

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 PAÍSES

Tema 3 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2R/97/3/Add.5

2 abril 1997
ORIGINAL: INGLÉS

NICARAGUA - PEP

1998 - 2002

RESUMEN

Los ingresos medios que perciben los 4,14 millones de habitantes de Nicaragua ascienden, por término medio, a 340 dólares per cápita al año. En la región de América Latina y el Caribe, Nicaragua ocupa el segundo lugar en cuanto a nivel de pobreza, después de Haití. Algunos estudios demuestran que el nivel de seguridad alimentaria del país sólo alcanza el 64 por ciento y que la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años de edad es del 68 por mil. El sector agrícola está caracterizado por una baja productividad y altos costos de producción, y el analfabetismo ha aumentado al 36 por ciento. El aporte diario de calorías es inferior en 365 calorías a la necesidad mínima per cápita, establecida en 2 070 calorías para América Central. Sólo el 47 por ciento de la población activa forma parte de la fuerza de trabajo. Diez años de guerra y restricciones comerciales, hasta 1990, han ido reduciendo constantemente el producto interno bruto (PIB). El país es propenso a los terremotos y es asolado periódicamente por inundaciones, huracanes y sequías.

El nuevo gobierno, que ha entrado en funciones a principios de 1997, se enfrenta con enormes dificultades que obstaculizan el desarrollo, aunque el gobierno anterior de la Sra. Chamorro consiguió establecer la paz y guiar al país hacia el camino de la rehabilitación económica. La Nota sobre la estrategia del país (NEP) de las Naciones Unidas relativa al período 1998-2002 se halla en curso de preparación.

Desde 1979, el PMA ha invertido 130 millones de dólares en 13 operaciones de urgencia y 13 proyectos de desarrollo. Se han beneficiado de la ayuda del Programa dos millones de personas, es decir, casi la mitad de la población, y se han asentado 40 000 personas desplazadas a causa de la guerra. El 42 por ciento de la ayuda del PMA se ha destinado a mujeres gestantes y lactantes, niños y otros grupos vulnerables. Los proyectos productivos (lecheros y agrícolas) han alcanzado a 700 000 beneficiarios.

El PMA propone centrar sus actividades futuras en la reducción de la pobreza extrema y la promoción de una mayor producción agrícola. Los elementos clave de la estrategia son una selección de los beneficiarios adecuada, la participación comunitaria, el análisis de género y de los beneficios en relación con todas las actividades financiadas por el PMA, y la mayor función desempeñada por las ONG locales. El Gobierno ha establecido que la asistencia del PMA destinada al desarrollo de los recursos humanos debe dirigirse prioritariamente a los alumnos de establecimientos preescolares, guarderías y escuelas primarias, y a las actividades productivas de desarrollo.

El PMA ha estimado que las necesidades totales de ayuda alimentaria para 1998-2002 ascienden a 42,4 millones de dólares. De esta cantidad, las asignaciones básicas disponibles en el marco de los proyectos en curso totalizan 18,4 millones de dólares. Para el período de cinco años se requerirán más recursos, por valor de 24 millones de dólares (pero es posible que esta cantidad tenga que modificarse según la disponibilidad de fondos del PMA y a la luz de las prioridades establecidas en la asignación de los recursos entre los países de bajos ingresos con déficit de alimentos). La Nota de la estrategia en el país (NEP) de las Naciones Unidas y el programa del PMA en el país definirán con mayor precisión los sectores y zonas de concentración y las modalidades de aplicación relativas a cada actividad específica.

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.

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: W. Herfurth tel.: 5228-2226

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



INTRODUCCIÓN

1. Nicaragua es el segundo país más afectado por la pobreza de América Latina y el Caribe. Más de diez años de conflictos militares, agravados por sanciones económicas y comerciales, han provocado una constante reducción del PIB que, en 1994, experimentó un aumento del 3,2 por ciento. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) aún no ha puesto a disposición los datos relativos a 1995-97. Para 1998 se prevé un incremento del siete por ciento, debido sobre todo a la promoción de los productos agrícolas de exportación. Sin embargo, en 1995 los ingresos per cápita sólo correspondían al 66 por ciento del nivel registrado en 1980.
2. Además de causar un aumento de la pobreza, los conflictos civiles han cobrado miles de vidas humanas y provocado desplazamientos masivos de población, en especial en las zonas rurales donde han quedado abandonadas miles de hectáreas de tierras productivas. La mayor parte de la población sigue padeciendo los efectos de la guerra y la crisis económica, y en 1996 más del 70 por ciento ha tenido que enfrentarse con graves dificultades económicas.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y PERSONAS AFECTADAS POR EL HAMBRE Y LA POBREZA

La pobreza y el nivel de inseguridad alimentaria

3. En Nicaragua la pobreza constituye un problema estructural. Según los datos de la FAO, el país es uno de los 14 países del mundo que padecen mayores problemas de inseguridad alimentaria. En 1993, se estimaba que de una población total de 4,1 millones de habitantes, más del 70 por ciento vivía en condiciones de pobreza (tres millones de personas). Casi el 50 por ciento de la población vive hoy en zonas rurales (frente al porcentaje medio del 29 por ciento que se registra en América Latina), y el 80 por ciento de la población rural se halla en condiciones de pobreza, sobre todo en la región septentrional (Nueva Segovia, Madriz, Estelí, Matagalpa y Jinotega).
4. El país depende en gran medida de las importaciones ya que el 30 por ciento de los alimentos consumidos son importados, a excepción del maíz, los frijoles y el azúcar. El incremento de la producción ha tenido repercusiones favorables en la disponibilidad general de alimentos, si bien éstos no han sido suficientes para satisfacer la demanda, dado el crecimiento de la población. La producción de cereales básicos en 1995 ha aumentado en un promedio del 26 por ciento, y el incremento ha sido aún mayor para el maíz, que ha alcanzado unos niveles de producción similares a los de 1989. No obstante, los suministros disponibles no son suficientes para atender a las necesidades diarias mínimas de 2 070 calorías per cápita, y se registra un déficit medio de 365 calorías per cápita, es decir, que sólo se satisface un 82 por ciento de las necesidades.
5. Puede observarse una relación directa entre la pobreza y la agricultura. Casi dos terceras partes de la población rural pobre participan en actividades agrícolas, y más del 80 por ciento de los hombres que trabajan en las zonas rurales obtienen sus ingresos de la agricultura tradicional. Sin embargo, las actividades que realizan las mujeres son más variadas aunque el sector de los servicios es el principal sector donde éstas trabajan. Tradicionalmente, los cereales básicos (sobre todo maíz y frijoles) son producidos por pequeños agricultores pobres. Según algunos estudios recientes, hay más de 400 000 pequeñas explotaciones agrícolas y, de



éstas, casi el 60 por ciento tiene una dimensión inferior a cinco *manzanas* (3,5 hectáreas) y están destinadas principalmente a la producción de alimentos. Además, sus tierras son de baja calidad, los agricultores cuentan con pocos o ningún medio tecnológico y tienen un acceso muy limitado a las fuentes de crédito o los mercados, y contactos muy escasos con los mismos.

