



Programa Mundial de Alimentos

Un Informe de la Oficina de Evaluación

*Informe Final de la Evaluación del Programa
en el País - GUATEMALA*

(29 de Noviembre - 10 de Diciembre de 1999)

Roma, Marzo de 2000

Agradecimientos

El presente documento ha sido preparado por el Jefe de Misión, Sr. Gilbert Landart. En nombre de la misión, el autor desea agradecer a todos aquellos que asistieron en la preparación y ejecución de la misión, en particular al personal de la oficina regional del PMA y de la oficina en Guatemala.

El informe está basado en el trabajo de la misión de evaluación que se desarrolló desde el 29 de noviembre hasta al 10 de diciembre de 1999. Fue integrada por Gilbert Landart, Jefe de Misión, FAO; Abraham DeKock, Oficina de Evaluación del PMA-Roma; Teresita Mosquera, observadora de la Oficina Regional del PMA-Nicaragua; y Roberto Cuevas, Experto Nacional de Guatemala.

Las opiniones expresadas en este informe son las de la misión y no reflejan necesariamente las opiniones o posiciones del PMA.

GUATEMALA

EVALUACION DEL PROGRAMA EN EL PAIS

INDICE

Equivalencias Monetarias	iii
Abreviaciones	iii
1. INTRODUCCION	1
2. FUNDAMENTO DE LAS OPERACIONES DEL PMA EN GUATEMALA	2
3. ACTIVIDADES DEL PMA EN EL PAÍS.....	4
4. ESTRUCTURACION, CONTENIDO Y ALCANCES DEL PP	6
5. FUNCION DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA	12
6. GÉNERO, PROCESO PARTICIPATIVO Y SOSTENIBILIDAD	14
7. LA GESTION DEL PROGRAMA EN EL PAIS	16
8. PERCEPCION DE LA HERRAMIENTA PP	23
9. HERRAMIENTA PP Y POLITICA GUBERNAMENTAL DE DESARROLLO	26
10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	30

ANEXOS

- 1. Resumen de las Intervenciones**
- 2. Análisis Resumen de la Actividad 1**
- 3. Relación del Programa en el País (PP) con la Nota Estratégica (NEP) de las Naciones Unidas y el Plan de Desarrollo del Gobierno**
- 4. Lista de Documentos**
- 5. Términos de Referencia**

MAPA DE GUATEMALA

Equivalencias Monetarias

(1999)

1 Quetzal = 0,13 dólares EE.UU

1 dólar EE.UU = 7,6 quetzales

Abreviaturas

ACV	Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPP	Comité Asesor del Programa en el País
CCA	Análisis Común del País
CRN	Comité de Reconstrucción Nacional
CSB	Corn Soya Blend
CSR	Comité de Seguimiento y Redacción
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícolas
DSC	Costos de Apoyo Directo
EMOP	Operaciones de Urgencia
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIS	Fondo de Inversión Social
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
INDECA	Unidad de Logística
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
NEP	Nota Estratégica del País
ONG's	Organizaciones no Gubernamentales
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el SIDA
PBIDA	País con Bajos Ingresos y Déficit de Alimentos
PEA	Población Económicamente Activa
PEP	Perfil de Estrategia del País
PLADES	Plan de Desarrollo Social
PLANUT	Plan de Acción de Alimentación y Nutrición
PMA	Programa Mundial de Alimentos
POCC	Programa de Participación y Capacitación Comunitaria
PP	Programa en el País
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TIAM	Transporte Interno, Almacenamiento y Manipulación
UNDAF	Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional
ZONAPAZ	Zona de Intervención para la Paz

1. INTRODUCCION

1.1 Este informe está basado en el trabajo de una misión de evaluación que se ha desarrollado desde el 29 de noviembre hasta al 10 de diciembre de 1999. Ha sido integrada por los señores: Gilbert Landart, Jefe de Misión, FAO; Abraham DeKock, Servicio de Evaluación del PMA-Roma; Teresita Mosquera, observadora de la Oficina Regional del PMA-Nicaragua; y Roberto Cuevas, Experto Nacional de Guatemala.

1.2 El objetivo principal de la evaluación fue estudiar cómo el Programa en el País (PP) constituye una herramienta válida para la planificación y la implementación de las actividades del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en Guatemala, y analizar si esta estrategia permite lograr resultados más positivos que una continuación de un apoyo a proyectos aislados con limitada relación entre ellos. Más precisamente, la metodología de la evaluación fue ver en qué medida la introducción del PP ha ayudado a que:

- las actividades de desarrollo del PMA sean más armónicas con las del Gobierno, de otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas con el Marco de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y otros coejecutores (integración);
- la introducción del PP ha ayudado a enfocar más la ayuda alimentaria, dirigiéndola directamente a las áreas geográficas más vulnerables y a la población pobre aquejada por el hambre (focalización);
- la coordinación de las actividades propias del PMA en Guatemala ha mejorado la coherencia de la cartera de actividades e incrementado las conexiones internas entre ellas (coherencia);
- la posibilidad de reorientar actividades o recursos inicialmente programados para responder a una dinámica de cambio o a una emergencia (flexibilidad).

1.3 En consecuencia, el análisis no concierne stricto sensu a una evaluación de los grupos de actividades básicas o complementarias del PP, sino a la apreciación de la capacidad, en el trámite de la concepción e implementación del PP, de lograr los cuatro aspectos de integración, focalización, coherencia y flexibilidad que caracterizan esta estrategia. Sin embargo, tomando en cuenta la importancia de la nueva orientación política del PMA referida a la función de la ayuda alimentaria para el desarrollo¹, las actividades del Programa fueron analizadas a través del eje central de la futura programación del PMA, el cual consiste en crear condiciones propicias que permitan a los hogares y a las comunidades pobres aquejados por la inseguridad alimentaria efectuar inversiones que les sirvan de ayuda a más largo plazo. En fin, fueron analizados aspectos importantes como género, proceso participativo y sostenibilidad, así como también la ejecución y la gestión del PP.

1.4 La misión fue definida por el PMA para que fuera basada principalmente en un trabajo analítico a ser realizado en la Oficina de la Ciudad de Guatemala. Esta labor ha sido desarrollada a través de reuniones con funcionarios del Gobierno, contrapartes nacionales, con funcionarios de la Oficina del PMA en Guatemala y con coejecutores del PMA. Fueron organizadas dos visitas breves de campo a lugares donde coinciden varias acciones del PMA, en el altiplano y en el oriente.

¹ “Habilitación para el Desarrollo” – Asuntos de política; Período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva (WFP/EB.A/99/4-A). Roma, 17-20 de mayo de 1999.

1.5 La misión tenía también los propósitos de contribuir al fortalecimiento del PP ya existente, de mejorar su orientación, y de proponer recomendaciones para la oficina del PMA en el país, previa la preparación del próximo Perfil de Estrategia del País. Un aspecto importante sobre la ejecución de la misión es que se realiza cuando el proceso de negociación del PP está recién terminando. En cuanto a la vida nacional, se vive en Guatemala una época de elecciones generales; precisamente, la misión se realizó entre la primera y segunda vuelta electoral, que permitirán elegir al nuevo gobierno que asumirá a mediados de enero del 2000. Además, el Gobierno tuvo que atender los problemas ocasionados por el huracán Mitch, a partir de noviembre de 1998 y buena parte de 1999. En resumen, una serie de factores no predecibles afectaron la gestión inicial del PP, y la presente evaluación se hizo dentro de las características y circunstancias de este escenario.

1.6 El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha introducido la metodología de programación del Programa en el País (PP), desde 1995^{2,3}. Esta es una herramienta de planificación que da un marco estratégico y operacional a todos los planes y actividades del PMA en cada país que sirve, según los lineamientos de políticas emanados de la sede en Roma⁴, conjuntamente con los planes de desarrollo del Gobierno nacional. Las funciones de la ayuda alimentaria deben estar basadas en un profundo análisis de la seguridad alimentaria nacional y la vulnerabilidad de grupos específicos de población.

1.7 El proceso para la gestión del PP de Guatemala arrancó en 1996, siguiendo un “Ciclo de Programación” que permitió la elaboración del Perfil de Estrategia del País (PEP). Después se elaboró el Programa en el País, que fue aprobado a inicios de 1998 por la Junta Ejecutiva del PMA; desde esa fecha hasta la firma del PP sólo se efectuaron negociaciones. En noviembre de 1999 se reformularon las enmiendas entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), y el PMA, dando como resultado el Addendum al PP, que llevó a la firma y aprobación por el Gobierno de Guatemala a fines de noviembre de 1999.

2. FUNDAMENTO DE LAS OPERACIONES DEL PMA EN GUATEMALA

A. Inseguridad alimentaria, pobreza y vulnerabilidad

2.1 Guatemala es un país con bajos ingresos y déficit de alimentos (PBIDA), con un índice de seguridad alimentaria familiar de 80,9 (1990-92). De acuerdo al Perfil Socioeconómico de Guatemala de 1997, el 80% de los 10,51 millones de habitantes, viven en condiciones de pobreza y el 60% en extrema pobreza. La disponibilidad anual per cápita de granos básicos es de 169 kg. Según el Programa de Gobierno (1996-2000), la inversión social y de infraestructura básica se deberá orientar de acuerdo con las prioridades establecidas en las zonas de mayor situación crítica de la población, conforme a la zonificación presentada como de primera prioridad. (Zona 1: Totonicapán, Quiché, Jalapa, Baja Verapaz y Jutiapa. Zona 2: Huehuetenango, Petén, San Marcos, Sololá, Quetzaltenango, Chimaltenango y Chiquimula. Zona 3: Alta Verapaz y Suchitepéquez; y Zona 4: Retalhuleu). El ingreso anual per cápita, según el Banco Mundial, es de 1 340 dólares

² Country Programme Implementation Processes. WFP. Memorandum interno.

³ Formato para el Enfoque Programático por Países. CFA 40/8, 6 de octubre de 1995.

⁴ Habilitación para el Desarrollo. WFP/EB.A/99/4-A. 30 de abril de 1999.

EE.UU. (1995). El presupuesto del gobierno para educación es del 1,6%, y para salud del 8% del Producto Interno Bruto.

2.2 En Guatemala la pobreza y la inseguridad alimentaria tienen un carácter estructural y están vinculadas a tasas de subempleo elevadas. La mano de obra guatemalteca se caracteriza por ser de bajo costo y de muy baja productividad. Esto se debe básicamente a los bajos índices de escolaridad de la población y a una insuficiente cobertura del sistema nacional de educación. Las dos últimas encuestas sociodemográficas, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 1986-87 y 1989, revelaron que más de un 35% de la fuerza laboral no tenía ninguna educación formal y alrededor del 25% de la población económicamente activa (PEA) no ha completado la educación primaria. El 50% de la fuerza laboral del país se encuentra ocupada principalmente en sistemas de subsistencia, explotados en pequeñas parcelas, que exhiben un nivel productivo insuficiente para llenar las necesidades alimentarias de la familia rural. En cuanto a la distribución de la tierra, se considera que el 65% pertenece al 2,2% de la población y menos del 10% está en manos de mujeres. 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.

2.3 En el área rural existe un gran porcentaje de mujeres jefes de hogar, quienes, además de estar a cargo del cuidado y educación de sus niños, también son responsables del soporte económico del hogar. Solamente el 25% de las mujeres forman parte de la población económicamente activa, trabajando principalmente en el sector no estructurado de la economía. Se considera que la significativa participación de la mujer en las actividades de campo no está justamente reconocida, a pesar de que soportan jornadas de trabajo hasta de 15 horas diarias. Un 56% de las mujeres guatemaltecas no saben leer, lo que representa la tasa de analfabetismo más alta de América Latina. Este índice disminuye al 38% en los hombres. En el área rural la tasa de analfabetismo asciende al 77% y la diferencia entre hombres y mujeres alfabetas, se incrementa. El bajo nivel de educación de la población rural, especialmente la indígena, constituye todavía uno de los más serios problemas en Guatemala. Según el Censo de Población y Vivienda de 1994, del total de la población analfabeta, el 81,4% pertenecía al sector indígena.

B. Situación nutricional

2.4 La situación nutricional del pueblo guatemalteco es preocupante; la mortalidad infantil reportada en 1995 por el INE asciende a 57 por cada mil nacidos vivos, con una tasa de mortalidad de menores de cinco años del 79 por mil. La desnutrición es la tercera causa de mortalidad general (más del 5%) y está asociada a infecciones intestinales y bronconeumonía. La Encuesta de Salud Materno Infantil de 1995, reportó que el 26,6% de los niños menores de cinco años presentan desnutrición global (déficit de peso-edad), el 49,7%, desnutrición crónica (déficit talla-edad) y el 3,3% sufre de desnutrición aguda (déficit peso-talla). La desnutrición también afecta a las mujeres, lo cual se refleja en el bajo peso de los recién nacidos. En 1990 se reportó un 14% de nacidos con bajo peso, cifra que es la cuarta más alta de América Latina.

2.5 La Encuesta de Consumo de Alimentos (1992) indica que la dieta de la población guatemalteca no satisface las necesidades de energía, vitamina A e hierro. La dieta básica consiste en maíz y frijol y algunas hortalizas, siendo las dos primeras, las principales fuentes de energía y proteína. El consumo promedio nacional diario de calorías es de 2 047, lo que no

cubre los requerimientos estimados para el guatemalteco, que es de 2 225 calorías diarias. Respecto a la deficiencia de vitamina A e hierro, datos reportados por la Encuesta Nacional de Micronutrientes realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Unión Europea y el Ministerio de Salud en 1995, indican que el 15,8% de los niños en edades menores a los cinco años, presentaron deficiencias de vitamina A. Los grupos indígenas presentan las tasas de crecimiento demográfico más altas del país (mayores del 2,8% que es el promedio nacional), trayendo como consecuencia que los problemas de inseguridad alimentaria sean crónicos y severos.

C. Situación ambiental

2.6 La situación ambiental de Guatemala se ha ido deteriorando rápidamente en los últimos tres decenios, como resultado de la interacción de distintos factores sociales, económicos y culturales. El mayor problema ambiental lo representa la deforestación, erosión y deterioro de los suelos y la contaminación del aire. Se estima que la tasa de deforestación anual en el país es de alrededor del 5% del total de la reserva boscosa y que el 45% de los suelos agrícolas se encuentran erosionados.

2.7 Como resultado de la situación geográfica y climatológica de Guatemala, el país es susceptible a la ocurrencia periódica de desastres naturales, los cuales causan pérdida de vidas humanas, de bienes materiales y de gran parte de la producción agrosilvopecuaria. La presencia del fenómeno de “El Niño” en esta parte del continente, ha causado importantes variaciones en el clima que pueden ocasionar desastres naturales, como inundaciones y fuertes sequías.

3 ACTIVIDADES DEL PMA EN EL PAIS

A. Antecedentes del PMA en el País

3.1 En Guatemala, el PMA inició sus operaciones en 1973 en el contexto del Acuerdo Básico suscrito entre el Gobierno de Guatemala y el PMA en 1971, y ratificado por el Congreso de la República en 1973. Desde el inicio de sus operaciones en Guatemala hasta la fecha, el PMA ha apoyado varios proyectos, con un costo aproximado de 111 millones de dólares EE.UU., equivalentes a 235 033 tm de alimentos, principalmente granos básicos, leche en polvo, carne enlatada y aceite vegetal. De ese total, alrededor de 100 millones de dólares EE.UU. fueron asignados durante los últimos 10 años. Es de notar que desde 1985 a la fecha, el valor promedio anual de la asistencia alimentaria proporcionada por el PMA a Guatemala ha sido de casi 10 millones de dólares EE.UU. El apoyo prestado a la ejecución incluyó también artículos no alimentarios, como vehículos, equipos y herramientas, por un valor superior a 2,5 millones de dólares EE.UU.

