ordenación sostenible de los recursos naturales, la protección de cuencas hidrográficas y la reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha; y ii) crear más empleos y elevar los ingresos de la población rural cuyo acceso a las tierras es insuficiente o inexistente, invirtiendo en infraestructura productiva e infraestructura social básica, desarrollando pequeñas empresas y microempresas y fomentando actividades comerciales en el medio rural. Una parte importante de estos planes beneficiará a grupos de la población afectados por el conflicto armado, por ejemplo, repatriados, personas desplazadas y ex combatientes, mediante planes de alimentos por trabajo, capacitación de adultos, asistencia técnica, y programas de movilización de ahorro y crédito en las comunidades.

- c) **Gestión de situaciones de emergencia.** Comporta la prevención de las catástrofes naturales y la ayuda cuando éstas se producen. En este contexto se brindará asistencia al organismo encargado de prevenir las emergencias y dirigir las operaciones pertinentes, a fin de fortalecer su planificación al respecto; además el PMA prestará su apoyo en las situaciones de emergencia declaradas por el Gobierno.

## El enfoque de género del programa

52. Las mujeres de Guatemala desempeñan una función importante en la economía y la producción alimentaria del país, pero toda una serie de limitaciones, sumadas a la poca información disponible, hacen que (especialmente en las zonas rurales) esta contribución sea generalmente subestimada. A este respecto la estrategia propuesta incorpora los compromisos asumidos por Guatemala y por el PMA en la Conferencia de Beijing, incluyendo explícitamente objetivos cuantificados y medidas específicas para la adecuada integración de las mujeres en el proceso de desarrollo. Por ejemplo, se propone reservar el 60 por ciento de la ayuda total a actividades que beneficien directamente a las mujeres, y asignar no menos del 25 por ciento de los recursos de alimentos por trabajo, así como de las inversiones previstas, a sectores que hayan sido identificados por las mujeres o en los que éstas sean las principales beneficiarias. Asimismo el PMA considerará prioritaria la reducción de las grandes diferencias existentes entre hombres y mujeres en cuanto al acceso a la instrucción, que se reflejan, por ejemplo, en las tasas de analfabetismo de adultos.
53. A fin de abordar en forma adecuada los temas de género, a) se proporcionarán programas de capacitación para los beneficiarios y el personal de los organismos de ejecución y del PMA, y se brindará asistencia técnica para tal fin; b) se procurará establecer enlaces con las autoridades y con otros organismos y dirigentes comunitarios que sean sensibles a los problemas de género; c) se revisarán y reformularán las estrategias y objetivos relacionados con las mujeres (por ejemplo, identificando programas que las beneficien y medidas encaminadas a la prestación de servicios a las mujeres que forman parte de la población beneficiaria, e invirtiendo en proyectos en los que las mujeres sean las únicas o las principales participantes); y d) se modificarán las metodologías y/o el sistema de SyE a fin de facilitar el adecuado seguimiento de los progresos alcanzados mediante la utilización de un enfoque de género.
54. Concretamente, las actividades se planificarán y ejecutarán en estrecha coordinación con el Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Género, las ONG y grupos organizados de mujeres. Los proyectos de alimentos por trabajo Guatemala 2587 y 2581 ya trabajan en coordinación con estos grupos. En el proyecto Guatemala 5289 se ha designado a



un especialista en género, y a otro experto para incorporar el análisis de género a la preparación del proyecto. Se prevé una intensa participación de las mujeres en la compra y distribución de los alimentos. A fin de garantizar tal participación y de capacitar a grupos organizados de mujeres para el manejo del crédito y la preparación de proyectos productivos, las actividades del proyecto programan realizar cursos específicos de formación. El proyecto Guatemala 2705 potenciará las funciones de los comités de padres, que se encargarán directamente de la gestión de las actividades y responsabilidades. Cada componente del proyecto ha preparado su propio plan de acción para 1997. Hasta la fecha el proyecto ha recibido fondos y asistencia técnica de la Unión Europea para preparar y organizar cursos de capacitación en el análisis de género. Asimismo se ha establecido una estrecha relación con UNICEF y UNIFEM, y existen conversaciones en curso para intensificar la colaboración de la Oficina Regional de UNIFEM.