6. La población más joven es la más afectada por la pobreza, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. A medida que aumenta, la pobreza afecta a una proporción creciente de jóvenes. En los niveles de pobreza no se registran diferencias notables entre el hombre y la mujer, si bien se reconoce que los hogares encabezados por mujeres están expuestos a un mayor riesgo. El 28 por ciento, aproximadamente, de las familias rurales están encabezadas por mujeres y en las zonas urbanas este porcentaje alcanza el 37 por ciento. Los hogares pobres gastan alrededor del 80 por ciento de sus ingresos en alimentos y productos para la casa, y el 50 por ciento de esta cantidad se destina a la compra de cereales básicos.
7. El deterioro de los indicadores de salud, educación y nutrición del país está directamente relacionado con la distribución desigual de los recursos, el insuficiente acceso a los servicios básicos (sobre todo agua potable e instalaciones de saneamiento), y los efectos de la crisis económica. Las diferencias entre el hombre y la mujer en cuanto a su estado de salud y nutrición son evidentes: el 32 por ciento de las niñas menores de tres años de edad están malnutridas, mientras que entre los niños el porcentaje correspondiente es del 13 por ciento. Entre las niñas de cinco y seis años de edad la malnutrición asciende al 42 por ciento, frente al 33 por ciento entre los niños del mismo grupo de edad.
8. El índice de crecimiento de la población, del tres por ciento; la tasa de fecundidad, del 4,9 por ciento por mujer en edad fecunda; y la tasa de natalidad, del 39 por mil habitantes, se encuentran entre los más elevados de la región. Las tasas de fecundidad y natalidad son más altas entre las mujeres de las zonas rurales que tienen un nivel de escolaridad muy bajo o nulo. La tasa de mortalidad materna es de 150 por cada 100 000 niños nacidos vivos (la cuarta más elevada de América Latina) y la tasa de mortalidad infantil de 58 por cada mil nacidos vivos. Las principales causas de mortalidad infantil son la diarrea y las enfermedades respiratorias agudas.

Necesidades de ayuda alimentaria a nivel nacional

9. Las transferencias de alimentos desempeñan una función de importancia vital para sostener a los hogares afectados por la pobreza extrema, es decir, las familias rurales que dependen de la agricultura de subsistencia, y los desempleados o subempleados. Del número total de las mujeres económicamente activas, el 47,3 por ciento están desempleadas, frente al 38,6 por ciento de los hombres; el 75,4 por ciento de las mujeres trabajan en el sector no estructurado, mientras que entre los hombres la proporción es del 53,6 por ciento. Dado que sólo el 47 por ciento de la población activa forma parte de la fuerza de trabajo del sector estructurado, se registra un elevado nivel de subutilización de la fuerza laboral (desempleo y subempleo) desde 1988, año en el que se aplicó el primer plan de estabilización y ajuste. Según se ha estimado, en 1993 el porcentaje de desempleo era del 22 por ciento, y un 60 por ciento de los trabajadores empleados percibían un salario inferior al promedio de los ingresos nacionales.
10. El 53 por ciento de los empleados en el sector estructurado formal percibía unos ingresos insuficientes para sostener el costo de la alimentación básica. En diciembre de 1995, se



estimaba que el salario medio de los trabajadores a nivel nacional (180 dólares)¹ sólo permitía sufragar el 70 por ciento del costo de las necesidades alimentarias básicas.

11. Así pues, incluso la mayoría de los empleados y trabajadores asalariados del sector estructurado se enfrentan con graves dificultades para asegurar a sus familias una cesta de alimentos mínima. La situación de déficit alimentario es más alarmante para los hogares en condiciones de extrema pobreza, es decir, para el 50 por ciento de la población total, según una estimación de 1993. Los planes de alimentos por trabajo atraen a los desempleados o subempleados puesto que les permiten superar los períodos en los que perciben pocos ingresos, o ninguno, y representan por esto casi la única oportunidad de sostener a sus familias durante los períodos críticos de déficit de alimentos y de crear bienes comunitarios. Además, a causa de las fluctuaciones de los precios y las condiciones de los suministros, en muchas zonas rurales y zonas remotas los productos alimenticios se prefieren al pago en metálico.
12. Los hogares encabezados por mujeres se encuentran entre los más afectados por la pobreza, sobre todo a causa de los bajos salarios que perciben las mujeres y de su bajo nivel de escolaridad. Se estima que el 32 por ciento de las mujeres adultas son analfabetas, frente al 29 por ciento de los hombres. Muchas mujeres se ven obligadas a dejar a sus hijos solos o a aceptar empleos mal remunerados pero que les permiten cuidar a sus niños. En estas circunstancias, el hecho de dirigir la ayuda alimentaria a las mujeres asegura que madres y niños puedan obtener un mayor beneficio alimentario directo.
13. El 30 por ciento de los niños menores de seis años de edad sufren malnutrición debido, indirectamente, a la pobreza con que se enfrentan sus familias y, directamente, a la escasez de alimentos. En el 70 por ciento de los niños se registra una carencia de vitamina A; el 30 por ciento son anémicos y en las zonas rurales los niveles de malnutrición son aún más elevados. La malnutrición afecta a más de una tercera parte de las mujeres en edad fecunda, y la anemia al 34 por ciento. El promedio nacional de asistencia escolar es de 4,5 años, y el 36 por ciento de los nicaragüenses son analfabetos. En las zonas rurales, la mayor parte de los niños llegan a la escuela sin haber consumido un desayuno suficiente. Por esto, las intervenciones alimentarias en apoyo de los alumnos de establecimientos preescolares y escuelas primarias alivian el hambre a corto plazo de estos niños y les proporcionan un aporte energético que les permite mantener la concentración durante las horas de clase.
14. Sobre la base de estas consideraciones, los beneficiarios potenciales de la ayuda alimentaria en Nicaragua son, en su mayor parte, las familias asentadas en las zonas rurales que cuentan con una infraestructura productiva escasa o inexistente y tienen un acceso muy limitado a los servicios de salud o educación. Al estar desempleados durante varios meses al año, sus ingresos anuales ascienden a menos de 300 dólares. Mientras los hombres buscan trabajo fuera de sus aldeas, todas las tareas que éstos realizan habitualmente gravan sobre las mujeres del campo dado que éstas, además de encargarse de la producción de alimentos, deben seguir criando y cuidando a sus hijos que a menudo están malnutridos. La distribución directa de alimentos a las mujeres cabeza de familia y los padres desempleados que siguen viviendo en sus aldeas garantiza que las repercusiones en la estabilidad, la salud, la nutrición y la educación de las comunidades sean mayores que con cualquier otro recurso.

¹ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En diciembre de 1996, un dólar equivalía a 362 córdobas.



Vulnerabilidad del país a las catástrofes naturales

15. Nicaragua es muy vulnerable a las catástrofes naturales, dado que está situado en la región del Caribe más afectada por los huracanes tropicales, así como en una zona de terremotos y de actividad volcánica latente. A causa de su situación económica crítica, el país es incapaz de prevenir o responder prontamente a las catástrofes naturales. Casi el 75 por ciento de la población no cuenta con una vivienda adecuada ni tiene acceso a los servicios básicos, y en las casas no se observan las normas de construcción. El país está dotado de un sistema de defensa civil para casos de urgencia pero no cuenta con los recursos necesarios para hacerlo funcionar ni con un marco institucional y jurídico apropiado para aliviar las situaciones de urgencia. En el curso de los últimos 24 años, las catástrofes naturales han provocado unas pérdidas estimadas en más de 4 000 millones de dólares y han afectado en particular a las zonas rurales, los agricultores de subsistencia y los habitantes de las zonas periurbanas.