3.2 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 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 lactantes) y alimentación escolar.

3.3 En julio de 1997 se inició el proceso de formulación conjunta PMA - Gobierno, del Programa en el País (PP), el cual fue aprobado en febrero de 1998 con una asignación de 19,8 millones de dólares EE.UU., sujeto a la disponibilidad de recursos. La duración del PP es de cinco años (1998-2002). Las metas generales del PP presentadas a la Junta Ejecutiva, consisten “en apoyar los esfuerzos que despliega el Gobierno para garantizar la seguridad alimentaria de la población que vive en condiciones de pobreza extrema, mediante un proceso de capacitación y organización comunitaria que permita asegurar un desarrollo humano integrado”. Las actividades básicas y complementarias del PP con el número de los beneficiarios y las respectivas asignaciones son presentadas en el cuadro a continuación:

Actividades del Programa en el País	Beneficiarios (No.)	Productos ('000 toneladas)	Porcentaje en el Programa (%)
<i>Actividad Básica 1</i> Construcción de Infraestructura (GUA 5279)	40 000	52,0	63
<i>Actividad Básica 2</i> Conservación de Suelos y Aguas (GUA 5838)	62 500	16,5	20
<i>Actividad Básica 3</i> Educación Básica para mujeres (5839)	20 200	4,0	4,8
<i>Actividad Complementaria 1</i> Repatriados y Personas Desplazadas	10 000	1,7	2
<i>Actividad Complementaria 2</i> Prevención de Desastres Naturales	20 000	4,5	5,4
<i>Actividad Complementaria 3</i> Niñez en edad preescolar	20 200	4	4,8
	172 900	82,7	100

B. El PMA en el contexto del UNDAF

3.4 Guatemala ha sido tomado como país piloto para la implementación del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). La implementación del UNDAF significa reconocer que el Sistema de las Naciones Unidas (con todas las agencias que la integran) trabaja en una misma realidad sociocultural, económica, política y geográfica. Por lo tanto, ésta debería plasmarse en una base de acción común, que permita la convergencia y complementariedad de las acciones de cada una de las Agencias, Fondos y Programas que la integran, en concordancia con las prioridades nacionales.

3.5 El PMA, dentro del Sistema de las Naciones Unidas, tiene un rol proactivo y participa en la elaboración del UNDAF desde inicios de 1998. La participación del PMA se da en los siguientes niveles: (i) es miembro de la Interagencial del Sistema de las Naciones Unidas (SNU); (ii) es miembro del Comité de Seguimiento y Redacción (CSR) que elaboró el árbol de causalidad para determinar las bases para el Análisis Común del País (CCA); (iii) es miembro del CCA (Análisis Común del País), habiendo participado en la investigación del Modelo Económico Concentrador, como una de las causas de la iniquidad social de Guatemala; (iv) es miembro de los Grupos Temáticos de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, ONUSIDA, Género y Desastres.

3.6 El proceso de paz en Guatemala, ofreció la oportunidad de un ambiente favorable, para impulsar un efectivo proceso de reforma del SNU, tendiente a hacer más eficiente y efectiva la

cooperación, en apoyo y acompañamiento de la Consolidación de la Paz Firme y Duradera y del Desarrollo Humano Sostenible. Asimismo, los eventos meteorológicos de El Niño y principalmente del huracán Mitch, facilitaron la convergencia, la integralidad y complementariedad de las acciones de cada una de las Agencias, Fondos y Programas que integran el SNU en línea con los principios del UNDAF. La oportunidad para iniciar una acción conjunta entre varias agencias del SNU (FNUAP, HABITAD, UNICEF y FAO), se dio en el marco de la atención a los afectados por el huracán Mitch.

3.7 En el contexto anterior, el SNU, dentro del espíritu del UNDAF, apoyó al Gobierno en la elaboración del Plan Nacional de Mitigación de Desastres. En esta estrategia interdisciplinaria y multisectorial, participó activamente el PMA, poniendo como base para un trabajo conjunto, a la actividad básica 2 GUA 5838 y al PRRO 6089, ya que son actividades que se relacionan con la rehabilitación y el desarrollo.

3.8 Cada una de las Agencias tiene sus propios Programas, los cuales aún no están armonizados entre ellos. Sin embargo, individualmente han tratado de armonizar sus programas con las prioridades del Gobierno y con el UNDAF. (La Nota Estratégica del País (NEP), del Sistema de las Naciones Unidas, ha servido de marco para los programas de las Agencias). No obstante, el Proceso del UNDAF aún es un proceso al interior del SNU y los reportes hacia afuera son muy limitados. Después de un largo proceso, el CCA ya está en su etapa de revisión final y es de esperarse que sea aprobado a inicios del 2000, para que sirva de base para la implementación del UNDAF, cuya puesta en marcha está prevista para mediados del 2000. En el interim se espera que exista una armonización con los programas de las diversas agencias del Sistema.

4. ESTRUCTURACION, CONTENIDO Y ALCANCES DEL PP

A. Integración

4.1 Existe el Grupo de Coordinación de Asistencia Alimentaria, integrado por los donantes y Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que tienen presencia y actividades en Guatemala. Este grupo se formó por iniciativa de la Oficina del País del PMA, con todos los donantes y ONGs que apoyaron con ayuda alimentaria a raíz del huracán Mitch. Sus principales funciones son de coordinación global de la ayuda alimentaria, la discusión de asuntos fiscales y de monetización de los alimentos, la difusión y discusión de información sobre temas de mutuo interés institucional, y la actualización sobre los avances y logros de los proyectos que cada donante y ONG realizan. Se encuentra integración con otras instituciones que apoyan a las mismas comunidades que el PMA. Sin embargo, esa integración parece ser, en algunos casos, circunstancial, debido a las acciones relacionadas al huracán Mitch, y es, sobre todo, operativa. Desde un punto de vista estratégico, la reflexión iniciada dentro del marco del Grupo de Coordinación de Asistencia Alimentaria tendría que ser profundizada y ampliada. La integración con las autoridades comunitarias como lineamiento estratégico y programático debería ser asegurada.

4.2 Los documentos del Perfil de la Estrategia y del Programa en el País fueron elaborados respectivamente en 1996 y 1997. En el caso del Perfil de la Estrategia del país, el proceso fue manejado a nivel regional por el PMA. Para el caso específico de Guatemala, el trabajo fue

especialmente de recopilación de datos a través de la consulta de los principales documentos de información básica y de una consulta periódica con la Secretaría General de Planificación y Programación Económica (SEGEPLAN). En cambio, la preparación del Programa en el País fue elaborada por un grupo de trabajo a través de la participación de la oficina del PMA, a través de sus oficiales, el consultor contratado por el PMA y un comité del Gobierno compuesto por todos los directores de los proyectos, funcionarios del Ministerio de Agricultura y de SEGEPLAN. Además, según los temas específicos, se invitaron funcionarios de otras instituciones para enriquecer el documento.

4.3 El Programa en el País debe estar integrado a cuatro niveles: con las acciones del Gobierno, a través de las instituciones oficiales que integran el Gabinete Social; con los coejecutores que trabajan en beneficio de la población pobre aquejada por el hambre; con las comunidades; y al interno, con las unidades organizacionales que permiten que el PMA trabaje en atender a las personas afectadas por el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria.

4.4 Se encontró una adecuada integración con las instituciones oficiales, a nivel de los jefes de proyectos (ahora "actividades") y con el funcionario de contraparte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Sin embargo, la alta rotación de funcionarios del Gobierno hace difícil la permanencia y efectividad de esa relación, y se muestra necesaria una acción más efectiva (por ejemplo, a nivel del conocimiento del PP por los funcionarios que no estuvieron en su formulación, y el involucramiento de los niveles ejecutores y superiores). Por otra parte, un funcionario de contraparte preguntó "¿para quién es el PP: para el PMA; para el gobierno, o para ambos en beneficio de las comunidades?". Podría ser requerido difundir mejor el PP, a través de una estrategia profesional de difusión, acorde con las características de los interlocutores.

4.5 Se encontró alguna integración con otras instituciones que apoyan a las mismas comunidades que el PMA. Sin embargo, esa integración parece ser, en algunos casos, circunstancial, debido al huracán Mitch, y en otros casos es operativa, debido a la necesidad de integración para la ejecución de acciones locales. No se encontró suficiente integración, dentro del PP, con las autoridades comunitarias como lineamiento programático del PP, excepto a nivel operativo de los proyectos cuando la institución ejecutora nacional trabaja con municipalidades y comités.

4.6 No se pudo valorar la integración entre la comunidad y el PMA. Se encontró que algunos beneficiarios piensan que los alimentos los proporciona el gobierno, desconocen el papel de la ayuda alimentaria, e incluso se diría que ignoran el papel del PMA. La excepción se encuentra cuando no se han hecho las entregas.

4.7 Se entiende que el PP queda dentro del Ciclo Programático del PMA, y que la gestión de recursos depende de la disponibilidad y prioridades a nivel de donantes. Sin embargo, se considera esencial asegurar la integración del PP dentro de los términos reales de dicho ciclo, a fin de minimizar los incumplimientos en cualquier aspecto, y evitar de arriesgar la credibilidad y confianza que se ha ganado en el país.

4.8 Se puede entender la integración también como la composición del todo por sus partes, sin que falte ninguna esencial. En ese sentido, el PP sigue bastante bien los lineamientos del formato para el enfoque programático por países. Es aparente que las actividades básicas se

constituyeron a partir de proyectos ya existentes o de la continuación de proyectos recién finalizados, lo cual hace pensar que el PP se armó juntando los proyectos. Queda la duda si la ejecución como PP será acorde con el enfoque programático.

B. Coherencia

4.9 En términos generales, el PP es coherente con el Plan de Acción 1996-2000 del Gobierno de Guatemala, en cuanto a los objetivos específicos de incrementar la oferta de alimentos de la canasta básica; el fomento de procesos integrales de educación, promoción e información en alimentación y nutrición; la atención nutricional a los menores de cinco años; y la coordinación entre los actores involucrados en mejorar la situación alimentaria nutricional. No se ven acciones concretas propuestas en el PP respecto a la entrega de alimentos fortificados, y el énfasis no parece estar en el valor nutritivo de la ración ni en la oportunidad de la entrega, sino en la consecución de las obras o resultados cuantificables a nivel de objetivos y/o metas.

4.10 En cuanto a las recomendaciones en materia de la política del PMA de habilitación para el desarrollo, hay coherencia global del PP respecto a las cinco actividades que son el eje central de esa política. Sin embargo, podría requerirse un análisis detallado por cada actividad (proyecto), por parte de la oficina del PMA, para asegurar la coherencia a nivel de las acciones, y facilitar el proceso de implementación y el enfoque hacia las prioridades gubernamentales. Así, por ejemplo, el aspecto de alimentación escolar está claramente definido en el segundo eje central de la política del PMA, y ha sido una alta prioridad gubernamental y nacional, pero solamente está como actividad complementaria en el Addendum (ya que el GUA 2705 ya finalizó, a pesar de que se lista como Actividad Básica).

4.11 Parece no haber adecuada coherencia entre las metas (resultados cuantitativos y cualitativos esperados) y la posibilidad real de ejecución y cumplimiento, tanto por parte del Gobierno y de los beneficiarios involucrados, como del propio PMA. Según la Oficina del PMA, las acciones preparatorias que se están efectuando para las Actividades Básicas 2 (GUA 5838) y 3 (GUA 5839), así como para el PRRO 6089 (“Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación Destinada a Familias de América Central Afectadas por el Huracán Mitch”), buscan el ajuste de las metas para hacerlas compatibles con las capacidades de ejecución (en función de los recursos alimentarios, no alimentarios, técnicos y financieros) de los diferentes actores sociales de cada intervención. La coordinación interinstitucional y los mecanismos de coejecución también persiguen el mismo fin. La reformulación de la Actividad Básica 1 (GUA 5279), se orienta igualmente a buscar el mismo efecto. Se debería mantener la coherencia entre las acciones de “ejecución de obras” y el propósito más profundo de apoyar a los pobres que padecen desnutrición e inseguridad alimentaria.

4.12 Es necesario evitar en el futuro falta de coherencia entre los objetivos generales y específicos, como la que se dio entre 1998 y 1999 respecto al tema de los desayunos escolares, que requirió prácticamente dos años de negociaciones, definiendo y negociando desde el principio las bases y el contexto del diseño e inclusión de las actividades en el PP.

4.13 La actividad básica GUA 5838, enfocada a la conservación de suelos, aguas y agroforestales, está pactada con el Fondo de Inversión Social (FIS), pero no se plantea la participación o la coordinación interinstitucional con el MAGA (al menos en el informe sobre

situación actual de la actividad). En otras palabras, se definió como contraparte para dos actividades distintas (sector agrícola y sector reconstrucción debido al huracán Mitch) a una sola institución (FIS), que realiza un abanico de acciones de campo. En efecto, en el documento base para la preparación del PP⁵ se menciona que los fondos sociales son “mecanismos temporales de transferencia ágil de fondos para el desarrollo social”. La Oficina del PMA explicó que para la ejecución del PRRO, el PMA presentó al Gobierno una propuesta que contemplaba la coordinación del MAGA y del FIS, con responsabilidad de las ONG's y otras instituciones locales. El Gobierno decidió que fuera el FIS la unidad ejecutora, pues ejecuta el Programa de Participación y Capacitación Comunitaria (POCC) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyos fundamentos son antropocéntricos, y están en línea con los principios del PMA. De acuerdo con la Oficina del PMA, las actividades del PP sólo serán ejecutadas en las áreas donde existan facilitadores del POCC, con el fin de garantizar la organización y participación comunitaria. El hecho de que el POCC y ProOriente (préstamo BID) sean financiados por el FIS, por medio de préstamos reembolsables (de más de cuatro años), podría garantizar la continuidad en el tiempo al menos para los próximos cuatro años.

4.14 La política de la ayuda alimentaria como factor habilitador del desarrollo establece que “el PMA tendrá que asegurar, de manera rutinaria y sistemática, que en las intervenciones dirigidas a las mujeres gestantes y madres lactantes y a los niños se utilicen alimentos enriquecidos de manera óptima. Además, deberá hacerse un mayor uso de alimentos de mezcla...”. Esto cae en el ámbito de la coherencia técnica. Se debe buscar la excelencia de las acciones, siguiendo los lineamientos políticos y estratégicos del PMA, y haciendo uso óptimo de los recursos y capacidad tecnológica nacional.

4.15 De similar manera, el valor asignado a los alimentos, en relación con los jornales, debe ser susceptible de nueva consideración y apreciación, ya sea a nivel de la cantidad de productos por ración, o del trabajo por la ración, a fin de que sea estimulante social, y económicamente para los participantes. Además, las contrapartes nacionales han insistido y siguen insistiendo que, en la medida de lo posible, los alimentos coincidan con los hábitos culturales alimentarios de los beneficiarios. Se buscaría así la “coherencia social”.