### **Modalidades de asistencia**

55. La experiencia reciente de la manipulación, almacenamiento y distribución de los alimentos, así como el gasto relativamente alto que estos aspectos comportan para el Gobierno dadas las características topográficas del país, ponen de relieve la importancia de que se efectúen compras locales de productos lo más cerca posible de los lugares de los proyectos. De este modo se reducirán los costos de logística, se estimulará la producción local y se garantizará la compatibilidad de las raciones con los hábitos alimentarios locales. A este respecto, la experiencia del plan de monetización para la compra de alimentos locales previsto en el proyecto Guatemala 5279 se utilizará para definir los niveles futuros de monetización, teniendo en cuenta los precios y la disponibilidad de los alimentos; asimismo se aplicarán otras medidas para aumentar la eficacia con respecto a los costos.
56. Antes de dar inicio a los procedimientos de monetización, se adoptarán medidas destinadas a:
  - a) especificar los períodos en que tendrá lugar la monetización, procurando garantizar que ésta no tenga repercusiones en el mercado interno;
  - b) mejorar la logística externa (oportunidad de los envíos e información acerca de la calidad y las cantidades de productos enviados);
  - c) revisar los procedimientos operativos a fin de definir en forma más clara las responsabilidades específicas del Gobierno, el PMA y el sector privado en este proceso; y
  - d) introducir cambios a fin de que, sin perjuicio de las responsabilidades del Gobierno, los alimentos puedan seguir siendo propiedad del PMA hasta su transferencia a los compradores. Además, a fin de obtener mejores condiciones de negociación con los posibles compradores se estudiará la posibilidad de efectuar ventas conjuntas con otros organismos que monetizan volúmenes sustanciales de alimentos en el país. La oportunidad de los envíos y la información sobre los volúmenes y la calidad de éstos reviste importancia crítica en el caso de operaciones conjuntas. Por último, es necesario que se adopten medidas para centralizar las responsabilidades y garantizar que los recursos generados mediante la monetización se inviertan en las mejores oportunidades que ofrezca el mercado financiero en el momento en que se generen dichos fondos.
57. Los procedimientos que han de aplicarse para la ayuda en situaciones de emergencia se definirán caso por caso. Se concertarán acuerdos con el Gobierno en cuanto a las restricciones y límites de la asistencia del PMA y los procedimientos generales que han de adoptarse para el manejo de tales situaciones. En el diálogo con el Gobierno también se procurará garantizar que éste aporte sus propios recursos (o recursos facilitados por otros donantes) para satisfacer las necesidades de ayuda humanitaria o de urgencia que no estén contempladas en los planes de operaciones, no se relacionen con una declaración oficial de estado de emergencia y/o no sean acordes al tipo de situaciones de emergencia contemplado en las directrices del PMA en materia de políticas.



## Coordinación, ejecución e integración de las actividades

58. Si bien el Gobierno y el PMA seguirán compartiendo, a nivel central, la responsabilidad de la coordinación y la ejecución general de las actividades, en el futuro éstas tendrán un carácter más descentralizado y participativo tanto en lo que concierne a la formulación como desde el punto de vista de su ejecución y su control. La participación de los beneficiarios y otros agentes (comunidades, cooperativas, ONG, etc.), así como la de otros organismos/donantes, es esencial para adquirir recursos financieros y técnicos complementarios, aumentar la sostenibilidad de las operaciones y su impacto global, y subsanar cualquier deficiencia que pueda observarse en la ejecución.
59. Se espera que se concierten acuerdos operativos formales con los fondos sociales (FONAPAZ, FIS, FORELAP (Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva), etc.); con HABITAT (para la construcción de viviendas en las zonas de reasentamiento); con la Unión Europea; y con ONG como CARE (salud maternoinfantil), la Asociación de Cooperación Internacional y Solidaridad, MOLIS/MOVIMONDO (desarrollo agrícola e infraestructura básica). El PMA también seguirá apoyando las actividades del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y participando en las mismas a fin de facilitar el diálogo y la coordinación, especialmente en el sector de la formulación de políticas.
60. El PMA procurará concertar alianzas estratégicas, así como planes de acción y una programación conjunta, en particular con el PNUD, la FAO, UNICEF, el FNUAP, el FIDA y otros organismos de financiación. Además intensificará sus actividades destinadas a informar y sensibilizar al Gobierno y a la sociedad en general acerca de su mandato, sus procedimientos operacionales, sus políticas, y los límites de sus actividades.
61. El Gobierno, en coordinación con los organismos de las Naciones Unidas, preparó la Nota sobre la estrategia del país (NEP) durante 1996, finalizándola en febrero de 1997. La NEP, que establece objetivos específicos para el sector social, ha indicado cuatro sectores prioritarios para la asistencia de los organismos de las Naciones Unidas: a) reintegración de los grupos de población afectados por el conflicto interno; b) desarrollo humano integrado; c) desarrollo productivo sostenible; y d) fortalecimiento y modernización del estado democrático. La contribución del PMA al sector social será particularmente útil para alcanzar, en el año 2000, los siguientes objetivos sociales específicos:
- i) lograr que todos los niños entre siete y 12 años de edad tengan acceso a tres años de escolarización como mínimo;
  - ii) elevar al 70 por ciento las tasas de alfabetización;
  - iii) reducir en un 50 por ciento las tasas de mortalidad materna e infantil de 1995.