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

Estrategia general, políticas, programas y proyectos de desarrollo y seguridad alimentaria

16. Las estrategias de desarrollo y las políticas macroeconómicas del Gobierno están dirigidas a lograr el ajuste y la estabilización económicos, fomentar las actividades del sector privado y promover las exportaciones como base principal del crecimiento económico. Las políticas relativas a los sectores agrícola y alimentario se han formulado independientemente de otras políticas macroeconómicas. Ha habido una escasa coordinación entre las entidades responsables, y las políticas elaboradas constituyen sobre todo una respuesta a situaciones específicas.
17. Hasta la fecha, no ha habido ninguna estrategia nacional de desarrollo dirigida específicamente a la lucha contra la pobreza. Pese a ello, se han adoptado medidas para reinsertar en la economía nacional a las poblaciones desplazadas afectadas por la pobreza. El principal intento de reactivar la producción se ha llevado a cabo en el marco del programa social promovido por el Ministerio de Acción Social en 1993 y denominado "Reactivación solidaria". Más recientemente se han adoptado medidas encaminadas a reactivar la producción mediante el establecimiento o la reorganización de programas e instituciones. En 1995, tras consultar con distintos sectores de la sociedad, se formuló la Estrategia de desarrollo sostenible para el año 2000, de cuya ejecución se ha encargado el Gobierno que ha entrado en funciones recientemente. También se han formulado políticas dirigidas a eliminar la discriminación de la mujer y a ampliar su acceso al empleo, los recursos productivos y los beneficios sociales. A este respecto, el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM), en coordinación con los ministerios competentes, pone especial énfasis en los programas destinados a mujeres jóvenes jefes de familia de zonas pobres.
18. La recuperación económica del país depende en gran medida de la reactivación del sector agrícola, un sector que influye en toda la economía dado que aporta más del 30 por ciento del PIB, representa el 60 por ciento de las exportaciones y emplea a más de una tercera parte de los trabajadores activos. Las actividades agrícolas y ganaderas han contribuido en los últimos dos años a dar un fuerte impulso al crecimiento. Sin embargo, el hecho de hacer hincapié en las políticas macroeconómicas ha llevado a menudo a que no se otorgue prioridad a las políticas específicas para promover y renovar la producción de alimentos. Así pues, el incremento de la producción alimentaria se ha debido principalmente a la redistribución de la



tierra a las miles de personas desplazadas a causa de la guerra, lo cual ha llevado al aumento de la superficie destinada a la producción.

19. El sector agrícola está caracterizado por una baja productividad y altos costos unitarios. Los pequeños agricultores tienen un acceso insuficiente a las innovaciones tecnológicas o bien carecen de los recursos necesarios para aplicar técnicas mejoradas. El Instituto Nicaragüense de Tecnología Agrícola (INTA), creado en 1992, se encarga de organizar las actividades de generación y transferencia de tecnología en beneficio de los pequeños y medianos agricultores. El principal reto que ha de afrontar el INTA es asegurar que el desarrollo tecnológico se adapte a la realidad de los pequeños agricultores y que se consiga garantizar la sostenibilidad de la transferencia de tecnología mediante la creación de demanda. Se despliegan esfuerzos por vincular al crédito la aplicación de tecnología en las pequeñas explotaciones.
20. Para los pequeños productores de cereales básicos es difícil acceder a los mercados y el crédito. Las políticas comerciales promueven la apertura de mercados, y el comercio interregional se ha liberalizado aunque los productores locales de cereales básicos están relativamente protegidos mediante la aplicación de bandas de precios. El Estado ya no controla el comercio de cereales básicos pero sigue controlando la mayor parte de la infraestructura. El vacío dejado por la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS) todavía no ha sido colmado por completo por los comerciantes privados que se ven obstaculizados por problemas de financiación y por el hecho de que la producción agrícola se realiza en localidades geográficamente dispersas. Si bien se han establecido nuevos mecanismos comerciales, tales como la bolsa de valores agrícolas y los almacenes de cereales básicos, los pequeños agricultores todavía no tienen acceso a estos mecanismos, cuyas repercusiones en los precios y el comercio se percibirán por tanto sólo a medio plazo.
21. Las políticas de crédito restrictivas han afectado sobre todo a los pequeños productores y, en particular, a los productores de cereales básicos. De 1985 a 1988, el Banco Nacional de Desarrollo (BANADES) financió más de 300 000 *manzanas* (210 000 hectáreas) de cereales básicos. Después de 1993, esta cantidad se redujo a 125 000 *manzanas* (87 500 hectáreas). Pese a la utilización generalizada de planes de crédito no tradicionales, las iniciativas promovidas por las instituciones no gubernamentales y del Programa de Apoyo a la Microempresa (PAMIC), que son instituciones locales intermediarias, siguen experimentando problemas operacionales. El 22 por ciento de las mujeres tienen acceso al crédito rural, frente al 77 por ciento de los hombres, y no se aplica ninguna política para fortalecer estos mecanismos ni se han establecido vínculos con el sistema bancario oficial.

Programas y proyectos

22. El Gobierno ha centrado sus esfuerzos en dos esferas principales: a) después de 1990, en el apoyo al proceso de pacificación y la reinserción de la población afectada por la guerra y de las personas desplazadas; b) después de 1993, en el apoyo de las actividades generadoras de ingresos y la producción para beneficiar en especial a la población afectada por las medidas de ajuste.
23. En los últimos cinco años, los programas de urgencia y los de reinserción social han ayudado a más de 600 000 personas y han dado lugar a inversiones por valor de 300 millones de dólares. Después de la fase de urgencia, se han ejecutado programas y creado instituciones con el fin de reducir la pobreza. Uno de los programas más importantes es el Programa Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), una institución autónoma establecida para coordinar e integrar las actividades de desarrollo rural. El PNDR cuenta con 18 subprogramas y proyectos y con una financiación total de 260 millones de dólares para los próximos tres años. Otro



programa, el PAMIC, presta asistencia actualmente a más de 50 organizaciones financiadoras intermediarias, por un total de seis millones de dólares aproximadamente.

24. En el sector rural se están realizando 15 proyectos dirigidos a aumentar el nivel de seguridad alimentaria y los ingresos y a mejorar las condiciones de vida de las familias campesinas. En el curso de los próximos tres años, la financiación total para estos proyectos ascenderá a 200 millones de dólares y procederá, sobre todo, de fuentes bilaterales. Hay otros tres proyectos financiados por el PMA, cuyo valor total suma 35 millones de dólares, que tienen por objetivo hacer frente a la pobreza y la inseguridad alimentaria, lo que se intenta lograr también mediante otras pequeñas intervenciones de ayuda alimentaria directa apoyadas por las ONG.
25. Entre 1990 y 1994 se recibieron fondos externos, en forma de préstamos y donaciones, por un valor total de 1 828 millones de dólares, y se gastaron aproximadamente 200 millones de dólares en bienes de consumo (en su mayor parte, productos alimenticios). Los principales donantes de ayuda alimentaria fueron la USAID (67 millones de dólares), el PMA (20 millones de dólares) y la Unión Europea (16,6 millones de dólares). Recientemente se ha registrado una disminución de la ayuda alimentaria (en 1990 todas las importaciones de alimentos se realizaron en concepto de donación, mientras que en 1995 la ayuda alimentaria sólo representaba el 15 por ciento de todas las importaciones alimentarias), y un porcentaje cada vez mayor se utiliza para ayuda alimentaria directa y se dirige a los sectores de la población en condiciones de extrema pobreza o a los casos de urgencia. La ayuda alimentaria para programas está destinada principalmente a la monetización y los fondos generados se utilizan para financiar proyectos específicos concertados anteriormente con el organismo donante. En 1994, se llevaron a cabo 188 proyectos, por un valor total de 26 millones de dólares. Casi el 50 por ciento de los recursos se asignó a la ejecución de proyectos relacionados con la infraestructura económica, y el 14 por ciento se destinó al sector social.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