C. Focalización

4.16 Sería importante analizar la ponderación de los criterios de inclusión. Por ejemplo, ¿se va a atender a todos los departamentos donde hay inundaciones? ¿Se va a atender a todos los departamentos donde hay retornados? ¿Se va a atender a todos los departamentos donde hay desnutrición? Dentro de cada departamento ¿se va a atender a todos los municipios y a todas las aldeas? ¿Cuál es el tamaño mínimo y máximo de las comunidades a ser atendidas, para permitir una eficiente y eficaz participación del PMA, y tener una esperanza de lograr efectos e impactos beneficiosos? ¿Qué grado de atención se presta en el PP a los pobres y necesitados ubicados en sectores urbanos y periurbanos? ¿Cómo se focalizaron los actuales proyectos convertidos en actividades básicas? En el conjunto de proyectos y actividades que ha apoyado en el pasado el PMA, se aprecia una dispersión geográfica de los beneficiarios. Probablemente también ha existido heterogeneidad social. Se espera que en las actividades nuevas y con el

⁵ Documento Base para la Preparación del Plan Estratégico de País -PEP- Período 1997-2001. Programa Mundial de Alimentos, Guatemala, octubre de 1996.

enfoque del PP y de la unidad de Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (ACV), según se está aplicando en la Actividad Básica 2, y atendiendo las prioridades sociales del Gobierno, se asegure la óptima ponderación de los criterios de focalización en la selección de beneficiarios, ya que se orientarían las acciones hacia las áreas con mayor riesgo de inseguridad alimentaria, incluyendo zonas periurbanas.

4.17 El esfuerzo técnico y de gestión que se está haciendo en la Actividad Básica 2⁶, de análisis y mapeo de vulnerabilidad, encaminado a la selección de comunidades y beneficiarios, es muy importante. Se considera que se cuenta con suficiente información^{7,8,9,10,11}, como para ejecutar la focalización de todas las actividades del PP, y de cualquier versión modificada o nueva que pudiera prepararse.

4.18 No se formaliza en el PP el criterio de utilizar raciones selectivas y uso de mezclas y alimentos especiales, enfocadas a garantizar su consumo por los beneficiarios esperados; ni tampoco el uso de alimentos fortificados con micronutrientes, aunque en la práctica se han entregado mezclas como “Corn Soya Blend” (CSB), y alimentos fortificados, como azúcar (con vitamina A) y sal yodada.

4.19 El Gobierno, a través del Plan de Desarrollo Social (PLADES), definió claramente que la población objetivo del plan de desarrollo nacional está constituida por los grupos más vulnerables: niños, niñas, mujeres, ancianos y discapacitados, los grupos con índices de pobreza más elevados, y los afectados por el enfrentamiento armado interno. Según las prioridades del gobierno, hay 69 municipios de primera prioridad, y en el PP hay 76.

4.20 Dado que el Gobierno puso en desuso el concepto de la Zona de Intervención para la Paz (ZONAPAZ), que estaba originalmente concentrada en nueve departamentos del país, y que los grupos de personas desplazadas se ubicaron en zonas geográficas que no corresponden a dicha zona, estos beneficiarios están dispersos prácticamente en todo el país. Aun después del reajuste de la cobertura geográfica, se espera atender 200 comunidades en 12 departamentos de la República, lo cual aún podría considerarse poco concentrado. También se ha dado la tendencia a la dispersión y atención de solicitudes puntuales por parte del FIS. Así, en la Actividad 2 se hablaba, después de un reajuste de la cobertura geográfica, de 160 comunidades en 13 departamentos. Por lo tanto, en general aún faltan esfuerzos para aplicar rigurosamente el enfoque de acción concentrada, a fin de ejecutar acciones focalizadas.

4.21 Aún se aprecia mucha dispersión geográfica en las actividades de algunas instituciones de contraparte, y por lo tanto en las actividades propuestas en el PP. Ejemplos son los

⁶ Programa Mundial de Alimentos. Proyecto GUA 5838 FIS-PMA. Manual Técnico Operativo. Perfil para la Caracterización y Programación de Actividades en Comunidades Seleccionadas. Guatemala, 1999; Informe Técnico sobre la Estrategia de Focalización en Areas de Acción Concentrada. Guatemala, 1998.

⁷ SEGEPLAN/Cooperación Técnica Alemana. Orientaciones para una Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial. Guatemala, 1996.

⁸ PRODERE. Subprograma Guatemala. CAM 89/026. Mapa de Pobreza. Índice de Exclusión Social. PNUD/OIT/ACNUR. Guatemala, 1993.

⁹ Instituto Nacional de Estadística/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Aspectos Sociodemográficos de la Pobreza en Guatemala. Volumen VI. Guatemala, 1992.

¹⁰ Instituto Nacional de Estadística/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Perfil de la Pobreza en Guatemala. Volumen V. Guatemala, 1991.

¹¹ World Food Programme. An Overview of Vulnerability Analysis and Mapping Unit (VAM). Rome, 1999.

correspondientes a hogares comunitarios y al Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ). El apoyo a la alimentación escolar también debe ser focalizado. En la misión se escuchó cifras por cada actividad de 200, 300, 400 o casi 500 comunidades, dispersas por el mapa nacional. Se espera que la Actividad 1, una vez reformulado, atenderá a 300 comunidades, la Actividad 2 a 200, y el PRRO 6089 a 250, como resultado de los ajustes que están en proceso.

4.22 Para la Actividad Básica 2 se está realizando un esfuerzo metódico, utilizando el mapa de necesidades básicas insatisfechas, según el Censo de Población y Habitación, del Instituto Nacional de Estadística; el mapa de zonas prioritarias del nivel de pobreza hecho por SEGEPLAN; la estrategia nacional de ordenamiento territorial, y el PLADES. Se tomaron también criterios de sequía, la cual ocasiona inseguridad alimentaria. La focalización se realiza con base en el concepto de “áreas de acción concentrada”, con superficies rurales de 500 a 2 000 hectáreas, en microcuencas que comprendan alrededor de 10 comunidades, pero al mismo tiempo abarcando el mayor número de comunidades posible. Es requisito indispensable la capacidad, organización y requerimiento comunitario, y la presencia de coejecutores para potencializar los efectos de la ayuda alimentaria. La focalización se respalda con un perfil de caracterización de comunidades, y una vez seleccionada se trata de abarcar el mayor número de familias. Sin embargo, también se incluyó el área afectada por el huracán Mitch, más el área Chortí que es prioridad del Gobierno (aunque probablemente es una decisión gubernamental, no se logró durante la Misión identificar la política, estrategia o criterio de base que justificó la atención a un grupo étnico particular, entre todos los grupos que existen en el país), lo cual podría ya resultar en alguna dispersión, y se tendría que decidir cuáles son los criterios prioritarios (suficientes y necesarios) de focalización.

4.23 Existe una dispersión geográfica de los beneficiarios que puede resultar en una ineficiente ejecución de las acciones. Se espera que dentro de las actividades del nuevo PP se pueda analizar la ponderación de los criterios de inclusión; por ejemplo, ocurrencia de desastres naturales, presencia de retornados, nivel de desnutrición. Es importante establecer el tamaño mínimo y máximo de las comunidades a ser atendidas para permitir una eficiente participación del PMA. La focalización tiene que permitir que el beneficiario de la ayuda alimentaria sea quien finalmente se beneficie con los alimentos. Se debe verificar si los participantes en proyectos de alimentos por trabajo realmente valoran en su justa dimensión el recurso alimentario (lo mismo los ejecutores de contraparte a nivel local), para optimizar el diseño y ejecución de las actividades del PP.

D. Flexibilidad

4.24 Se considera importante que se analice la conveniencia que podría tener la postura preventiva en materia de desastres, incluyendo la asignación de alimentos y otros recursos. De ese modo se trataría de evitar los “préstamos” y posterior escasez de alimentos, se garantizaría la satisfacción de las necesidades y los compromisos con los beneficiarios, y al mismo tiempo se aseguraría la óptima atención a los perjudicados por el desastre. Dado que Guatemala es un país afectado por los desastres, el PP debería ser más amplio y previsor en este rubro.

4.25 La flexibilidad, entendida como la posibilidad de reorientar actividades, debe partir de una clara definición de responsabilidades. El PP, al igual que suele hacerse con los documentos normativos de los proyectos, debe dejar en claro quién lo administra, quién le da seguimiento, quién lo evalúa. Parece necesario tener flexibilidad ante la aparición de nuevos coejecutores en

el escenario nacional y local, así como ante la desaparición y retirada de otros coejecutores. Del mismo modo, debe quedar previsto un mecanismo de “memoria histórica”, para minimizar los efectos de rotación de personal y creación o desaparición de unidades organizacionales dentro del Gobierno.

4.26 No se cuenta en el PP con indicadores clave y un método de control (entendido aquí “control” no como el monitoreo y registro del valor de los indicadores, sino como la facultad y potestad de ejecutar acciones correctivas que aseguren el cumplimiento de las metas planteadas), que permitan el ajuste al PP o a las actividades y tareas. Se recomienda diseñar un sistema de control del PP (que no es lo mismo que un sistema de información, o que un sistema de monitoreo y evaluación, aunque pueden ser todos parte de un sistema de gestión).

4.27 En cuanto a los recursos alimentarios, se encontró que hay “deudas” de alimentos, en el orden de las miles de toneladas. En la Actividad Básica 2 (GUA 5279) que ejecuta FONAPAZ, la deuda es de Q 9 millones (más de 1 millón de dólares), debido a que los recursos se prestaron para cubrir en parte la asistencia requerido en la emergencia del huracán Mitch. Los beneficiarios entrevistados manifestaron que ya terminaron o avanzaron en las obras que están realizando, pero no han recibido los pagos por los jornales. Esta situación podría afectar la moral de los beneficiarios respecto a los proyectos que apoya el PMA, y la eficiencia en la atención de comunidades que hayan sido seleccionadas como beneficiarias.

4.28 No fue evidente la existencia de un mecanismo formal para amortiguar los retrasos en aportes de los fondos de contrapartida o más aún, los recortes presupuestarios. Los procesos de asignación de fondos dentro del gobierno son lentos, según algunas contrapartes nacionales. La relación entre los fondos recibidos respecto a los fondos asignados puede oscilar desde 66% hasta 99%, variando de institución a institución y de año en año.

5. FUNCION DE LA AYUDA ALIMENTARIA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

5.1 La función de la ayuda alimentaria y el papel que desempeña el PMA en el marco de la seguridad alimentaria en Guatemala tienen que ser analizados en relación a las nuevas orientaciones del PMA para la utilización de la ayuda alimentaria para el desarrollo¹², que fueron aprobadas durante la Junta Ejecutiva en mayo de 1999. De consecuencia, el PMA tiene que concentrar sus esfuerzos en satisfacer las necesidades urgentes de la población que queda ampliamente excluida de los procesos tradicionales de desarrollo.

5.2 El enfoque estratégico y las actividades básicas y complementarias del PP, como están presentadas en el documento¹³, concuerdan con los objetivos arriba citados que el PMA ha recientemente formulado. Sin embargo, la implementación de las actividades muestra que permanecen algunos de los obstáculos que impiden una adecuada utilización de la ayuda alimentaria y que fueron ya identificados en el documento del PP y, en particular:

¹² “Habilitación para el Desarrollo” – Asuntos de política; Período de sesiones anual de la Junta Ejecutiva (WFP/EB.A/99/4-A). Roma, 17-20 de mayo de 1999.

¹³ Programas en los Países. Guatemala – 1998-2002. Roma, febrero de 1998.

- La ayuda alimentaria se debe seguir dirigiendo a los municipios y grupos de beneficiarios más expuestos al riesgo de inseguridad alimentaria, y debe ir acompañada de inversiones y de asistencia técnica permanente en apoyo de planes de trabajo concreto;
- Considerando los diversos factores que podrían afectar la capacidad del Gobierno para cumplir con sus compromisos de contraparte, es necesario buscar nuevas alianzas y asociaciones con otros donantes y entidades que trabajan en los mismos sectores, con objetivos y metodologías de trabajo similares.

5.3 Por otro lado, como consecuencia de la existencia y permanencia de los proyectos anteriores del PMA, la estructuración y la implementación del PP han sido más bien realizadas en relación con la contraparte nacional (FONAPAZ y FIS, en particular) y menos en relación con objetivos estratégicos y técnicos bien delimitados (creación de los activos productivos destinados a la población pobre o mitigación de las consecuencias de los desastres naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes, por ejemplo). Cada actividad básica del PP es identificada con una contraparte nacional que puede representar una parte muy importante del Programa (63% en el caso de la Actividad Básica 1). Esto implica una estructura heterogénea, que significa que dentro de una actividad básica puede haber varias acciones prioritarias para la contraparte, pero sin coherencia respecto a la utilización adecuada de la ayuda alimentaria, como la construcción de viviendas, la infraestructura de caminos, las actividades productivas, la organización comunitaria y la capacitación. Además, las mismas acciones podrían encontrarse en otra actividad básica. Se necesita buscar una estructura institucional más coherente, organizada según temas técnicos.

5.4 Dado que los proyectos tienen como propósito el mejoramiento de la seguridad alimentaria, se debe verificar de una manera objetiva y sólida técnicamente que dicha situación haya mejorado, después de que la actividad finaliza. Igualmente, debe verificarse si la ayuda alimentaria efectivamente evita la migración en proyectos relacionados con la conservación de suelos, riego y repoblación forestal. Esto se lograría si se evalúan efectos y no solamente resultados físicos tales como número, longitud o densidad de obras. El enfoque de las actividades debe trascender la cuantificación de los resultados, hacia la búsqueda de la calidad de las acciones en relación con el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes.

5.5 En la Actividad Básica 2 se estableció que con el fin de “contar con información sistematizada y continua de rendimientos de cultivos, logros y avances de obras”, se seleccionará una muestra estratificada por pisos altitudinales, representativa de los grupos beneficiarios. Esta medida parece oportuna, aunque se “determinó empíricamente que la muestra fuera alrededor del 20% del total de las comunidades beneficiarias”. Es necesario aplicar un criterio técnico riguroso de muestreo, y evitar acciones empíricas o con apariencia de empiricismo.

5.6 En las evaluaciones deben considerarse aspectos relacionados con la calidad de vida de los beneficiarios, respondiendo a preguntas tales como ¿ha ayudado el insumo alimentario a mejorar la calidad de la educación y la capacitación que tienen los beneficiarios? ¿Ha ayudado el proyecto a que los beneficiarios mejoren personalmente, por ejemplo utilizando las tecnologías transferidas en su propio beneficio, o se les toma simplemente como mano de obra barata? ¿Ha tenido una repercusión significativa en la dieta, por ejemplo, en cuanto al aporte realmente consumido y utilizado (biológicamente) de proteínas y energía? ¿En qué grado son

afectadas las expectativas y credibilidad de los beneficiarios respecto a la entidad coejecutora y al propio PMA, cuando por alguna razón hay un suministro irregular de alimentos? ¿Cuál es el impacto real, presente y futuro, a nivel individual, familiar y comunitario, de la existencia de un proyecto de ayuda alimentaria? ¿Cuál es el valor resultante a nivel de transferencia de ingresos, de las raciones ya entregadas a los beneficiarios? ¿Cuál es la relación que se mantiene entre el beneficiario y los ejecutores locales? ¿Cuál es la efectividad alimentario nutricional de la ración como está definida? ¿Cuál es el impacto real y efectivo en los beneficiarios, de la ayuda alimentaria entregada en los últimos 10 años, y cuál es el impacto esperado para las actividades del PP? ¿Se hacen mediciones de línea basal para poder establecer si hay cambios después de cada actividad? ¿Qué medidas se toman para poder saber si determinado efecto (y deseablemente impacto) puede ser atribuido a las acciones del proyecto o actividad?