## Recursos

62. Los recursos totales de ayuda alimentaria que se necesitan para el período de planificación 1998-2002 se estiman aproximadamente en 50,7 millones de dólares. De éstos, un núcleo básico de 15,2 millones de dólares procederá de las actividades que el PMA apoya actualmente; además se procurará obtener recursos suplementarios por un monto total de 35,5 millones de dólares, según la disponibilidad de recursos del PMA y teniendo en cuenta los criterios de asignación de recursos a los PBIDA recomendados por la Junta Ejecutiva. Los porcentajes de la asistencia que se destinarán a inversiones en el desarrollo humano y en el desarrollo productivo y de los recursos naturales se estiman, respectivamente, en 45 y 55 por ciento.



## PROBLEMAS Y RIESGOS PRINCIPALES

63. Los principales riesgos para la estrategia propuesta derivan del escaso compromiso político que el Gobierno asumió en el pasado con el programa de ayuda alimentaria del PMA, y de la baja prioridad que asignaba a dicho programa. El principal resultado de ello fue el incumplimiento de los compromisos de contrapartida (tanto financieros como de recursos humanos), que tuvo repercusiones especialmente en la distribución interna de las raciones entre los beneficiarios, en el grado de realización de los objetivos y en la eficacia general de las actividades. Este es el motivo de que, tal como se ha indicado en el párrafo 47, la resolución de dichos problemas se considere un requisito indispensable para la ejecución de cualquier programa futuro en el país. Las compras locales previstas en los nuevos proyectos eliminarán los altos costos de transporte y fomentarán la participación de mujeres. Los comités de mujeres se encargarán de las compras y la distribución en el ámbito local.
64. El progreso en la aplicación de los acuerdos de paz (especialmente en los aspectos referentes a la rehabilitación y asistencia a la población afectada por el conflicto) jugará un papel determinante para la ejecución eficaz del programa del PMA. No cabe duda de que la disponibilidad de tierras, la creación de empleo y la inversión social en las antiguas zonas de conflicto influirán en las actividades asistidas por el PMA, tratándose de sectores prioritarios para su programa futuro.



## ANEXO I

## GUATEMALA: INDICADORES SELECCIONADOS

Indicadores		Año	
		1980	1989
<b>Pobreza</b>			
		<i>por ciento</i>	
General:	Pobreza	71,1	80
	Pobreza extrema	36	59,3
Pobl. rural:	Pobreza	83,7	86,8
	Pobreza extrema	46,5	71,0
Pobl. urbana:	Pobreza	47	67
	Pobreza extrema	15	37
Pobl. indígena:	Pobreza	n/a	92,6
	Pobreza extrema	n/a	91,3
<b>Hogares ecabezados por mujeres (No.)</b>		165 787	271 863
		<b>1989</b>	<b>1995</b>
		<i>(percent)</i>	
Desempleo			
- Rural		n/a	n/a
- Urbano		6,2	6,1
		<b>1991</b>	<b>1996</b>
		<i>(quetzales)</i>	
Salario mínimo			
- Agricultura		14	16,7
		<b>1991</b>	<b>1995</b>
		<i>(quetzales)</i>	
Cesta básica de alimentos		636	1 004
		<b>1982</b>	<b>1994</b>
		<i>(quetzales)</i>	
Gasto social		47,5	308,2
- Total (índice)		5,32	4,16
		<b>1986</b>	<b>1994</b>
- Como porcentaje del PIB		3,3	2,7
- Per cápita (dólares)			33



<b>SUMINISTRO INTERNO DE CEREALES<sup>1</sup></b>
---

	1991	1992	1993	1994	1995
(miles de toneladas)					
Producción	1 433	1 564	1 50	1 357	1 311
Importaciones:					
Comerciales	318	302	592	531	412
Donaciones	235	142	130	178	62
Disponibilidad per cápita (kg)	(209,7)	(206,7)	(222,2)	(200,6)	(169)

- Fuentes:
- Programa del Gobierno (1996-2000), SEGEPLAN.
  - Perfil de la pobreza en Guatemala, Instituto Nacional de Estadísticas (INE)-FNUAP, 1989
  - An assessment of Poverty: Banco Mundial, 1984
  - CEPAL

<sup>1</sup> Arroz, frijoles, maíz y trigo.