La ayuda del PMA a Nicaragua

26. La asistencia del PMA a Nicaragua ha de evaluarse teniendo en cuenta cuál ha sido la situación específica del país en el curso de distintos períodos. Las actividades empezaron en 1971 y se articularon en tres fases diferentes: a) situaciones de urgencia (hasta mediados de los años ochenta), con proyectos de ayuda directa a corto plazo; b) transición de la urgencia al desarrollo (hasta finales de los años ochenta), cuando empezó a hacerse mayor hincapié en el incremento de la producción y la productividad alimentaria; y c) énfasis en el desarrollo, a partir de 1990, cuando la atención se centraba en la eficacia y se manifestaba una mayor preocupación por la sostenibilidad de las actividades de los proyectos.
27. Desde 1979 el PMA ha invertido 130 millones de dólares para atender a un total de 2,7 millones de beneficiarios (mediante 13 operaciones de urgencia, por un costo de 24 millones de dólares, y 13 proyectos de desarrollo). Actualmente están en curso tres proyectos cuyo valor total asciende a 36 millones de dólares y las contribuciones totales del PMA suman 133 000 toneladas. El 40 por ciento aproximadamente de los productos recibidos se han monetizado para generar fondos destinados a la compra de productos alimenticios locales y al establecimiento de fondos rotatorios. Los fondos restantes se han utilizado en operaciones de distribución directa de alimentos a los beneficiarios.



Operaciones de urgencia

28. Hasta 1991 se realizaron 13 operaciones durante las cuales se prestó asistencia a más de dos millones de personas, con un costo de 24 millones de dólares, y se entregaron, en concepto de ayuda alimentaria directa, 40 000 toneladas de alimentos en total, por un costo de 16 millones de dólares (correspondientes al 70 por ciento de la ayuda de urgencia total recibida). Con el 55 por ciento de esta cantidad total (es decir, 13 millones de dólares) se benefició a más de un millón de personas afectadas por catástrofes naturales y en condiciones económicas extremadamente difíciles, mediante programas de alimentos por trabajo. El 20 por ciento de los beneficiarios eran niños menores de seis años de edad; el 23 por ciento de la ayuda total se dirigió a personas desplazadas o afectadas por los conflictos militares; y el 22 por ciento se destinó a los grupos vulnerables, en su mayor parte mujeres gestantes y niños en situación de riesgo nutricional (es decir, más de 160 000 niños y 40 000 mujeres embarazadas), mediante programas complementarios de prevención sanitaria y alimentación. Con la última operación, realizada en 1991, se prestó apoyo a la repatriación de más de 40 000 personas desplazadas a causa de la guerra (3,1 millones de dólares).
29. La ayuda alimentaria de urgencia terminó en 1991, al consolidarse el proceso de pacificación y reconciliación nacional. La frágil estructura de prevención de catástrofes existente podría mejorarse mediante su inclusión en las futuras actividades del PMA de apoyo al fortalecimiento de los sistemas de prevención, y la realización de programas de urgencia.

Proyectos de desarrollo

30. Desde 1983 se han llevado a cabo 13 proyectos en total, a un costo total para el PMA de 106 millones de dólares, relacionados con las tres categorías siguientes: a) asistencia a niños y mujeres gestantes y lactantes mediante la prestación de apoyo a programas de atención de salud preventiva y de educación (42 por ciento de la asistencia total, o sea, 44,6 millones de dólares para nueve proyectos); b) promoción del sector lechero, mediante un proyecto y dos ampliaciones (el 30 por ciento de los recursos totales, correspondientes a 32 millones de dólares); y c) desarrollo de la producción en pro de las personas desplazadas a causa de la guerra (28 por ciento de los recursos totales, correspondientes a 29,7 millones de dólares para tres proyectos). Estos proyectos han beneficiado a casi 700 000 personas (en un 40 por ciento, niños menores de ocho años de edad) en todo el país, pero se han centrado principalmente en las regiones más pobres del norte y el centro. Los organismos de ejecución de los proyectos han sido el Ministerio de Salud y el MIDINRA (el antiguo Ministerio de Agricultura) y, más recientemente, el Fondo Nicaragüense para la Niñez y la Familia (FONIF), el Ministerio de Educación (MED), el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Programa Nacional de Desarrollo Rural, y el Ministerio de Acción Social.

Actividades en curso

31. La cartera actual incluye tres proyectos, por un valor total de 35,6 millones de dólares, y abarca actividades de desarrollo de recursos humanos e incremento de la capacidad de producción. Para finales de 1996, ya se había utilizado el 85 por ciento de estos recursos, y la parte restante se va a utilizar en 1997. Los fondos desembolsados hasta la fecha han beneficiado a más de 300 000 personas, entre los cuales niños menores de ocho años de edad y habitantes y productores pobres de zonas rurales.
32. **Asistencia integrada a niños en edad preescolar por medio de centros de atención diurna (Nicaragua 4515).** Este proyecto de 12,4 millones de dólares ha comenzado en febrero de 1993, con una duración de cuatro años. Su objetivo principal consiste en contribuir



al desarrollo de los recursos humanos mediante un programa de nutrición encaminado a promover la matrícula y la asistencia de los niños en los establecimientos preescolares, así como en el primero y segundo grado de la escuela primaria. El proyecto incluye dos componentes: uno de alimentación en instituciones preescolares, ejecutado por el FONIF y destinado a 125 000 niños de dos a seis años de edad, en 2 000 centros de atención diurna; y otro, de alimentación en escuelas primarias, ejecutado por el MED y destinado a 125 000 niños del tercer nivel de preescolar y del primero y segundo grado de primaria, en 1 600 escuelas públicas.

33. **Rehabilitación socioeconómica de la población afectada por la guerra (Nicaragua 4571).** El proyecto, cuyo costo total para el PMA es de 11,4 millones de dólares, ha comenzado en 1992 con una duración prevista de cinco años. Su objetivo principal consiste en mejorar las condiciones sociales y la capacidad productiva de la población rural afectada por la guerra y en condiciones de pobreza. La asistencia del PMA consiste en la asignación de 20 000 toneladas de productos para un plan de alimentos por trabajo que genere empleo estacional, así como en el establecimiento de un fondo de crédito (dotado de 1,5 millones de dólares obtenidos de la monetización de los productos). El valor de las raciones distribuidas (costo medio: 1,63 dólares) representa el 90 por ciento del jornal mínimo que se les paga a los trabajadores agrícolas. Alrededor del 30 por ciento de los beneficiarios son mujeres, en su mayor parte jefes de familia.
34. **Desarrollo del sector lechero (Nicaragua 2593 (Ampl.2)).** La segunda ampliación empezó en abril de 1990 con el objetivo de incrementar la producción y productividad y de fomentar el desarrollo del sector lechero. La asistencia del PMA incluía la asignación de 13 000 toneladas de alimentos, destinados en su totalidad a la monetización, para crear un fondo que permitiera financiar las inversiones necesarias. La terminación del proyecto, cuyo costo total para el PMA ascendió a 11,9 millones de dólares, estaba prevista para marzo de 1997. El proyecto ha ayudado sistemáticamente a más de 4 000 productores y ha permitido realizar actividades relacionadas con la infraestructura para la producción lechera, la elaboración industrial y la fabricación de productos lácteos. Recientemente su cobertura se ha ampliado hasta incluir las unidades de producción agrícola más pobres. El proyecto ha manejado recursos por valor de 10,7 millones de dólares, ha administrado un fondo de crédito mediante el cual se han concedido créditos a más de 22 000 productores, y ha elaborado un componente de asistencia técnica directa destinada a los productores lecheros.