6. GÉNERO, PROCESO PARTICIPATIVO Y SOSTENIBILIDAD

A. Género

6.1 En el marco del Programa en el País y tomando como punto de partida las conclusiones de la Evaluación de Medio Término de los Compromisos del PMA para la mujer, realizada en noviembre de 1998, se diseñó un programa de tres etapas: (i) sensibilización, (ii) formación y capacitación en manejo de criterios de género en los proyectos, (iii) soporte institucional para la implementación de las acciones de los planes de cada proyecto. A través de estas etapas claramente diferenciadas en cuanto a objetivos, actividades y metas, desarrolladas durante 1999, se buscó sensibilizar a los funcionarios de la oficina del PMA y a las contrapartes nacionales en relación con la problemática de las desigualdades de género existentes en la sociedad guatemalteca y desarrollar una mayor conciencia sobre la necesidad de integrar acciones y mecanismos que permitieran mejorar las opciones y oportunidades de las mujeres participantes en los proyectos apoyados por el PMA.

6.2 El PP cuenta todavía con algunas dificultades operativas y conceptuales para integrar mecanismos apropiados dirigidos al cumplimiento de los compromisos para la mujer. Por ejemplo, hay resistencia a integrar a las mujeres en las asociaciones comunitarias, con el argumento de que esa es la dinámica de las comunidades y se mantienen percepciones tradicionales sobre los trabajos productivos que ejercen varones y mujeres.

6.3 El alcance limitado en cuanto a las metas previstas por el programa de capacitación en género pudo deberse a la falta de conciencia respecto de la situación real de exclusión y marginación de la mujer en las comunidades y en el interior de los proyectos. La falta de continuidad de algunos funcionarios del gobierno en el desarrollo del programa limitó también las posibilidades de revertir dicha situación.

B. Proceso participativo y sostenibilidad

6.4 El enfoque participativo debe conducir al reforzamiento de los equipos de trabajo, a compartir responsabilidades, a lograr operaciones coordinadas, a fortalecer las organizaciones comunitarias y su involucramiento, y a cimentar la sostenibilidad de las acciones de desarrollo. Este enfoque puede lograrse únicamente definiendo procedimientos concretos que aseguren la ejecución responsable de actividades compartidas.

6.5 Si bien es cierto que en la preparación del PP se aplicó un proceso tendiente a buscar la participación de los directores de proyectos y de los niveles superiores, el enfoque debe ser mejorado. Así, por ejemplo, algunos funcionarios que estuvieron durante la preparación ya no están en sus cargos, lo cual ha implicado un nivel heterogéneo actual de conocimiento y manejo del PP, tanto en su forma como en su fondo. De ese modo, la participación en su ejecución no puede ser óptima. Igualmente, no todos los funcionarios de contraparte que participaron en la formulación del PP (y que aún están en sus cargos) participaron en la elaboración y revisión del Addendum. No se han tomado suficientes acciones concretas para que las altas autoridades de cada institución manejen el PP como herramienta de gestión de las actividades, y para que los niveles operativos contribuyan a su diseño, lo conozcan y lo usen como guía de acción.

6.6 En el programa de desayuno escolar participan las madres de familia, pero cuando tienen un trabajo o alguna obligación o compromiso, pagan a otra señora para que les haga el turno. Los niños y niñas contribuyen cada uno con una pieza de leña como combustible, cuando les es requerido. Las señoras han sido capacitadas por la empresa privada en la preparación y manejo de los alimentos, para facilitar su participación como preparadoras. Las escuelas reciben alimentos industrializados basados en cereales y oleaginosas, y compran verduras con los fondos que reciben del Programa. Los niños entrevistados en la corta visita de campo expresaron que se sienten satisfechos con el desayuno, manifestaron no haber recibido leche este año, y que no participan, excepto como consumidores.

6.7 En la comunidad de damnificados por el huracán Mitch que se visitó, han recibido ayuda de diversas instituciones (para techo, piso, paredes, tuberías, bomba de agua, pozo y alimentos). Al momento de la visita no habían recibido el pago de sus jornales en alimentos por parte del proyecto apoyado por el PMA. Se notó bastante participación en la ejecución de tareas (aporte de mano de obra).

6.8 Un comité de mujeres organizado para adoquinar un camino en Chimaltenango tuvo problemas de pérdida de credibilidad por parte de las personas que participaron, pues no habían recibido los alimentos, y por lo tanto no pudieron pagar los jornales. Sin embargo operaron muy bien organizadas, y lograron que participaran personas que viven en terrenos aladaños al camino. Aparentemente, el comité decidió el tipo de necesidad comunitaria que deberían atender.

6.9 En el proyecto de construcción de viviendas se encontró que contratan albañiles profesionales para hacer el trabajo, y los participantes en el proyecto de alimentos por trabajo suelen pagar por su “turno” en el proyecto, ya que prefieren ir a trabajar en otra cosa. También podrían estar utilizando los alimentos como medio de pago. Surge así la pregunta de si esta situación es el resultado de la sabiduría popular para resolver los problemas de la forma más práctica y utilitaria, lo cual redundaría en la sostenibilidad de las acciones y de sus resultados. Al momento de la visita manifestaron que llevan varios meses sin recibir alimentos. Aunque podría ser un caso aislado, deberían tomarse acciones preventivas para evitar que se generalice.

7. LA GESTIÓN¹⁴ DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

A. Formulación del Programa

7.1 El proceso de gestión del PP, en cuanto a su formulación, revisión, aprobación y puesta en marcha (1996-1999), ha sido caracterizado por el cambio de varios jefes de proyectos y funcionarios de alto nivel oficial, que son las contrapartes nacionales (adicionales a los cambios inherentes a la entrada del gobierno en 1996); la creación de una plaza para la asignación de un funcionario de alto nivel dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), que sirve de coordinación con el PMA; la conducción de la oficina del PMA por tres personas y la incorporación de nuevos oficiales; la firma de los Acuerdos de Paz; la llegada del huracán Mitch, y la época electoral.

7.2 Se entiende que el proceso de formulación se basó en los lineamientos para la implementación, dados por el PMA¹⁵. Se contrató a un consultor nacional, quien junto con los oficiales del PMA, condujo las actividades requeridas. Después de efectuar contactos con las autoridades superiores de los ministerios y entidades de la contraparte, éstos designaron a sus delegados. En la revisión y expresión de necesidades e intereses de las instituciones del gobierno participaron estos funcionarios del gobierno, incluyendo a quienes en ese momento eran jefes de proyectos. Con base en los lineamientos del PMA, el consultor preparaba un capítulo, lo discutía con los nacionales, recibía comentarios, y los incorporaba. Además, dicho consultor se reunió con el Ministro y Viceministro del MAGA, con el Viceministro de Salud Pública y con el delegado del Ministro de Educación y el Presidente de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional.

7.3 La puesta en marcha del PP está en proceso, y se están ejecutando algunas acciones, especialmente de la actividad básica uno, correspondiente al Proyecto GUA 5279 "Construcción de Infraestructura en Areas Deprimidas Afectadas por el Conflicto Interno", cuya fecha oficial de inicio es septiembre de 1996, con duración de cuatro años (hasta el año 2000). Las otras dos actividades básicas (Proyecto: GUA 5838 "Actividades de Conservación de Suelos, Aguas y Agroforestales en Zonas Deprimidas, para Beneficiar a la Familia Rural de Subsistencia", con duración de cinco años y fecha de firma en agosto de 1999; y Proyecto GUA 5839 "Educación para Niños Preescolares y Capacitación para las Madres" con duración de cinco años y fecha de firma en septiembre de 1999), están iniciando y se espera su completa ejecución a partir del 2000. La actividad PRRO GUA 6089 "Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación Destinada a Familias de América Central Afectadas por el huracán Mitch", con duración de dos años y fecha de firma septiembre de 1999 está también iniciando. Estas actividades tienen su base en proyectos anteriores al enfoque de PP, pero se pretendió enmarcarlas dentro de los lineamientos del PP.

7.4 Dado que la parte sustantiva del PP se integró con base en líneas de acción correspondientes a anteriores proyectos, parece haber bastante énfasis en la actividad dedicada a la atención de las víctimas del conflicto interno, la cual es ejecutada por FONAPAZ, que es

¹⁴ En este documento se entiende por "gestión" a todo el proceso de vida del PP, desde su concepción, diseño preliminar, diseño definitivo, implementación, dirección, ejecución, seguimiento, revisión y modificación, control y evaluación.

¹⁵ Country Programme Implementation Processes. WFP memorandum. February 1998.

una institución cuya vida está definida con certeza únicamente hasta el año 2000. Igualmente, otras dos actividades están pactadas con el FIS, que es un fondo social considerado como un instrumento descentralizado temporal, cuya vigencia original perdura supuestamente hasta el 2001, pero que muestra alta capacidad de ejecución. Los beneficiarios están dispersos geográficamente, son heterogéneos socialmente, y están recibiendo apoyo socioeconómico por distintos canales. Sin embargo, estas actividades apoyan los procesos de paz y la calamidad nacional debida al huracán Mitch, lo cual satisface los requerimientos y prioridades nacionales en estos aspectos.

7.5 La definición precisa de las actividades básicas y complementarias del Programa en el País ha sido el producto de un proceso que empezó en 1997 y terminó con la firma por parte del Gobierno en noviembre de 1999 del Acuerdo de Programa en el País. En el caso de la Actividad Básica 1 (construcción de infraestructuras), el documento de proyecto había sido sometido a la Junta Ejecutiva y aprobado en 1996. Referente a las nuevas actividades, 2 y 3 (conservación de suelos y enseñanza de base), una elaboración detallada y coherente fue hecha por la oficina del PMA. El proceso de elaboración y preparación de los documentos fue acompañado por los funcionarios de gobierno responsables de ejecutar posteriormente las actividades, dando así a este trabajo una mayor coherencia y la aceptación por parte del Gobierno de la responsabilidad de la ejecución. Otro aspecto innovativo fue la sumisión de estos proyectos a una comisión compuesta por los representantes de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas que tienen mandatos afines con los temas tratados por los proyectos, tales como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP).

7.6 El proceso resultó largo. Entre las razones de haber extendido el período están las siguientes: (i) la falta, al iniciar el proceso, de lineamientos claros de cómo proceder para la elaboración de los documentos y de cuáles documentos tenían que ser preparados; (ii) la llegada del huracán Mitch, que cambió las prioridades; (iii) las negociaciones con el Gobierno para definir las modalidades de la inclusión de los desayunos escolares dentro del PP.

B. El acuerdo del PP y su Addendum

7.7 Se entiende que el Addendum al PP y el Acuerdo del PP 1998-2002 fue preparado entre el PMA y el Coordinador para la Ayuda Alimentaria del MAGA, con alguna participación de SEGEPLAN, pero sin la participación de las demás contrapartes nacionales. En general, el Addendum otorga importantes responsabilidades y atribuciones a dicho coordinador, las cuales deben ser revisadas a la luz de las recomendaciones de esta Misión.

7.8 En cuanto al Addendum, se nota una mejora sustancial en cuanto la presentación del propósito general, logrando así una adecuada coherencia con la focalización estratégica hacia la inseguridad alimentaria y los pobres que padecen hambre. En los objetivos se incluye explícitamente el mejoramiento de la seguridad alimentaria de los afectados por el conflicto interno (en contraposición con el objetivo original, de únicamente mejorar la infraestructura social y productiva). Igualmente, se incluyó un objetivo sobre la conservación de los recursos naturales, y otro sobre mejorar el acceso de los niños y niñas y sus madres a la educación, que no estaban en la versión aprobada en Roma del PP. Hay un nuevo objetivo sobre la seguridad

alimentaria y la rehabilitación de las capacidades productivas e infraestructura básica de la población en áreas afectadas por desastres naturales. Únicamente faltó un objetivo explícito sobre la seguridad alimentaria y nutricional de la población usualmente en situación de pobreza extrema (que no ha sido afectada por el conflicto interno ni por desastres naturales, pero que de todos modos padece hambre).

7.9 En el Addendum, para la definición de los beneficiarios se incluyó explícitamente a los niños y las niñas, lo cual es muy positivo y refuerza los enfoques de género. Igualmente, la búsqueda de cooperación dentro de las Naciones Unidas y con otros donantes queda mejor planteada en el Addendum. Sin embargo, aparecen tanto las intervenciones finalizadas en el período 1996-1999, y las actividades del PP, así como otras que se plantean vagamente como ideas o nombres de actividades¹⁶. La actividad PRRO 6089 quedó como una intervención complementaria en el Addendum, con presupuesto en proceso de gestión y con buena parte de sus recursos ya comprometidos. El apoyo a desayunos escolares quedó planteado como un título de actividad complementaria, pero demasiado vago tratándose del tema que ocasionó la laguna de incompatibilidad de criterios en 1997 y 1998.

C. Los instrumentos

7.10 Durante el proceso de elaboración del PP, en noviembre de 1997, el Gobierno instituyó un Comité de Dirección integrado por los encargados de manejar la ayuda alimentaria. Este comité fue formalizado en el acuerdo sobre el PP, firmado por el Gobierno y la Oficina del PMA en Guatemala, en noviembre de 1999. Las funciones de este Comité, que puede ser llamado Comité Asesor del Programa en el País (CAPP), son definir y discutir los ajustes que eventualmente sean necesarios según los niveles de ejecución del PP. El funcionamiento del CAPP está dentro de las directrices de la implementación del Programa en el País¹⁷ en relación con las prerrogativas y responsabilidades de la Oficina del PMA en el país.

7.11 El Gobierno ha tenido un rol pro activo en todo el proceso de elaboración y preparación de los documentos que componen el Programa en el País y las Actividades. Este es un factor positivo muy importante para ser tomado en cuenta, en cuanto anteriormente el Gobierno no había dado mucha importancia a la labor del PMA, resultando en muchos casos, en una deficiente ejecución de los proyectos.

7.12 Hay que resaltar que en los últimos dos años ha habido un fuerte cambio a nivel de contrapartida por parte del Gobierno. La asignación como Unidad encargada de la logística a una entidad funcional, ha permitido mejorar sensiblemente la distribución de los alimentos. La asignación de un Coordinador de la Ayuda Alimentaria ha redundado en una mejor coordinación con el Gobierno. La mayor participación de los funcionarios del Gobierno en actividades, reuniones, visitas de campo, seminarios y giras fuera del país ha enriquecido las capacidades de ejecución de parte del Gobierno. La entrada de nuevas entidades, como el FIS, ha abierto nuevas posibilidades y dinámicas en el manejo de los proyectos. Finalmente, el interés mostrado por parte de las más altas autoridades del Gobierno, asegura en cierta medida la posibilidad de poder contar con los medios para ejecutar las actividades previstas. Sin

¹⁶ Según la Oficina del PMA en Guatemala, el objetivo de que aparecieran en el Addendum actividades ya finalizadas y las propias del PP, era demostrar que los aportes del PMA durante el período de las negociaciones superaban ampliamente los 19,8 millones de dólares EE.UU. aprobados para el PP.

¹⁷ CFA, sesión 40. Roma, noviembre de 1995.

embargo, las limitantes para la ejecución por parte del Gobierno se mantienen en varios aspectos, entre los cuales se pueden mencionar la falta de asignación presupuestaria adecuada y oportuna para el financiamiento de la logística, la insuficiente asistencia técnica en los temas agrícolas, y las dificultades presupuestarias de algunas contrapartes oficiales, lo que reduce la presencia de personal en el campo.

7.13 La falta de un sistema eficiente de seguimiento y evaluación afecta las actividades del PMA en Guatemala. Al momento del diseño del Programa en el País, surgió, en función de lo anterior, el problema de cómo diseñar e implementar un sistema de monitoreo que permitiera medir el avance del PP en su complejo y de las actividades individualmente. La propuesta que se presenta en el documento del Programa no deja claro cómo va a ser montado el sistema de seguimiento y evaluación del PP. Referente a las actividades específicas ya se han hecho esfuerzos para empezar, con los funcionarios de la oficina del PMA y de la contraparte, el diseño de un sistema completo de monitoreo y evaluación que comprenda todos los aspectos de la logística, y los beneficiarios.

7.14 En conformidad con las directivas de la Junta Ejecutiva, una serie de cambios en la administración y finanzas es implementada, que va desde la formulación de los presupuestos bienales hasta la creación de controles sobre el manejo de los recursos asignados a cada actividad que se ejecuta. A partir del 2000 se crean los Costos de Apoyo Directo (DSC), o sea los recursos asignados a las actividades específicamente. Es el rebajo de los costos operacionales de los proyectos que motiva esta nueva política administrativa-financiera y los DSC son condicionados a la cantidad de alimentos que le asignen anualmente a las actividades. Sin embargo, esto limita realizar proyecciones a largo plazo en lo referente al personal y al monitoreo de las actividades de los proyectos.

D. Monetización

7.15 Según el Plan operativo del Proyecto GUA 5279, se tiene previsto el recibir maíz amarillo, el cual será monetizado para obtener fondos y crear el Fondo de Compensación Alimentaria, de ese modo se da al grupo de mujeres la oportunidad de comprar alimentos a nivel local, siendo ellas quienes decidan dónde, y cuándo comprar, así como el manejo de las listas de jornales y la distribución de los alimentos. Sobre qué alimentos comprar está determinado por una canasta básica, la cual es nutricionalmente apropiada. En base a los análisis y recomendaciones del comité local de monetización, conformado por representantes del Ministerio de Agricultura, de SEGEPLAN, de FONAPAZ y del PMA, se monetiza maíz amarillo a través de puestos de bolsa y de la Bolsa Agrícola Nacional; esto se hace por medio de ventas a futuro, en una subasta pública al mejor postor y con pago contra entrega.

7.16 Los dos principales problemas encontrados en la monetización de maíz amarillo son: (i) no haber recibido la cantidad solicitada y comprometida de parte del PMA, y (ii) el temor de que el monetizar maíz amarillo pueda afectar al mercado local e internacional, y la producción nacional de este producto. Como se puede comprobar a través del análisis Bellmon preparado para la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID)¹⁸ en marzo de 1999, el monetizar maíz amarillo, no afecta negativamente los mercados locales o internacionales. Por otro lado,

¹⁸ Walter Welz, "Méndez England & Associates, Chevy Chase, Maryland Guatemala Public. Prepared for the United States Agency for International Development. Law 480, Title II, Bellmon Analysis. Guatemala City, Guatemala, March, 26, 1999.

hay todavía la opción de entregar en especie los diferentes productos de la canasta básica, para continuar la ejecución del proyecto.

E. Logística

Antecedentes

7.17 La logística de los alimentos donados por el PMA a Guatemala durante los últimos ocho años ha pasado por varios momentos. Primeramente, los Gobiernos e instituciones ejecutoras de los proyectos con asistencia alimentaria asignada no le daban la importancia debida a ese apoyo, bajo el pretexto de que constituían donaciones de productos sobrantes procedentes de los países desarrollados; de ahí que no se asignaban los presupuestos necesarios para su manejo y utilización adecuada y oportuna en apoyo a la participación comunitaria, aplicándose en muchas oportunidades dicha asistencia inoportunamente cuando ya las actividades y obras programadas en los Proyectos habían sido terminadas.

7.18 Por otra parte, los funcionarios del Gobierno pretendían utilizar la ayuda alimentaria sin el control del PMA, en actividades propias a sus intereses o para apoyar campañas eleccionarias, llegando en muchos casos a coaccionar a los técnicos nacionales, quienes en su mayoría se solidarizaron con las normas del PMA, algunos de los cuales por estos motivos fueron cesados de su trabajo. A pesar de las múltiples explicaciones y jornadas de trabajo, se continuaba con la idea de que los alimentos eran del Gobierno y éste podía hacer cualquier cosa con ellos.

7.19 En este primer momento, los compromisos establecidos en los Planes de Operación o Cartas de Entendimiento no eran cumplidos por la Contraparte (el Gobierno), pasando los embarques por largos períodos de almacenamiento en los puertos de entrada al país o en las bodegas regionales y centrales sin ser distribuidos por falta de fondos para la contratación del transporte; originándose pérdidas significativas y retrasos en las distribuciones de los productos a las comunidades beneficiarias. Esta situación fue comentada por la prensa nacional.

7.20 El empeño del PMA para resolver esta situación era complicado, se tuvo que entrar en muchas negociaciones al más alto nivel, pero para resolver el problema no existía la voluntad política, mientras tanto los alimentos continuaban almacenados y sin distribuirse y los beneficiarios trabajando. Algo muy importante es que las comunidades por la misma fe y confianza con el PMA, nunca dejaron de participar; ya sabían que tarde o temprano recibirían sus raciones alimentarias. Esto por el acompañamiento efectivo y permanente de los Oficiales del PMA, quienes buscaban diferentes alternativas para llevarles los alimentos a los que tenían derecho. (En este momento se tuvo el apoyo de Comités Comunales, Municipalidades, ONGs, iglesias, personas altruistas y otras entidades). Durante este primer momento fueron el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN) y la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) las unidades ejecutoras de la logística de alimentos por parte del Gobierno.

7.21 En un segundo momento y presionado por la situación, el PMA decidió, con la anuencia de la Sede, comunicar al Gobierno de Guatemala la suspensión de la asistencia alimentaria, hasta que las bodegas del puerto fueran desalmacenadas y los alimentos comprometidos a las comunidades fueran distribuidos, puesto que se les debían alimentos por

largos períodos de participación voluntaria. También en este momento la Institución responsable de la logística de los alimentos asignada por el Gobierno era DIGESA. Esta Institución no tenía el mandato, ni la experiencia para el manejo de alimentos. El PMA tuvo que trabajar con perseverancia para capacitar a los técnicos de campo y de las bodegas en todo lo relacionado con la logística de alimentos.

7.22 Ante la suspensión de la llegada de los primeros embarques de alimentos por la Sede, el Gobierno y las instituciones ejecutoras principales de los proyectos, reaccionaron positivamente asignando los primeros fondos para la logística de los alimentos y para los controles de calidad y tratamientos que en ese momento eran necesarios para conservar los productos en óptimas condiciones para el consumo humano. Esto se produjo entre el último año del Gobierno, que concluyó en enero de 1995, y principios del actual Gobierno que finaliza en enero del 2000.

7.23 En un tercer momento se destacan las gestiones del PMA ante el Primer Mandatario del País y su Gabinete Social, quienes, desde el primer momento de su mandato, le asignaron la verdadera importancia a la asistencia alimentaria donada por el PMA, como un soporte al Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno para la ejecución de proyectos de desarrollo socioeconómico en un inicio, y posteriormente para enfrentar las emergencias surgidas en el país a causa de fenómenos naturales (El Niño y el huracán Mitch). Durante este período se agilizó el manejo de los embarques en puerto, descargando los barcos directamente a los camiones y éstos trasladando el producto directamente a las bodegas regionales y centrales; o sea que se dejó de almacenar en las bodegas del puerto, evitando así mayores costos y deterioro de los productos por el manejo.

7.24 También, a partir de ese período, las distribuciones de alimentos se han agilizado, no sólo para los damnificados de los proyectos de emergencia, sino también para los beneficiarios de los proyectos regulares. Es importante reconocer que el apoyo del PMA con el TIAM ha sido determinante para el manejo de los alimentos asignados a las emergencias; esto, además de contribuir con los presupuestos de los Gobiernos Central y locales, agilizó la entrega de las raciones alimentarias a los damnificados. Por otra parte, se ha motivado al Gobierno para asignarle a las donaciones de alimentos la importancia correspondiente y a respetar el uso adecuado para lo cual han sido programados.

7.25 En conclusión, los esfuerzos del PMA para alcanzar un mejor desempeño en este aspecto se puede concretar en los siguientes logros:

- Se han agilizado las operaciones de internación de los embarques, transporte, almacenamiento y distribución de los productos. Estas distribuciones se realizan actualmente oportunamente, con el concurso de la Unidad de Logística asignada por el Gobierno (INDECA) apoyada técnicamente y financieramente por el PMA.
- Se cuenta con procedimientos apropiados para la contratación del transporte de acuerdo a las leyes del país y a las normas establecidas por el PMA, tales como las licitaciones, comisión calificadora y otros.

- Se tienen cuadros de personal de campo y de bodegas convenientemente capacitados por el PMA en logística de alimentos, especialmente en aspectos de manejo de bodegas, control de calidad, control administrativo, distribución y uso adecuado.
- En la Oficina del PMA se ha establecido una base de datos computarizada para el control de la asistencia alimentaria asignada a todos los proyectos. Algunas informaciones que contiene son: documentaciones de los embarques, embarques asignados, recibidos y pendientes, donantes, valores, distribuciones, pérdidas y otras.
- Se cuenta con un sistema de monitoreo de las bodegas en forma semanal; cada semana se cuenta con la información sobre el detalle de saldos de la semana anterior, entradas y salidas en el período, saldos actuales y el detalle de los alimentos en mal estado o con fechas de utilización ya vencidas. Esto es por bodega y por producto.
- Se han definido claramente con la contraparte los procedimientos de tramitación y entrega de los productos a los beneficiarios, partiendo de la programación general de las distribuciones por proyecto y producto, la solicitud por parte de la Coordinación Nacional de los Proyectos de las raciones a distribuirse en base a las normas de trabajo y a las actividades reales ejecutadas, el envío por parte de INDECA, la recepción en las comunidades y la organización comunitaria e institucional para las distribuciones y capacitación de los beneficiarios para su preparación y uso adecuado.
- El Gobierno cuenta con un sistema de bodegas con capacidad aproximada de 7 000 tm de almacenamiento. El Gobierno, por su cuenta, ha adquirido los servicios de otras almacenadoras privadas, para cubrir totalmente los requerimientos. El Gobierno ha previsto y ya ha planteado en el presupuesto para el 2000 el financiamiento de las actividades de la logística de los alimentos de los proyectos regulares; el monto se confirmará en enero del 2000, cuando el Congreso de la República lo apruebe. La propuesta es por 5 millones de Quetzales.
- El PMA ha formulado un Proyecto y el Manual de Procedimientos para la creación de una Unidad de Logística dentro de su Oficina, para un mejor control de la asistencia alimentaria asignada a Guatemala; sólo se espera un soporte presupuestario para su implementación.
- Con el soporte de la Oficina Regional del PMA/Nicaragua se ha agilizado la llegada de los embarques y mejorado los sistemas de reportes sobre movimientos de alimentos en los Proyectos.

Algunas limitantes actuales

- Ha habido retraso en la iniciación de las distribuciones de la ayuda alimentaria para los beneficiarios del Proyecto 6089-PRRO, debido al período electoral que culminó el 26 de diciembre de 1999.
- No se cuenta con presupuesto para implementar la Unidad de Logística del PMA, ni para continuar capacitando al personal responsable del manejo de bodegas y de las actividades de distribución y control en el campo.
- Aun con los esfuerzos realizados por el PMA, el sistema de logística que se ejecuta actualmente no es el más adecuado. Necesitaría fortalecerse con un sistema computarizado más moderno, tal como el COMPAS.
- La reducción del monto del TIAM de 70 a 35 dólares EE.UU. para Guatemala, ocasionará algunas dificultades de financiamiento para las actividades de logística de los alimentos del Proyecto 6089-PRRO. El Gobierno, por su parte, se ha comprometido a financiar la logística de las actividades GUA 5279, 5838 y 5839.

8. PERCEPCION DE LA HERRAMIENTA PP

A. Percepción de las contrapartes nacionales

8.1 Con el fin de obtener una visión global de la percepción sobre el PP que tienen las contrapartes nacionales a nivel de dirección de proyectos y de dirección superior, el Experto Nacional realizó un Sondeo de Opinión. Se solicitó cita a ocho funcionarios y se entrevistó a siete (un funcionario no concedió o facilitó la entrevista), y dos más estuvieron presentes voluntariamente en una de las entrevistas. Esto indica que el sondeo se efectuó consultando a la mayor parte de las contrapartes nacionales a nivel de dirección operativa. Las entrevistas duraron entre 45 y 60 minutos, y fueron realizadas en las oficinas de cada funcionario. Se pidió información adicional a cinco de estos funcionarios, sobre los aportes del gobierno y el logro de metas.

8.2 Los puntos más resaltantes del Sondeo de Opinión fueron:

- No todos los directores de proyectos conocen y manejan el PP. No todos ellos participaron en su formulación. Solamente una persona participó directamente en la preparación del Addendum.
- Casi la mitad de los entrevistados manifestaron que los cambios que esperan en su trabajo y en el logro de los objetivos del proyecto son limitados, en relación a la implementación del PP. Un bajo porcentaje espera cambios muy sustanciales, aunque la mayoría espera que el trabajo será más simple y eficiente con el PP.
- La mayoría espera que el PP permita un mejor planeamiento y ejecución de actividades Gobierno-PMA, en forma coordinada y sincronizada.
- A pesar de que la mayoría de las contrapartes entrevistadas opina que hay congruencia entre el PP y las políticas y prioridades del Gobierno, un tercio de ellos piensa que la convergencia y compatibilidad a nivel de objetivos y metas es limitada.

- Los efectos de la implementación del PP son percibidos como importantes en relación con la focalización de la ayuda del PMA, de la armonización de la colaboración Gobierno-PMA, de la eficiencia y eficacia de las actividades conjuntas, y del seguimiento y uso de los recursos. No se perciben como importantes los efectos del PP en cuanto al peso relativo de la ayuda comparada con los aportes nacionales, a la inclusión y puesta en práctica del enfoque de género, y a los efectos e impactos reales y sostenibles sobre los beneficiarios.
- Se percibe que hay una buena integración y complementación actual entre las actividades del Gobierno y del PMA, pero la gestión y cumplimiento de los compromisos de las instituciones y del propio PMA es considerada regular o buena (no muy buena ni excelente) por más de un tercio de los entrevistados.
- Se vislumbra como una opinión de los nacionales, el hecho de que no ha sido un problema mayor la asignación de fondos de contrapartida por parte del gobierno, pero sí la entrega de insumos alimentarios por parte del PMA. Por su parte, la Oficina del PMA opina que el Gobierno, al menos en los dos últimos años, ha liberado fondos para el manejo alimentario, que han sido complementados por el PMA (vía TIAM, para las operaciones de urgencia (EMOP), pero que no obstante, la asignación de los recursos de funcionamiento y para la ejecución de obras siempre ha tenido problemas. Para el caso del PRRO 6089, el PMA ya cuenta con el 65% de los recursos alimentarios y el 100% de los no alimentarios.
- Las contrapartes nacionales recomiendan procesos más participativos, evaluación de las actividades y sus efectos/impactos, mejorar la focalización, asegurar la coherencia e integralidad del PP en función de prioridades nacionales, y asegurar el cumplimiento logístico y financiero.