LECCIONES APRENDIDAS

35. **Reducción de la inseguridad alimentaria.** La distribución de alimentos para combatir la inseguridad alimentaria entre los grupos vulnerables ha sido, quizá, uno de los logros más evidentes de las actividades realizadas por el PMA en los últimos años. La entrega de paquetes de alimentos a más de dos millones de nicaragüenses, de los cuales el 40 por ciento son niños menores de 12 años de edad que viven en condiciones de marginación y pobreza, ha contribuido directamente a aliviar la situación de déficit de alimentos de esos hogares. El PMA ha trabajado en zonas y con grupos de población que no han recibido ayuda de otras instituciones. Gracias a la asistencia del PMA ha sido posible satisfacer más del 50 por ciento de las necesidades de energía y proteínas de la población infantil.
36. La asistencia se ha centrado en los grupos vulnerables, sobre todo niños en situación de riesgo nutricional y familias rurales pobres. Mediante las actividades de alimentos por trabajo, los proyectos han beneficiado a unos 400 000 niños y a 160 000 familias en condiciones de marginación y afectadas por la pobreza. Aunque los criterios de selección de



los beneficiarios se han basado en la reducción de la pobreza y en la situación de déficit de alimentos, durante la ejecución del proyecto de desarrollo lechero se han registrado algunos problemas en relación con la interpretación de dichos criterios. Estos deberían definirse con mayor claridad a fin de establecer, con cierto nivel de seguridad, las características y la localización de la población destinataria, de ser posible desglosando los datos por región y localidad.

37. **La construcción y rehabilitación de la infraestructura** ha contribuido a generar trabajo en las zonas rurales, a fortalecer la organización comunitaria y a mejorar el trabajo no financiado por otros programas gubernamentales. Se establecieron o mejoraron casi 7 000 kilómetros de caminos rurales, 120 sistema de abastecimiento de agua potable para uso comunitario, y 3 000 unidades de vivienda y centros comunitarios. Se proporcionó financiación para 25 000 *manzanas* (17 500 hectáreas) de cultivos, sobre todo para la producción de cereales básicos y piensos; y se mejoró la red de almacenamiento y elaboración de la leche, en especial en la región central del país. La sostenibilidad de las inversiones en infraestructura y la capacidad de los beneficiarios para organizar las tareas de mantenimiento necesarias son aspectos que requieren un ulterior análisis, dado que al parecer la experiencia adquirida a este respecto es muy desigual.
38. El desarrollo de alternativas de generación de ingresos para las familias más pobres y el apoyo a la reactivación productiva del sector rural han representado un logro importante. La prestación de asistencia se ha realizado de dos maneras: mediante actividades de alimentos por trabajo que han generado empleo estacional para más de 300 000 personas, y mediante planes de crédito por valor de más de 11 millones de dólares que han permitido ampliar el acceso al crédito de estas familias y mejorar la capacidad productiva y la infraestructura, aunque todavía no se tienen pruebas de que todo esto haya influido en la reducción de la pobreza.
39. El logro más notable de los fondos de crédito ha sido la ampliación del acceso al sistema financiero de los agricultores con recursos limitados, ya que más de 25 000 productores han podido obtener créditos con cargo a los recursos del PMA. La mayor parte de los beneficiarios eran productores pobres, si bien durante el período inicial se otorgó crédito a productores que no formaban parte de la población destinataria de la asistencia del PMA. Además, los organismos de ejecución no siempre contaban con la capacidad técnica suficiente para que los recursos destinados al crédito se pusieran a disposición de los hogares más pobres. Según la experiencia más reciente, los índices de morosidad y pérdida de recursos relativamente elevados se deben a créditos no recuperados. Sin embargo, estas dificultades y deficiencias, que han de atribuirse principalmente a problemas en la concesión de créditos o a la politización del sistema, ya están en su mayor parte resueltas.
40. Se está elaborando además un nuevo enfoque, que se aleja del concepto de "fondos de crédito" para acercarse al de "servicios financieros rurales", en virtud del cual se promoverá una nueva cultura del crédito, se movilizarán los ahorros y se contribuirá a formular nuevas modalidades. El énfasis puesto en la concesión del crédito ha llevado a ignorar hasta cierta medida la necesidad de fortalecer las entidades intermediarias o de hacer hincapié en la promoción del ahorro. Empieza a estrecharse la vinculación entre el crédito y la asistencia técnica, que tradicionalmente se han brindado en forma conjunta. La experiencia adquirida podría utilizarse para mejorar tanto los actuales sistemas de financiación como los mecanismos de coordinación de los proyectos iniciados conjuntamente con el PAMIC. Hasta la fecha se ha adquirido poca experiencia en materia de fondos en fideicomiso, pero es posible promover iniciativas al respecto y establecer modalidades complementarias entre los bancos comerciales y los intermediarios no tradicionales. De este modo puede asegurarse que



los recursos se asignen y recuperen de manera adecuada y garantizarse que se seleccione a los usuarios más necesitados. En todo caso, sería aconsejable llevar a cabo una evaluación de los fondos de crédito en el ámbito de los proyectos del PMA, antes de proseguir con estos componentes, a fin de determinar la ventaja comparativa que derivaría de la financiación de dichos planes con recursos de ayuda alimentaria.

41. Aunque las mujeres han recibido asistencia específica del PMA, no se ha logrado adoptar un enfoque integrado para hacer frente a la necesidad de un mayor acceso a los beneficios y un mayor control de los mismos, y no siempre se ha conseguido incorporar adecuadamente el enfoque de género a los proyectos. En los proyectos productivos no se ha tratado suficientemente la cuestión de la gestión y control de los medios de producción por parte de las mujeres. En los proyectos de carácter social, pese a los esfuerzos desplegados, no se ha logrado una participación efectiva de las familias en la realización de las actividades. De hecho, los proyectos productivos han estado más orientados hacia los productores que hacia los núcleos familiares, si bien recientemente se han desplegado esfuerzos por superar estas limitaciones. Dado que durante los proyectos no se han acopiado datos desglosados por sexo, no hay ningún registro preciso del número de mujeres beneficiarias, del monto de los créditos que se les han otorgado ni de los recursos que se han destinado específicamente a las mujeres. De los 26 proyectos realizados, en dos se prevé una asignación de recursos específica para prestar asistencia a 40 000 mujeres. Desde 1995, entre los datos registrados en relación con los proyectos figura información desglosada por sexo y, desde una perspectiva de género, se ha mejorado la ejecución de las actividades.
42. Se ha prestado una atención insuficiente a las repercusiones de las actividades de los proyectos. Sus aspectos más evidentes pueden cuantificarse sobre la base de los créditos totales concedidos, la infraestructura construida y el número de raciones distribuidas. Se dispone de información insuficiente sobre los cambios que se producen durante las actividades del PMA o sobre la evaluación de sus repercusiones, una vez terminados los proyectos. Las instituciones de contraparte han resultado ser limitadas en cuanto a la prestación de una asistencia integral a los niños y no se dispone de indicadores ni se han establecido sistemas para determinar los efectos de tales iniciativas en la educación o la salud. La tasa de abandono escolar se ha reducido a un cinco por ciento, pero no se dispone de datos sobre la calidad de la asistencia escolar.
43. La sostenibilidad de los proyectos constituye una cuestión que sigue sin resolverse. No hay ninguna garantía de que, una vez terminados los proyectos, las actividades proseguirán o se mejorarán, ni de que en el diseño de los nuevos proyectos se incorporarán elementos de proyectos anteriores. Otra restricción importante está relacionada con el frágil vínculo existente entre la ayuda temporal y la asistencia de carácter más permanente orientada hacia el desarrollo. Los programas de construcción de infraestructura en régimen de alimentos por trabajo y los planes complementarios de crédito no siempre se destinan a los mismos beneficiarios, lo que limita las probabilidades de que las repercusiones sean eficaces. No se ha establecido una coordinación suficiente con los otros programas de desarrollo, aunque podrían fortalecerse las iniciativas emprendidas en el ámbito de otros proyectos, tales como Nicaragua 4571 y Nicaragua 4515.
44. La ejecución de las actividades ha resultado afectada por la insuficiencia de estructuras operacionales, las deficiencias en la gestión y la falta de recursos en el sector público. En el ámbito de los marcos de ejecución conjunta recientemente establecidos, el trabajo de las unidades de ejecución se está reorientando hacia una función más administrativa con el fin de promover una mayor participación de las comunidades y entidades locales en la ejecución de los proyectos y de asegurar la continuidad, una vez que termine la asistencia del PMA. Más