B. Percepción de algunos coejecutores

8.3 Ha habido rotación en los funcionarios de alto nivel en las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, lo cual redundaría en la falta de una visión corporativa y en la pérdida de la memoria histórica, con un consecuente enfoque de visión individualizada y en atención a prioridades institucionales y no a prioridades basadas en políticas del Sistema ante el país. Aunque el desarrollo del UNDAF se basa en un enfoque hacia una sola y única realidad nacional, buscando la convergencia y complementación de las acciones de los miembros del Sistema, y a pesar de que el PMA ha participado activamente en la elaboración del UNDAF, las agencias tienen todavía sus propios programas, sin existir bastante integración y armonización entre ellos.

8.4 El PP debería permitir el ordenamiento de la ayuda alimentaria, según lo establecen el Plan de Desarrollo Social del Gobierno (PLADES) y el Plan de Acción de Alimentos y Nutrición (PLANUT), para evitar duplicidad y falta de complementación entre donantes. Sería necesario que los principios básicos del PP sigan vigentes al cambiar los gobiernos, y que se hagan conocer a los coejecutores, para lograr su activa participación.

8.5 Actualmente existe el Grupo de Coordinación de Asistencia Alimentaria, integrado por donantes, coejecutores y ONGs que tienen presencia y actividades en Guatemala. Este grupo se formó por iniciativa de la Oficina de País del PMA, con todos los donantes y ONGs que apoyaron con ayuda alimentaria a Guatemala, a raíz del huracán Mitch. Fue evidente la conveniencia de formalizar esta colaboración y coordinación, lo cual originó el Grupo, que inicialmente se reunía mensualmente y ahora lo hace cada dos meses. Sus principales funciones son de coordinación global de la ayuda alimentaria, la discusión de asuntos fiscales y

de monetización de los alimentos, la difusión y discusión de información sobre temas de mutuo interés institucional, y la actualización sobre los avances y logros de los proyectos que cada donante y ONG realiza.

8.6 Al momento de la Misión, el Grupo de Coordinación de la Ayuda Alimentaria constaba de 35 personas, pertenecientes a 19 instituciones distintas. Sin embargo, sólo se nota adecuada coordinación en cuanto a la asistencia en función de los desastres naturales, porque es un tema muy operativo que tiene que tener alta eficiencia y efectividad, dado el tipo de acciones que se ejecutan. El concepto que se maneja en los desastres, que es importante incorporar en el PP, es que el desastre no causa únicamente problemas directos e inmediatos (pérdida de las herramientas o de seres queridos) sino también problemas indirectos o mediatos (pérdida de fuentes de trabajo, pérdida de oportunidades, pérdida de moral y deseos de vivir). Igualmente el riesgo varía de persona a persona (por edad, posición económica, educación, características personales, actitud).

8.7 Algunos delegados de instituciones coejecutoras opinaron que en los casos en que han coincidido con el PMA los alimentos llegaron por partes (incompletos o por lotes), sin coordinación de entrega, y sin precisión en las cantidades, además de retrasados, aparentemente en referencia a las acciones debido al huracán Mitch. Otros opinaron que los gastos operativos de logística deberían ser pactados para evitar retrasos, contratiempos y malentendidos. Otro coejecutor opinó que la construcción de obras es más fácil que su operación y mantenimiento, y que su inserción en un proceso de desarrollo. Fue opinión general que la retribución no monetaria (por ejemplo, con alimentos) no es mejor ni más deseada que la retribución en dinero. Sugirieron que las obras deberían ser insertadas en proyectos productivos con enfoque de desarrollo y sostenibilidad, y realizadas con mucho apego a la técnica y a la calidad del resultado en todos los casos. Las metas físicas (número de puentes) debería ir ligada a una meta social.

8.8 Otros donantes (para el país, no necesariamente a través del PMA) opinaron que no siempre es transparente el manejo de la ayuda alimentaria a nivel de contrapartes o comités locales, y que existe politización de los proyectos, además de los problemas operativos inherentes al sistema gubernamental (por ejemplo, por lentitud y complejidad administrativa). Por otra parte, los participantes en los proyectos no siempre son los que más lo necesitan, los comités no reparten con equidad, y muchos alimentos son revendidos a precios más bajos que en el mercado, o para pagar el transporte.

8.9 En fin, los coejecutores opinaron que a través del Grupo de Coordinación de la Ayuda Alimentaria se podría lograr sinergismo y complementación entre los diversos participantes en el apoyo brindado a Guatemala. Sin embargo, la percepción generalizada parece tender a la necesidad de reforzar esos vínculos por medio de acciones concretas, basadas en el automejoramiento de cada institución y en la cooperación abierta y eficiente. Así se lograría maximizar las bondades gerenciales del PP.

9. HERRAMIENTA PP Y POLITICA GUBERNAMENTAL DE DESARROLLO

A. Capacidad gubernamental relativa al PP

9.1 El Programa de Gobierno establece que “se mejorará la capacidad técnica y administrativa de ejecución, se asignarán oportunamente fondos de contrapartida nacional, se fomentarán los programas integrales regionales y/o sectoriales en lugar de proyectos aislados”, todo esto siguiendo los principios del mejoramiento de la calidad de vida, y la conservación y uso racional y sostenible de la diversidad biológica.

9.2 El Programa de Gobierno igualmente establece que “se definirán pautas para el aprovechamiento eficiente, oportuno y sostenible de donaciones en especie y se fomentarán los programas integrales dirigidos para producir el mejor impacto”. En períodos gubernamentales anteriores parecía darse poca importancia a la ayuda alimentaria, hasta tal punto que en una ocasión el PMA decidió suspender las entregas de alimentos. Sin embargo, actualmente se presta mejor atención a estos recursos y se ha constituido en política oficial el asegurar su óptima utilización. Tanto así que el gobierno aporta fondos y recursos físicos y humanos, destinados a la logística del almacenamiento y manejo de los alimentos, ha creado el Gabinete de Seguridad Alimentaria, responsable de la Política de Seguridad Alimentaria, dentro del Gabinete Social y propició la creación de la Coordinación para la Asistencia Alimentaria en el MAGA.

9.3 Se espera que haya una capacidad de ejecución, a nivel técnico operativo de las instituciones, que permita responder a los requerimientos de las actividades. Como es usual, el trabajador de campo dedica grandes esfuerzos y sacrificios para cumplir su labor. La modalidad del desayuno escolar, con participación de la empresa privada, parece resultar en eficiencia en la entrega, manejo, preparación y utilización de los productos alimenticios, así como en la capacitación y en el seguimiento, pues los maestros y maestras siempre se entusiasman y participan en este tipo de programas, cuando se les dan recursos, y herramientas físicas y conceptuales para su manejo. Por otro lado, el manejo por la empresa privada hace mucho más eficiente el proceso operativo.

9.4 En el trabajo con hogares comunitarios se ha promovido la participación y atención a las mujeres y a los niños, como es de esperarse dada la naturaleza de esta actividad. Sin embargo, a menos que la madre nodriza tenga apoyo formalizado (en las tareas que de todas maneras tiene que realizar en su propio hogar) y haya sido capacitada en elementos como estimulación temprana, dietética familiar, saneamiento básico, etc., podría ser más eficiente el modelo de centros comunitarios atendidos por maestras con formación profesional en el cuidado de niños y niñas, con el apoyo de las mujeres de la comunidad.

9.5 Dado que el trabajo de prevención o mitigación de desastres necesita usualmente de obras de gran envergadura y elevados costos, las actividades a ser incluidas dentro del PP, correspondientes a infraestructura, deberían ir ligadas a instituciones con alta capacidad operativa. Desde ese punto de vista, y de la agilidad de ejecución, el FIS puede ser una contraparte adecuada, siempre y cuando su capacidad operativa e integridad institucional estén aseguradas durante la vigencia de la actividad del PP que corresponde. No necesariamente podría decirse lo mismo de las obras agrícolas, que supuestamente deberían pertenecer al

ámbito de acciones y responsabilidades del MAGA, o de ONGs especializadas. El FIS debería tomar acciones específicas para aumentar su capacidad técnica en esa área, tal como hizo al contratar a líderes comunitarios agrícolas que habían sido capacitados por el MAGA.

9.6 Al momento de concretar las actividades del PP y operacionalizarlas, se debería verificar y justipreciar la contribución comunitaria para la movilización de alimentos (realmente se debería haber realizado al momento del diseño del PP). Probablemente pueden aportar su tiempo y trabajo, pero no necesariamente tienen recursos económicos para sufragar los costos de transporte. El resultado de esta estimación afectará el nivel de recursos a ser aportados tanto por el Gobierno como por el PMA, así como la eficiencia real a nivel local.

9.7 Los Acuerdos de Paz y la inversión social necesitaron de instituciones especializadas y específicas para la ejecución de proyectos, y dos de ellas (concretamente FONAPAZ y FIS) son ejecutoras de actividades del PP. En ese contexto, es conveniente considerar la naturaleza de las instituciones de contraparte cuando éstas fueron creadas con una vida útil definida y con funciones específicas. Por ejemplo, en Guatemala se tiene la experiencia del Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), que fue una entidad creada después del terremoto de 1976, que posteriormente se dedicó a ejecutar acciones de desarrollo y se convirtió en la contraparte del PMA para el manejo de la logística de la ayuda alimentaria, aun ejecutando algunos proyectos. Sin embargo, un nuevo gobierno simplemente decidió cerrarlo. No se debe olvidar esta parte de la historia institucional. En el caso del FIS, se presentó al Congreso de la República de Guatemala una iniciativa para la ampliación de su vida, lo que ha sido un requisito de la Banca internacional para otorgarle recursos externos; tal es el caso del BID, que aprobó un crédito por 90 millones de dólares EE.UU. que iniciará su ejecución en los primeros meses del 2000. Además, el FIS cuenta con convenios interinstitucionales con los diferentes Ministerios, con el objeto de garantizar una adecuada coordinación de las acciones y proyectos que se ejecutan, así como para mantener una estrecha relación de trabajo, que en conjunto también contribuyen a una mayor sostenibilidad en los proyectos.

B. Armonización y convergencia con los Acuerdos de Paz

9.8 El “Acuerdo para el Reasentamiento de las Comunidades Desarraigadas por el Conflicto Armado”, firmado en Oslo, Noruega, el 17 de junio de 1994¹⁹, establece como tercer principio que “las poblaciones desarraigadas merecen una atención especial, por las consecuencias que el desarraigo tuvo en ellas, mediante la ejecución de una estrategia global de carácter excepcional que asegure, en el plazo más breve, su ubicación en condiciones de seguridad y de dignidad y su libre y plena integración a la vida social, económica y política del país”; y como cuarto principio, que “la estrategia global será posible en la perspectiva de un desarrollo sostenible, sustentable y equitativo de las áreas de reasentamiento, que beneficie a todas las poblaciones y personas que radiquen en ellas, en el marco de un plan de desarrollo nacional”. El segundo objetivo de la estrategia global llama a priorizar la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, que afectan a las áreas de desarraigo y reasentamiento. Las garantías para el reasentamiento hacen particular énfasis en la protección de las familias encabezadas por mujeres, de las viudas, y de los huérfanos, tomando en cuenta los derechos de las comunidades indígenas.

¹⁹ “Acuerdos de Paz”. Universidad Rafael Landívar/I Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Guatemala, 1997.

9.9 El mismo Acuerdo establece que la estrategia global de reasentamiento supone la integración productiva de la población desarraigada, para lo cual se requieren acciones de desarrollo agrícola sustentable, que permitan la protección y el aprovechamiento productivo y ecológicamente viable de las áreas frágiles. También se requiere de la generación de empleos y de ingresos provenientes de la agroindustria, conforme a esquemas apropiados al medio rural y a la preservación de los recursos naturales. Para todo esto “es imprescindible el desarrollo de la infraestructura básica, de comunicación, electrificación y la productiva”.

9.10 Finalmente, el Acuerdo de Oslo reza que para lograr mejorar la calidad de vida, los objetivos del desarrollo rural deben incluir: seguridad alimentaria e infraestructura básica de servicios a las poblaciones (vivienda, saneamiento, agua potable, almacenamiento rural, salud y educación); incremento de la producción y de la productividad; generación de empleos e ingresos; y el uso sostenible y sustentable de los recursos naturales.

9.11 Por otra parte, el “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, firmado en México, D.F., el 6 de mayo de 1996, establece que “la participación activa de las mujeres es imprescindible para el desarrollo económico y social de Guatemala y es obligación del Estado promover la eliminación de toda forma de discriminación contra ellas”. Se debe garantizar su acceso a la educación y capacitación, a vivienda, a servicios de salud, al trabajo, a la adjudicación de tierras y otros recursos productivos y tecnológicos, al crédito, y a la organización y participación.

9.12 En referencia a la situación agraria y desarrollo rural, el Acuerdo de México (mayo de 1996) considera prioritario promover “proyectos productivos sostenibles, especialmente orientados a aumentar la productividad y la transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, en las zonas más pobres del país”. Así también “impulsar un programa de manejo de recursos naturales renovables que incentive la producción forestal y agroforestal sostenible” e “impulsar oportunidades productivas relacionadas con procesamiento agroindustrial, comercialización, servicios, artesanía y turismo, entre otros, buscando la generación de empleo y un justo ingreso para todos”. El Acuerdo impulsa la inversión pública para el desarrollo rural con énfasis en infraestructura básica, capacitación y asistencia técnica; también la organización productiva de la población rural, y la protección ambiental.

9.13 Puede decirse que, tomando los Acuerdos de Paz como un marco de políticas globales del proceso de paz, al cual la ayuda alimentaria está tratando de contribuir, existe coherencia e integración del PP, considerado al nivel global de sus objetivos, y a nivel específico de sus actividades.

C. Armonización y convergencia con las prioridades y planes de desarrollo del Gobierno

9.14 El Programa de Gobierno establece claramente que para lograr los objetivos planteados se requiere del apoyo internacional, entre otras cosas, para complementar los recursos nacionales para el desarrollo, para dar sostenibilidad al proceso de paz, para promover la transferencia de tecnología, y promover la capacitación.

9.15 Dos de los principios básicos del Plan de Desarrollo Social 1996-2000 (PLADES) se refieren al mejoramiento de la calidad de la vida humana, y a la conservación y uso racional sostenible de la diversidad biológica. El Plan contempla 11 áreas prioritarias a atender en el

corto plazo. Estas áreas son: medio ambiente, empleo y previsión social, educación, salud, vivienda y asentamientos humanos, servicio de agua y saneamiento ambiental, alimentación y nutrición, familia, mujer, niños/niñas/adolescentes en riesgo social, y adicciones. Cada área está definida en base a una “propuesta de gobierno”, desglosada en objetivos específicos, líneas de acción y metas. En el Anexo 4 se presenta un resumen de los aspectos en que se debería lograr coherencia entre el PLADES y el PP, que puede ser la “sombrilla” para las acciones según el punto de vista gubernamental.

9.16 Igualmente, el Plan de Acción de Alimentación y Nutrición (PLANUT) define como estrategias la reducción de la ineficiencia del abastecimiento de alimentos, la elevación del nivel de ingresos, el incremento de la oferta de alimentos, el fortalecimiento de la capacidad de compra, y el mejoramiento de la educación, el saneamiento, y el aprovechamiento biológico de los alimentos.

9.17 Entre las estrategias para mejorar la seguridad alimentaria nutricional que propone el PLANUT están: proporcionar atención a personas pobres y vulnerables nutricionalmente, la integralidad de acciones, la coordinación con agencias internacionales para la ejecución de programas de ayuda alimentaria, el mejoramiento de la capacidad de los recursos humanos a nivel de comunidades, el fomento de dietas adecuadas y hábitos saludables, y la prevención de la carencia de micronutrientes, sobre todo en poblaciones de alto riesgo.

9.18 El PLANUT comprende una serie de políticas, entre ellas las de disponibilidad, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos. En las de disponibilidad de alimentos, propone la regulación y seguimiento de la ayuda alimentaria; el apoyo a los campesinos de subsistencia, con capacitación e infraestructura básica, el fortalecimiento de la capacidad comunitaria de gestión, la tecnificación del pequeño productor, la reducción de pérdidas poscosecha, y la construcción de infraestructura de apoyo a la producción, incluyendo programas de minirriego.

9.19 Entre las políticas de consumo de alimentos del PLANUT están: la racionalización de las donaciones externas de alimentos, para garantizar que la ayuda alimentaria sea un elemento de apoyo al mejoramiento de la situación alimentaria nutricional de los necesitados; el fomento del autoempleo y el fortalecimiento de los pequeños productores, por medio de la capacitación y el enfoque hacia la mujer; la capacitación en los conceptos de alimentación y nutrición; la reducción del analfabetismo; y el control de la calidad de los alimentos.

9.20 Entre las políticas respecto al aprovechamiento biológico de los alimentos, el PLANUT propone la atención a las personas dañadas nutricionalmente, y la atención a aquéllas con deficiencias nutricionales específicas (por micronutrientes, por ejemplo).

9.21 En general, se encuentra coherencia e integración, armonización y convergencia del PP con las políticas de desarrollo social del Gobierno de Guatemala (en el poder desde enero de 1996 a enero del 2000), así como con las políticas específicas de alimentación y nutrición. Se recomienda que la revisión y afinamiento de las acciones de cada actividad del PP se haga a la luz del PLANUT y del PLADES, a fin de lograr la máxima efectividad de la ayuda alimentaria.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

10.1 Se prevé que el ciclo de programación del UNDAF será del 2001 al 2004. Para armonizar los ciclos de programación se recomienda acortar un año la presente duración del Programa en el País del PMA y preparar un nuevo Programa durante el 2000 sobre la base de las recomendaciones de esta evaluación. Se recomienda que en el proceso de revisión y preparación del próximo Perfil de la estrategia y del PP se utilice la misma metodología empleada para la preparación del presente PP, buscando en la mayor medida que se pueda la coordinación, participación y colaboración del Gobierno y otros coejecutores. Esto permitiría la aceptación expedita del trabajo final y una más fácil obtención de los datos e información necesarios para este proceso.

10.2 El Grupo de Coordinación de Asistencia Alimentaria de los donantes necesitaría ser reforzado y plasmado en una estrategia conjunta y un plan de operación que maximice los beneficios de la presencia de esos actores en el país, buscando complementación y sinergismo y evitando duplicación de acciones, lagunas de atención, o respuestas sin coordinación ni objetivos comunes o complementarios. La integración del PP con los demás coejecutores debería permitir minimizar los incumplimientos en cualquier aspecto, y evitar arriesgar la credibilidad y confianza que se ha ganado en el país.

10.3 Se recomienda formalizar en el PP los procedimientos de focalización tomando como referencia el trabajo hecho en la Actividad Básica 2 (conservación de suelos y aguas), ponderando debidamente los criterios de vulnerabilidad ambiental, con los de vulnerabilidad social, especialmente inseguridad alimentaria y desnutrición. La herramienta ACV tendrá que ser utilizada para asegurar una adecuada focalización. Se recomienda revisar los criterios de selección para balancear el énfasis entre la atención de desplazados y retornados, damnificados por el huracán Mitch, y aquéllos con pobreza extrema crónica. El uso de índices comunitarios de desnutrición y de consumo de alimentos tiene que ser importante para garantizar la selección de los más necesitados. Se recomienda insistir en el proceso del diseño del nuevo PP sobre la participación de las comunidades. Se debe asegurar que durante la preparación de un nuevo PP se agoten las discusiones y se hagan los esfuerzos necesarios para la compatibilización de intereses prioritarios de todos los involucrados en el PP.

10.4 La preparación de los documentos de las Actividades Básicas 2 y 3 (conservación de los suelos y enseñanza básica) ha sido ejecutada adecuadamente. Se recomienda el mismo mecanismo para el nuevo PP. Sin embargo, la Actividad Básica 1 (infraestructuras) tiene un diseño bastante antiguo y si estas actividades serán elegidas en el Perfil de Estrategia, se recomienda la llegada de una misión técnica que revise y reestructure esta actividad básica, en función de las nuevas directrices de la utilización de la ayuda alimentaria del PMA y de las nuevas realidades de Guatemala.

10.5 Asimismo, una asesoría técnica es requerida para evaluar, tanto históricamente como al presente, los distintos programas de alimentación escolar que ha ejecutado el Gobierno, tanto con ayuda del PMA como con otros coejecutores. Esta evaluación debe ser del diseño, del proceso de ejecución, y de los impactos. Sus resultados y recomendaciones deberían permitir al Gobierno y al PMA la toma de decisiones respecto a su inclusión dentro del próximo PP.

10.6 Se recomienda que se tome en cuenta, en la medida de lo posible, la previsión, a nivel programático, de ajustes o cambios en caso de desastres o sucesos socioeconómicos. También se deberían definir los cursos de acción en caso de disminución del aporte de recursos, ya sea por parte del Gobierno o del PMA. Igualmente, debe existir flexibilidad para reorientar los recursos alimentarios a fin de responder a las recomendaciones del seguimiento y evaluación de las actividades. Este puede ser a la vez un mecanismo de control para garantizar la eficiencia y el cumplimiento de los compromisos y programas operativos.

10.7 Se recomienda una definición de estrategias y mecanismos prácticos que permitan garantizar que los avances alcanzados a través del Programa de capacitación en género se afiancen y consoliden. Se requiere que los proyectos determinen una estrategia clara para verificar y monitorear el cumplimiento de los Compromisos del PMA para la Mujer. Se recomienda además que los proyectos presten atención a no caer en la diferenciación de actividades y asignación de recursos (raciones alimentarias) en función de una discriminación genérica. En el diseño de las actividades debería incorporarse el aspecto de género, brindando oportunidades para la incorporación equitativa de la mujer en las estructuras de poder y toma de decisiones en las organizaciones comunitarias.

10.8 Se debería mejorar la comunicación en todas las vías, tanto en lo referente a compartir información (no solamente PMA-MAGA o SEGEPLAN-MAGA, sino también formando círculos de coejecutores), como para lograr un proceso eficiente y participativo de discusión, reflexión y toma de decisiones. Para este fin, sería recomendable diseñar e implementar un sistema de garantía de calidad del PP, según el enfoque moderno de gerencia de calidad total, aunado al sistema de gerencia por objetivos. Una filosofía de cero defectos y de satisfacción total del beneficiario sería muy útil, para salir del enfoque de indicadores contabilísticos hacia el de indicadores de calidad de la ayuda alimentaria para el desarrollo.

10.9 A nivel del PP consolidado, no se cuenta actualmente con un sistema específico para un seguimiento y evaluación de los avances del PP, en parte porque el Programa todavía no ha empezado en su integridad. A nivel de cada actividad individual se ha estudiado el montaje de un sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) que comprenda la posibilidad de contar tanto con datos cualitativos como cuantitativos. El sistema, soportado por un programa computarizado específico, es conformado por un conjunto de acciones que son: (i) visitas periódicas de campo; (ii) estudios e investigaciones específicos y periódicos; (iii) captación de información proveniente de las contrapartes y coejecutores; (iv) misiones de evaluación o apreciación; y (v) elaboración de perfiles de caracterización de las comunidades y beneficiarios. Los datos obtenidos sirven para la preparación de los informes periódicos. Los lineamientos existentes para los PP de cada país indican el siguiente sistema de informes para las actividades: informe trimestral de progreso sobre recursos, informe semestral de implementación de cada actividad, e informe semestral de cada actividad resumida de la Oficina del País del PMA. Este sistema tendría que ser operativo lo más pronto posible.

10.10 Se necesita añadir funciones más operativas para que el Comité Asesor del Programa de Desarrollo (CAPP) desempeñe su papel de asesoría del Programa en el País. La preparación del nuevo Programa en el País ofrece la oportunidad de definir el *modus operandi* del Comité, con la posible creación de comisiones para cada actividad básica del PP. Sin embargo, deberían ser observados los siguientes principios: (i) apertura a todos los coejecutores del Programa; (ii) reflexión basada sobre el enfoque y temas técnicos contenidos en el documento de política del

PMA “Habilitación para el Desarrollo”, además de la política del desarrollo social del Gobierno; (iii) operacionalidad especialmente en cuanto a la validación y aprobación de las propuestas de proyectos, según un formato establecido por el Comité y los lineamientos del PP. La responsabilidad del Comité será no sólo de coordinación gerencial, sino también técnica. El Comité tendrá a su cargo además la supervisión de los proyectos y la coordinación de los informes al PMA y a todas las Instituciones que son coejecutoras.

10.11 Se recomienda que el proceso de diseño, revisión y enmienda del PP deba ser realizado en total consulta con los niveles políticos estratégicos, en el caso de Guatemala con el Gabinete Social, con los niveles directivos y técnicos, y los niveles operativos locales. También se debería revisar lo que se entiende por un proceso participativo, ya que las lagunas pudieron haberse originado en ambas partes, por falta de una visión en la búsqueda de integración y coherencia. Además, debe haber “apropiación” del PP por el Gobierno.

10.12 Deberían concretarse, corregirse o actualizarse los nombres, objetivos, resultados previstos, estrategias y alcances de las actividades del PP, en base a la manera como se están planteando y vislumbrando en la práctica, a noviembre/diciembre de 1999. Esta revisión debería hacerse siguiendo los lineamientos para el proceso de implementación del PP²⁰, a la luz de lo ocurrido después de la formulación del PP, y también en función de las prioridades, atención y recursos del nuevo Gobierno de Guatemala, a partir de enero del 2000.

10.13 Se definió en el Addendum que la apreciación por el PMA de las actividades del PP sería realizada en consulta con SEGEPLAN a través de la Coordinación para la Asistencia Alimentaria. La apreciación debería hacerse en coordinación con SEGEPLAN y la Coordinación para la Asistencia Alimentaria, pero también con todas las instituciones participantes en la ejecución del PP. Tanto SEGEPLAN como dicha Coordinación para la Asistencia Alimentaria deberían asumir sus respectivas funciones dentro del Comité Asesor que está proponiendo la Misión para la gestión del PP, de acuerdo con sus propios mandatos oficiales, y los mandatos y atribuciones del PMA. En el párrafo 67 del Addendum queda establecido que el MAGA “coordinará” el manejo de la ayuda alimentaria y las actividades básicas del PP. Se recomienda revisar, precisar y redefinir estas responsabilidades, dentro del contexto del PP y de las respectivas funciones y atribuciones, tanto del Gobierno como del PMA.

10.14 Se recomienda formalizar en el PP los procedimientos de focalización, ponderando debidamente los criterios de vulnerabilidad ambiental, con los de vulnerabilidad social e institucional, especialmente inseguridad alimentaria y desnutrición, así como ausencia de servicios y oportunidades socioeconómicas. El enfoque de la ACV, adaptado a la realidad y condiciones de Guatemala, cotejado con las prioridades del nuevo gobierno y las políticas y recursos del PP, podría ser la herramienta para asegurar una adecuada focalización.

10.15 Se recomienda revisar los criterios de selección para balancear el énfasis entre la atención de desplazados y retornados, damnificados por el huracán Mitch, y aquéllos con pobreza extrema crónica. El uso de índices comunitarios de desnutrición y de consumo de alimentos puede ser importante para garantizar la selección de los más necesitados. La selección de comunidades debe seguir un procedimiento técnico riguroso, el cual debería incluir previsiones para la inclusión y la exclusión. No es recomendable atender “prioridades” puntuales o sectoriales, por ejemplo cuando una entidad del gobierno decide que quiere trabajar con un grupo étnico particular, o con personas que se dedican a una actividad

²⁰ Country Programme Implementation Processes. WFP. Memorandum, 19 February 1998.

particular, o con comités que “merecen” ayuda porque han insistido mucho (sin antes calificar su necesidad alimentaria nutricional o su pobreza), o con comunidades que están en una zona de “riesgo” (de hecho, todo el país está caracterizado por distintos tipos y grados de riesgo ante desastres).

10.16 Se recomienda asimismo revisar la pertinencia de considerar o descartar, según el caso, la selección de los beneficiarios pobres, con inseguridad alimentaria y desnutrición que viven en los cordones urbanos marginales, y que usualmente son los indigentes de las áreas rurales que han inmigrado hacia las ciudades. De hecho, la política de Habilitación para el Desarrollo²¹ y los Perfiles Estratégicos del País²² establecen que se podrá actuar en las zonas periurbanas que constituyen cordones de pobreza en las ciudades más importantes del país.

10.17 El PP debe tener flexibilidad ante la aparición de nuevos coejecutores en el escenario nacional y local, así como ante la desaparición y retirada de otros coejecutores. Del mismo modo, debe quedar previsto un mecanismo de “memoria histórica”, para minimizar los efectos de rotación de personal y creación o desaparición de unidades organizacionales dentro del gobierno.

10.18 Aun cuando el PMA está vinculado con otros coejecutores, algunos vínculos son débiles, lográndose poca complementación planificada en los procesos de desarrollo. El esfuerzo conjunto debería empezar a nivel de focalización y de inventario de necesidades a ser atendidas y de recursos disponibles (en cantidad y tipo). Se deben hacer planes globales de acción compartida, para lograr vínculos operativos explícitos, basados en la definición de objetivos comunes y responsabilidades institucionales, así como en las respectivas contribuciones.

10.19 A pesar de los esfuerzos realizados por la oficina del PMA, el sistema de logística que se ejecuta actualmente no es el más adecuado y necesitaría fortalecerse con un sistema computarizado más moderno tal como el COMPAS. En este sentido, se recomienda implementar conjuntamente Gobierno-PMA, a la mayor brevedad, el manual y las recomendaciones hechas por los consultores de logística que analizaron las acciones de los proyectos en febrero de 1999, lo cual contribuiría al mejoramiento del sistema de logística.

10.20 Se debería mejorar la comunicación en todas las vías, tanto en lo referente a compartir información (no solamente PMA-MAGA o SEGEPLAN-MAGA, sino formando círculos de coejecutores), como a lograr un proceso eficiente y participativo de discusión, reflexión y toma de decisiones. Igualmente, se debería diseñar y ejecutar un plan de divulgación y promoción de las acciones del PMA.

²¹ Habilitación para el Desarrollo. Documento WFP/EB.A/99/4-A. Programa Mundial de Alimentos, 30 de abril de 1999.