del 70 por ciento de la ejecución, en los proyectos Nicaragua 4515 y Nicaragua 4571, es responsabilidad directa de organismos locales y ONG.

45. El PMA ha promovido la coordinación con otros proyectos, organismos de cooperación y entidades gubernamentales, si bien dicha coordinación no siempre se ha llevado a cabo de manera satisfactoria durante las fases de ejecución. Un logro importante ha sido la función catalizadora desempeñada por la asistencia del PMA en atraer fondos de contrapartida de otras organizaciones para la ejecución de los proyectos.
46. La manipulación y distribución de los productos proporcionados por el PMA han sido eficaces y transparentes. Se han encargado de estas operaciones las empresas estatales junto con el organismo de contraparte de ejecución del proyecto. La logística de los alimentos ha sido por lo general satisfactoria, salvo en algunos breves períodos. Ocasionalmente el Gobierno ha experimentado dificultades para sufragar los gastos de transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM). Nicaragua se considera como país asimilado a los países menos adelantados (países MA), según la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el PMA ha subvencionado casi el 50 por ciento de los costos arriba indicados. La ayuda alimentaria destinada a la monetización se ha manipulado de manera profesional y transparente, si bien a causa de las condiciones económicas del país la inflación ha reducido los ingresos correspondientes. Desde 1992, la gestión financiera ha sido por lo general eficaz, debido sobre todo a las políticas de liberalización financiera. La venta de los productos para monetización (en su mayor parte leche desnatada en polvo y aceite de manteca) ha generado fondos que se han depositado en cuentas bancarias a disposición de los proyectos.
47. Las raciones de alimentos distribuidas directamente a la población destinataria se han manipulado con eficacia y por lo general se han entregado en el momento oportuno. El paquete alimentario se ajusta a los hábitos alimentarios del país y es ampliamente aceptado por los beneficiarios. El valor alfa de las raciones que se han proporcionado en el programa de alimentos por trabajo en 1995 ha sido de 1,35 (1,63 dólares), equivalentes al 90 por ciento del jornal medio nacional de los trabajadores agrícolas. El costo de la ración escolar que hoy se proporciona como almuerzo es de 26 centavos, es decir, similar al precio de mercado.
48. **Sistemas de seguimiento y evaluación.** A partir de 1992 el PMA ha empezado a introducir cambios importantes en el sistema de producción y gestión de la información relativa a los proyectos. Se ha introducido un único formato para la recopilación de información, lo cual requiere que se sometan a seguimiento el funcionamiento y el índice de realización de los objetivos. Siguen registrándose deficiencias en especial en lo referente a la evaluación en curso de los aspectos cualitativos de la ejecución y a las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad. Más recientemente, se han desplegado esfuerzos por fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación que han permitido un seguimiento adecuado de las actividades del proyecto y han brindado la posibilidad de adoptar decisiones inmediatas. Sin embargo, en estos sistemas no siempre se tienen en cuenta las modalidades de ejecución conjunta recientemente establecidas. De manera análoga, se dispone de información incompleta sobre la eficacia de las organizaciones financieras intermediarias que conceden créditos y los planes de fondos rotatorios. Otro elemento que ha de fortalecerse es la función de los beneficiarios a lo largo de todo el proceso de modo que sus opiniones puedan tenerse en la debida cuenta durante la ejecución. Las iniciativas en cuyo ámbito se han utilizado técnicas de apreciación rural rápida han demostrado que las organizaciones de ejecución conjunta o las organizaciones locales que ya trabajan con los proyectos podrán resultar muy eficaces a la hora de aplicar dichos mecanismos.



ORIENTACIÓN FUTURA DE LA ASISTENCIA DEL PMA

Estrategia propuesta

49. Nicaragua está saliendo de un período de crisis debido a la guerra y a los profundos cambios económicos y estructurales introducidos. Pese al modesto incremento registrado en los indicadores macroeconómicos, la pobreza y la inseguridad alimentaria han aumentado y han llegado a concentrarse principalmente en las zonas rurales de las regiones central y septentrional. Las actividades del PMA en el país han seguido este proceso de cambio y su énfasis se ha desplazado de las operaciones de urgencia a los proyectos de desarrollo. Las lecciones aprendidas en la ejecución de los proyectos y las operaciones anteriores constituyen una base para orientar en el futuro la asistencia del PMA.
50. Por lo tanto, en el programa del PMA en el país para el período 1998-2002 se tienen en cuenta los niveles sin precedentes de pobreza e inseguridad alimentaria, la oportunidad de atender rápidamente a las necesidades alimentarias inmediatas de un elevado número de familias en situación de riesgo nutricional, la capacidad de ejecución de los organismos gubernamentales y los demás asociados, y la experiencia adquirida en la ejecución de los proyectos de ayuda alimentaria anteriores y en curso. El principal objetivo de la estrategia del PMA en Nicaragua consiste en contribuir a reducir la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria entre los hogares más pobres y vulnerables, en las zonas prioritarias del país.
51. El programa asignará recursos para alcanzar objetivos específicos, en relación con el desarrollo de los recursos humanos y de la economía y la producción, haciendo especial hincapié en la producción de alimentos. La asistencia del PMA se orientará hacia las actividades que se centran específicamente en los grupos vulnerables, sobre todo madres y niños, el empleo y las actividades generadoras de ingresos. Se prestará especial atención a la recuperación de la capacidad productiva de las familias rurales pobres.

Consideraciones estratégicas en relación con las actividades del PMA

52. Con objeto de definir y seleccionar de manera adecuada las actividades del PMA para los próximos años, se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones estratégicas:
 - a) **Objetivos de desarrollo.** La asistencia deberá dirigirse al desarrollo con objeto de combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria a largo plazo en pro de la población destinataria.
 - b) **Estrategia relacionada con la cuestión del género.** Se garantizarán condiciones de igualdad en la participación de la mujer y se adoptará, por norma general, el criterio de la familia como unidad productiva completa, dando preferencia a los hogares encabezados por mujeres. La participación directa de las mujeres constituirá un requisito importante, y se especificará claramente cuáles son los beneficios que se prevé obtener de la asignación y el control de los recursos. Además, deberán adoptarse medidas específicas para asegurar una mejora sostenible de las condiciones actuales.
 - c) **Fomento del desarrollo comunitario.** En la ejecución tendrá que otorgarse prioridad a las zonas que cuentan con una capacidad local de ejecución. Dicha capacidad deberá fortalecerse y descentralizarse (incluidos los gobiernos locales) a fin de garantizar una supervisión adecuada de la utilización y sostenibilidad de los recursos, desde el comienzo hasta después de la terminación de las actividades.



- d) **La función catalizadora de la ayuda alimentaria.** Aunque se ha reconocido la importancia de la ayuda alimentaria, los alimentos no son de por sí suficientes. Deberá fortalecerse la función catalizadora de los proyectos del PMA y asegurarse la presencia de otros agentes a fin de garantizar un vínculo adecuado entre la asistencia temporal y la ayuda para el desarrollo, y de garantizar el suministro de los artículos no alimentarios necesarios para ejecutar las actividades.

Población destinataria y zonas de concentración de la asistencia

53. El acento de la asistencia del PMA se pondrá en las familias rurales que se hallan en condiciones de extrema pobreza, las familias campesinas sin tierras de zonas marginales y deprimidas y los hogares pobres que no tienen acceso a la tierra. Se utilizarán estrategias innovadoras y actividades generadoras de ingresos que permitan vincular la asistencia temporal con actividades generadoras de ingresos de carácter más permanente. En este ámbito, se dará preferencia a los hogares encabezados por mujeres, las cuales también podrán optar por recibir capacitación complementaria, realizar actividades de rehabilitación de recursos naturales, recibir asistencia técnica y tener acceso a los fondos rotatorios.
54. El PMA seguirá apoyando los programas de alimentación escolar con el fin de fortalecer la educación básica y se otorgará prioridad a la educación de los niños de las familias más afectadas por la pobreza. Habida cuenta del carácter complementario de la educación y la ayuda alimentaria, un grupo destinatario importante de la ayuda del PMA está constituido por los niños en edad preescolar y los alumnos de las escuelas expuestos a riesgo nutricional. La asistencia del PMA seguirá programándose en cooperación con otras organizaciones, tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); ambos llevan a cabo programas integrados de asistencia a la enseñanza para mejorar la capacidad de aprendizaje. El PMA podrá participar en estos programas mediante el suministro de un complemento nutricional directo que contribuirá a mantener la concentración y la asistencia escolar.
55. Otro importante grupo destinatario de la ayuda del PMA es el de las madres adolescentes que se hallan en condiciones de pobreza. Estas jóvenes madres, que tienen dificultades para formar un hogar propio, son muy vulnerables, están obligadas a trabajar y a abandonar todo tipo de estudio y no pueden cuidar debidamente a sus niños, lo cual agrava ulteriormente su situación de pobreza. Deberá darse prioridad a actividades que les permitan generar ingresos e incluir a sus niños entre los beneficiarios de los programas de ayuda nutricional. Una alternativa que se estudiará es la posibilidad de ampliar el proyecto Nicaragua 4515 para incluir un componente dirigido específicamente a las madres adolescentes de los niños atendidos en los centros de atención diurna.
56. La asistencia del PMA se centrará en las comunidades más pobres de las regiones que se hallan en condiciones de extrema pobreza. Teniendo en cuenta los niveles actuales de información y experiencia, la asistencia del PMA seguirá dirigiéndose prioritariamente a las zonas rurales de la región de las Segovias, que es la más pobre del país; la región septentrional (Matagalpa y Jinotega); y las municipalidades afectadas por la sequía en las regiones occidentales (León y Chinandega), donde más de 700 000 personas viven en condiciones de extrema pobreza (el 30 por ciento del número total de familias pobres). Esto no excluye la posibilidad de ejecutar actividades en zonas aisladas que se consideren prioritarias a causa de su nivel de pobreza. Cada actividad se diseñará utilizando el mapa de pobreza municipal trazado por el FISE, y la información complementaria del Ministerio de Agricultura. El PMA contribuirá a mejorar y actualizar el mapa de pobreza, en coordinación con otros organismos, para poderlo emplear a fin de encauzar los recursos hacia las zonas donde se registran los mayores índices de pobreza.



Enfoque por programas y esferas clave para las actividades futuras

57. Las actividades tendrán un enfoque temático basado en el territorio en el que los criterios de carácter temático se combinarán con las características de las zonas geográficas en las que se registran los mayores niveles de pobreza y marginación. Esto no excluye la posibilidad de que las actividades seleccionadas se realicen en zonas con necesidades básicas prioritarias. La mayor parte de las actividades se orientarán hacia el desarrollo de los recursos humanos y la recuperación e incremento de la capacidad productiva de las familias aisladas a causa de la pobreza, sobre todo en las zonas rurales.
58. Con el fin de aumentar la capacidad productiva de las familias afectadas por la pobreza, deberán llevarse a cabo actividades encaminadas a generar ingresos y empleo estacional que tengan un carácter innovador y complementen las actividades generadoras de ingresos a corto plazo. Estas actividades, que crearán a la vez condiciones estables para un desarrollo a largo plazo, se centrarán sobre todo en las familias campesinas situadas en zonas deprimidas áridas, y darán prioridad a los programas de desarrollo de la infraestructura, de elevado coeficiente de mano de obra, mediante los cuales se brindará la posibilidad de establecer microempresas. Se otorgará preferencia a los hogares encabezados por mujeres.
59. Se prestará apoyo a las prácticas de conservación de suelos y aguas, junto a las técnicas de producción de cereales básicos, almacenamiento, comercialización y reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha. En el ámbito de estas actividades se considerará a la familia como una unidad productiva única, y se promoverá de esta manera un enfoque integrado entre todos los servicios.
60. Aunque no se cuenta con una capacidad institucional suficiente para hacer frente a las catástrofes naturales, no se estima necesario definir con antelación las medidas adicionales específicas que han de adoptarse en estos casos. Hay dos consideraciones básicas al respecto:
 - a) el PMA deberá contribuir a fortalecer la capacidad de planificación para casos de urgencia del organismo responsable para aliviar y hacer frente a las situaciones de urgencia; y
 - b) deberá mantener un flujo uniforme de productos para los proyectos en curso a fin de poder responder en el futuro a situaciones de urgencia específicas. Si llegara a ocurrir una grave catástrofe, y si el Gobierno lo solicitara expresamente, el PMA podría utilizar su estructura existente para responder a solicitudes específicas y proporcionar alimentos sacados de sus existencias, o bien comprar alimentos con cargo a los fondos rotatorios.

Coordinación e integración de las actividades

61. Las relaciones establecidas con los donantes bilaterales han permitido extender la asistencia a las poblaciones más pobres; deberá estudiarse la posibilidad de estructurar esta coordinación mediante la concertación de acuerdos que establezcan orientaciones específicas en materia de ejecución y responsabilidades operacionales. El fortalecimiento de estas relaciones contribuirá a garantizar la continuidad de la asistencia a estos grupos mediante otros programas. La colaboración con las ONG se ampliará sobre todo por lo que concierne a su función en los proyectos de ejecución conjunta.
62. La asistencia del PMA estará en consonancia con la Nota sobre la estrategia del país (NEP) que se completará durante 1997, en consulta con el Gobierno, los organismos de las Naciones Unidas y los principales donantes. Según se prevé, abarcará un período de programación que irá de 1998 al año 2002 y en el que se hará hincapié, sobre todo, en la reducción de los indicadores de pobreza extrema, poniendo el énfasis en la capacidad rectora, la generación de empleo y la promoción de actividades productivas. Las principales esferas relacionadas con las actividades del PMA son: promoción de la seguridad alimentaria para las poblaciones más pobres; apoyo a los pequeños productores de cereales básicos; recursos para inversiones en



infraestructura básica y ayuda alimentaria a los grupos vulnerables, en especial las mujeres, e iniciativas encaminadas a establecer vínculos con las zonas más afectadas por la degradación ambiental, a efectos del desarrollo rural.

Modalidades de asistencia y aspectos operacionales

63. La asistencia futura del PMA dependerá de la disponibilidad general de ayuda alimentaria así como de las políticas comerciales, nacionales y regionales. A este respecto, el PMA promoverá la adquisición de productos locales y monetizará solamente los productos alimenticios que no se producen en el lugar o en relación con los cuales el país registra un déficit considerable.
64. El PMA promoverá el desarrollo de la capacidad de planificación y seguimiento a nivel local, y asignará recursos para mejorar los sistemas actuales de seguimiento y evaluación de las actividades. Se hará hincapié en una gestión financiera apropiada y se dará prioridad al logro de los objetivos. La experiencia adquirida en la evaluación de los proyectos durante la elaboración del PEP contribuirá a integrar nuevas metodologías de planificación, programación y evaluación en la ejecución, con la participación de la población destinataria. Ello, a su vez, contribuirá a mejorar el enfoque y los objetivos así como la sostenibilidad de las actividades en las comunidades destinatarias y, además, a garantizar el logro de los objetivos y mejorar la calidad y eficacia de la entrega de alimentos.
65. En el sistema de seguimiento se tendrá en cuenta la reciente experiencia adquirida con los organismos de ejecución conjunta y se incluirán indicadores cuantitativos tales como: tiempo necesario para las entregas de alimentos; desglose de los beneficiarios por sexo, incluido el número de mujeres que forman parte de la estructura organizativa de gestión; niveles de ingresos; y cambios en la producción. Entre los indicadores cualitativos figurarán los siguientes: nivel de participación de las mujeres; mejora en la calidad del aprendizaje entre los niños; y evolución de la situación de seguridad alimentaria de las familias beneficiarias.

Asistencia a la programación y recursos necesarios

66. La estrategia futura del PMA y el programa propuesto (1998-2002) se han examinado junto con el nuevo Gobierno, que ha entrado en funciones en enero de 1997. Según el programa propuesto, el comienzo de los dos nuevos proyectos en curso de preparación (Nicaragua 4515 (Ampl. 1) y Nicaragua 4571 (Ampl. 1)) está previsto para el final de 1997, una fecha que coincide con la terminación de las dos operaciones actualmente en curso.
67. El PMA ha estimado que las necesidades inmediatas de ayuda alimentaria en Nicaragua, de conformidad con la capacidad de absorción del país, sumarán un total de 42 millones de dólares para el período 1998-2002. Se abarcan tres esferas principales de asistencia: a) apoyo a los niños en edad preescolar y los alumnos de escuela primaria, por valor de 18,4 millones de dólares, aprobado por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1997; b) apoyo a la agricultura sostenible y la producción de alimentos en las zonas deprimidas, por un costo estimado total de 15 millones de dólares; y c) apoyo a las actividades generadoras de ingresos en las zonas seleccionadas, por un costo total de nueve millones de dólares. Así pues, los fondos adicionales necesarios durante este período totalizan 23,6 millones de dólares. La utilización de estos fondos adicionales se programará tomando en consideración la disponibilidad de recursos del PMA y las prioridades establecidas por la Junta Ejecutiva para la asignación de los recursos entre los países de bajos ingresos con déficit de alimentos.



PROBLEMAS Y RIESGOS PRINCIPALES

68. Aún no se ha formulado una estrategia en el país para reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria. Las actividades se han ejecutado en respuesta a situaciones de urgencia emergentes más bien que como consecuencia de una estrategia a medio o largo plazo, lo cual afecta al diseño y la coordinación de las actividades del PMA en el contexto de los programas del Gobierno. Junto con otros organismos, el PMA apoyará y/o coordinará al Gobierno con el fin de elaborar propuestas para una estrategia de lucha contra la pobreza y de aumentar la seguridad alimentaria.
69. La entrada en funciones del nuevo Gobierno (1997) podría dar lugar a cambios en las prioridades, el enfoque y el énfasis de la asistencia. Esto sin duda alguna influirá en las modalidades de asignación de los recursos (financieros y humanos) de contrapartida y podrá llevar a la reorganización de las instituciones responsables de ejecutar los proyectos.
70. Con objeto de garantizar la sostenibilidad de las actividades, una vez que termine la ayuda alimentaria, el PMA deberá establecer mayores vínculos entre la asistencia temporal y las actividades a más largo plazo. La participación en estas iniciativas de las ONG y las organizaciones locales y comunitarias ha sido y seguirá siendo fundamental. Pese a su número y a su capacidad para organizar a las poblaciones destinatarias, estas organizaciones siguen enfrentándose con problemas relacionados con la ejecución de las actividades y el aumento de su capacidad de ejecución. Habida cuenta de la mayor función que estas organizaciones desempeñarán en las actividades de ejecución, el PMA deberá hacer especial hincapié en el apoyo a las iniciativas destinadas a fortalecer su capacidad de administración y ejecución.



ANEXO I

INDICADORES SELECCIONADOS

	Año	
	1993	1995
Pobreza total (porcentaje)	80	n/a
- necesitados	50	n/a
- urbana	37	n/a
- rural	63	n/a
Familias encabezadas por mujeres (porcentaje)	28	n/a
- en zonas urbanas	37	n/a
Desempleo total (porcentaje)	48,8	54,0
Salarios mínimos porcentaje	1990	1995
- total	85,0	900,0
- agricultura	67,0	508,0
- valor de la cesta de alimentos	n/a	1 320,0
Gasto social	1990	1994
- total (1 000 córdobas)	171,1	1 242,0
- como porcentaje del PIB	10,9	9,7
- per cápita (córdobas)	47,5	308,2

CEREALES BÁSICOS

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Suministro interno de cereales (miles de toneladas)						
Arroz	101,8	95,5	115,4	144,1	146,3	148,7
Maíz	198,5	237,8	249,4	290,6	242,7	289,4
Frijoles	60,5	60,8	57,0	75,7	74,4	49,5
Trigo	44,8	56,6	60,3	58,1	52,3	46,9
Cantidades totales, de las cuales:	405,6	450,7	482,1	568,5	515,7	534,5
importaciones comerciales -	90,4	100,4	118,9	101,9	117,8	103,6
donaciones -	90,4	73,5	80,3	76,3	n/a	23,5
Disponibilidad per cápita (Kg/año)						
Arroz	28,5	26,1	30,6	37,0	36,0	36,0
Maíz	55,6	65,0	66,0	74,7	60,5	70,0
Frijoles	16,9	16,6	15,1	19,4	18,5	12,0
Trigo	12,5	15,5	16,0	15,0	13,0	11,3
Total	113,5	123,2	127,7	146,1	128,0	129,3