²² Country Strategy Outlines. Guatemala CSO 1998-2002. WFP/EB.2R/97/3/Add. 3. Roma, 26 de mayo de 1997.

ANEXO 1

RESUMEN DE LAS INTERVENCIONES

1. Actividades básicas

IDENTIFICACION DEL PROYECTO	TITULO	CONTRAPARTES	FECHAS INICIO/ TERM.	PRESUPUESTO (\$EE.UU.)	
				PMA	GOBIERNO
GUA 5279	“Construcción de Infraestructuras en Areas Deprimidas Afectadas por el Conflicto Interno”	- Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) - Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR) - MOVIMONDO (ONG italiana) - Ministerio de Agricultura (MAGA) (responsable de la monetización del maíz)	01 Jul. 1997 12 Dic. 2001	7 500 000	32 500 000
GUA 5838	“Actividades de Conservación de Suelos, Aguas y Agroforestales en Zonas Deprimidas, para Beneficiar a la Familia Rural de Subsistencia”	Fondo de Inversión Social (FIS) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) (responsable de la logística de los alimentos)	01 Ene. 2000 12 Dic. 2004	8 110 378	1 800 000

IDENTIFICACION DEL PROYECTO	TITULO	CONTRAPARTES	FECHAS INICIO/ TERM.	PRESUPUESTO (\$EE.UU.)	
GUA 5839	“Enseñanza para Niños Preescolares y Capacitación para Madres”	Programa de Hogares Comunitarios de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	01 Ene. 2000 12 Dic. 2003	2 895 027	500 000

2. *Actividades suplementarias*

IDENTIFICACION DEL PROYECTO	TITULO	CONTRAPARTES	FECHAS INICIO/ TERM.	PRESUPUESTO (\$EE.UU.)	
				PMA	GOBIERNO
PRRO 6089	“Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación Destinada a Familias de América Central Afectadas por el Huracán Mitch”	Fondo de Inversión Social (FIS) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) (responsable de la logística de los alimentos)	01 Ene. 2000 12 Dic. 2001os	4 751 833	2 476 400

3. *Actividades finalizadas*

IDENTIFICACION DEL PROYECTO	TITULO	CONTRAPARTES	FECHAS INICIO/ TERM.	PRESUPUESTO (\$EE.UU.)	
				PMA	GOBIERNO
GUA 2705 Ampliación por Proyecto GUA 5839	"Asistencia a Alumnos de Escuelas Pre-primarias y Primarias y a Grupos Vulnerables"	Ministerio de Educación, a través de DIGEPA y PAIN Programa de Hogares Comunitarios de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) (responsable de la logística de los alimentos)	01 Oct. 1993 30 Sep. 1999	24 314 595	17 920 000

Actividad Básica 1 - GUA/5279 - "Construcción de infraestructuras en áreas deprimidas previamente afectadas por el conflicto interno"

Fecha de Inicio: 01/07/1997
Fecha de Terminación: 31/10/2001
Duración: 4 años
Compromiso del PMA: 77 500 t
Costo de los Alimentos: 10,6 millones de dólares EE.UU.

Objetivos inmediatos:

- a) Contribuir a la reducción del déficit estacional de alimentos a nivel familiar.
- b) Complementar los esfuerzos del Gobierno para el desarrollo social y económico mediante el mejoramiento de la infraestructura social y así facilitar el acceso al mercado y los servicios, y a las prácticas agrícolas.

Beneficiarios:

Alrededor de 50 000 personas que viven en estado de extrema pobreza, que fueron afectadas por el conflicto interno.

Entidad Ejecutora: Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) como ejecutor principal y otras ONGs.

Durante el primer año de ejecución, FONAPAZ ha enfocado su trabajo en el desarrollo de la organización comunitaria y su participación, como una herramienta para garantizar la sostenibilidad del proyecto. Se tiene programado que para la finalización del proyecto, se provea una atención integral a cerca de 50 000 personas.

El Gobierno, con apoyo de la oficina del PMA en el país, llevó a cabo la monetización del primer embarque de 4 600 toneladas métricas de maíz en junio de 1997. De este total, cerca del 84% del dinero monetizado, se ha ejecutado a través de los siguientes proyectos: construcción de vivienda mínima: 444 unidades, mejoramiento de viviendas: 933, letrinas: 1 289 unidades, sistemas de agua potable: 48 unidades, sistemas de drenaje: 8 unidades, construcción de caminos de acceso: 32 kilómetros, rehabilitación de caminos: 63 kilómetros, construcción de puentes 15 unidades, reforestación: 29 ha, conservación de suelos: 26 ha, iniciativas productivas: 2 unidades, infraestructura comunitaria: 45 unidades, capacitación comunitaria: 1 425 personas capacitadas.

La modalidad de este proyecto es la asistencia por Alimentos por Trabajo. Al momento 194 comunidades rurales han sido beneficiarias del proyecto. Las mujeres han sido organizadas en comités y participan activamente en el manejo y la administración del Fondo de Compensación Alimentaria para la compra local de los alimentos. Como parte de la asistencia a los beneficiarios, las comunidades han recibido Artículos No Alimentarios del Gobierno de Holanda y Suecia por un valor total de 147 546,70 dólares EE.UU.

Actividad Básica 2 - GUA/5838 “Conservación de Suelos y Actividades Agroforestales en Areas Deprimidas para la Familia Rural en Subsistencia”

Fecha de Inicio:	Julio 1999
Fecha de Completación:	Junio 2004
Duración:	Cinco años
Costo de los Alimentos:	8 110 millones de dólares EE.UU.
Costo para el Gobierno:	1,8 millones de dólares EE.UU.

Objetivos:

El objetivo inmediato es reducir la erosión de suelos y mejorar la retención de agua en las áreas del proyecto, así como diversificar e incrementar la producción de pequeños agricultores a través de:

- a) la ejecución de trabajos de conservación de suelos y aguas;
- b) el mejoramiento de actividades agrícolas, agroforestales y forestales;
- c) el entrenamiento a nivel comunitario sobre diversificación agrícola, mejoramiento de prácticas agrícolas, conservación de suelos y agua, agroforestería y mercadeo.

Esta intervención constituye la Actividad Básica 2 del Programa en el País aprobado en la primera sesión regular de la Junta Ejecutiva en febrero de 1998.

Acciones de conservación de suelos, reforestación, minirriego y capacitación técnica, permitirán, en el corto y mediano plazo, mejoras en la deteriorada situación ecológica de algunas microcuencas o áreas de acción concentrada y aumento en la proporción permisible del rendimiento de la producción y, en consecuencia, el mejoramiento de la condición de subsistencia de 12 500 familias agrícolas que habitan en zonas deprimidas del país (en principio se han considerado 13 departamentos). Especial atención merecerá en este proyecto la incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos y etapas de ejecución, para garantizar el acceso equitativo a la toma de decisiones y manejo de los recursos de las mujeres de las zonas rurales.

Es importante señalar que todas las actividades que se realizarán en el presente proyecto cumplen también el rol de disminuir la vulnerabilidad ambiental, social y económica de las poblaciones beneficiarias, así como la disminución de futuros riesgos ante desastres, en tanto el proyecto contribuye a evitar el proceso de degradación de los recursos naturales.

La responsabilidad de la ejecución del Proyecto será del Fondo de Inversión Social, una institución nacional de reconocida solidez estructural y financiera, que contará con el apoyo político, técnico y logístico del Ministerio de Agricultura, dentro de una estrategia de coejecución con otras entidades a nivel local, que genera expectativas de éxito y resultados positivos para los próximos cinco años.

Actividad GUA 5839 - "Educación para Niños Preescolares y Capacitación para las Madres"

Duración: 4 años
Compromiso del PMA 4 143 toneladas
Costo de los Alimentos: 2 895 027 millones de dólares EE.UU.

Objetivos inmediatos:

- a) mejorar la capacidad de concentración y aprendizaje, desarrollo cognoscitivo y socialización de los niños y niñas;
- b) proporcionar un aporte alimentario (que incluye algunos micronutrientes) a los niños y niñas de 1 a 6 años participantes en el proyecto, mediante comidas servidas;
- c) favorecer la incorporación de las madres en actividades de alfabetización y capacitación educativa, productiva y otras, asegurando al mismo tiempo el cuidado diurno de sus hijos a través de actividades específicas del proyecto.

Beneficiarios:

17 000 niños de 1 700 Centros del Programa de Hogares Comunitarios, 2 380 mujeres-madres, que participan en procesos y actividades de capacitación, para las cuales reciben una ración familiar por día de presencia.

Unidades Ejecutoras:

Programa de Hogares Comunitarios de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP) e Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), responsable de la logística.

La ejecución del proyecto estará a cargo del Programa de Hogares Comunitarios, de la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente. La Unidad Ejecutora apoyará la política educativa del Gobierno de Guatemala que apunta especialmente a mejorar las condiciones educativas de la población, en los niveles de educación básica y pre-primaria, con énfasis en las áreas rurales, la atención de la niña y la ampliación de servicios de educación bilingüe. Para lograrlo, la estrategia del Programa de Hogares Comunitarios contempla la potencialización de los servicios educativos no oficiales, la gestión participativa de los padres de familia, el fortalecimiento de los comités y la coejecución con ONG's y otras instituciones. La participación de organizaciones no gubernamentales, instituciones nacionales e internacionales, será indispensable para llevar a cabo el proceso educativo/formativo de las mujeres-madres, basado en las necesidades reales expresadas por las propias mujeres que participarán en el proyecto.

La estrategia educativa del proyecto se centrará en: (i) la actualización sistemática de las necesidades de capacitación y formación de las mujeres beneficiarias; (ii) la planificación educativa con enfoque estratégico de género, a nivel central, departamental, local; (iii) el énfasis en objetivos y contenidos de alfabetización y capacitación tendiente a la preparación para el trabajo, la organización y participación, la formulación de proyectos de identificación de actividades productivas para la generación de ingresos y revalorización social de la mujer; (iv) la aplicación de un proceso de educación permanente con las madres, el cual supone la actualización metodológica y temática de los orientadores, supervisores y jefes de oficina del programa de Hogares Comunitarios; (v) profundización, aplicación y adecuación de los métodos psicopedagógicos para el desarrollo de los niños. Con el fortalecimiento de los comités de padres se generará una dinámica que involucre y concientice más directamente a los padres de familia respecto a la educación de sus hijos.

PRRO “Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación destinada a familias de América Central afectadas por el huracán Mitch”

Fecha de Inicio: Septiembre 1999
Fecha de Completación: Agosto 2001
Duración: Dos años
Costo de los Alimentos: 4 millones de dólares EE.UU.
Costo para el Gobierno: US\$

Objetivos:

Los objetivos principales de la Acción Prolongada de ayuda y recuperación de las áreas afectadas por el huracán Mitch son:

- a) garantizar la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables;
- b) garantizar la seguridad alimentaria de los grupos en subsistencia e infrsubsistencia a través de la recuperación de las capacidades productivas de las tierras afectadas, mediante la promoción de sistemas agrosilvopecuarios integrados que aseguren la conservación del medio ambiente;
- c) contribuir a la rehabilitación de la infraestructura social básica y productiva de 25 Municipios en los 14 departamentos más afectados, mediante la estrategia de proporcionar alimentos por trabajo en un ambiente de planificación y ejecución participativa con las autoridades locales y la comunidad organizada;
- d) facilitar la participación de la mujer en actividades productivas y de capacitación dentro del marco de los planes de recuperación de sus comunidades;
- e) capacitar en aspectos de prevención y capacidad de repuesta ante situación de desastres y en construcción de infraestructura social básica y productiva a un número considerable de personas por comunidad, para que estas aseguren mayor protección comunitaria, familiar y personal, en caso de futuros eventos de calamidades naturales.

Beneficiarios

Los beneficiarios de la intervención serán 65 000 personas más pobres de las zonas afectadas.

Resultados esperados:

- Seguridad alimentaria inmediata garantizada de grupos vulnerables afectados.
- Capacidades productivas de las tierras de grupos en infrsubsistencia y subsistencia recuperadas y seguridad alimentaria garantizada a través de sistemas agroforestales establecidos, que procuren la seguridad alimentaria de 65 000 personas bajo un enfoque orientado hacia un desarrollo sostenible y compatible con la conservación del medio ambiente.
- Infraestructura social básica y productiva recuperada, facilitando el acceso a mercados y centros de servicio.
- Por lo menos el 80% de los alimentos serán entregados a las mujeres amas de casa quienes habrán obtenido mejores oportunidades de participación a los procesos productivos y acceso a los beneficiarios.
- Familias capacitadas en prevención de desastres y riesgos de pérdidas materiales y humanas así como en actividades productivas sustentables. En todas las actividades de capacitación, por lo menos el 25% de los participantes serán mujeres.

PRRO “Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación destinada a familias de América Central afectadas por el huracán Mitch”

PRRO “Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación destinada a las zonas afectadas por el huracán Mitch”

GUATEMALA: Evaluación del Programa en el País
Anexo 1: Resumen de las Intervenciones
Fecha de Inicio: Septiembre 1999

Fecha de Completación: Agosto 2001
Duración: Dos años
Costo de los Alimentos: 4 millones de dólares EE.UU.
Costo para el Gobierno: US\$

Objetivos:

Los objetivos principales de la Acción Prolongada de ayuda y recuperación de Mitch son:

- a) garantizar la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables;
- b) garantizar la seguridad alimentaria de los grupos en subsistencia e infra recuperación de las capacidades productivas de las tierras afectadas, mediante agrosilvopecuarios integrados que aseguren la conservación del medio ambiente;
- c) contribuir a la rehabilitación de la infraestructura social básica y productiva en los departamentos más afectados, mediante la estrategia de proporcionar alimentos de planificación y ejecución participativa con las autoridades locales y la comunidad;
- d) facilitar la participación de la mujer en actividades productivas y de capacitación en los planes de recuperación de sus comunidades;
- e) capacitar en aspectos de prevención y capacidad de respuesta ante situaciones de emergencia la construcción de infraestructura social básica y productiva a un número considerable de la comunidad, para que estas aseguren mayor protección comunitaria, familiar y personal ante eventos de calamidades naturales.

Beneficiarios

Los beneficiarios de la intervención serán 65 000 personas más pobres de las zonas afectadas.

Resultados esperados:

- Seguridad alimentaria inmediata garantizada de grupos vulnerables afectados por el huracán Mitch.
- Capacidades productivas de las tierras de grupos en infrasubsistencia y seguridad alimentaria garantizada a través de sistemas agroforestales que aseguren la seguridad alimentaria de 65 000 personas bajo un enfoque orientado a la conservación compatible con la conservación del medio ambiente.
- Infraestructura social básica y productiva recuperada, facilitando el acceso a los servicios básicos.
- Por lo menos el 80% de los alimentos serán entregados a las mujeres, brindando mejores oportunidades de participación a los procesos productivos y acceso a los servicios básicos.
- Familias capacitadas en prevención de desastres y riesgos de pérdidas materiales y humanas en actividades productivas sustentables. En todas las actividades de capacitación participantes serán mujeres.

PRRO “Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación destinada a las zonas afectadas por el huracán Mitch”

Componentes Claves del Programa:

Considerando que la rehabilitación con una orientación hacia el desarrollo económico dinámico, la intervención será orientada a los siguientes componentes principales:

- Apoyo al Sector de Rehabilitación y Recuperación
- Apoyo al Sector de Desarrollo Humano Integral

ANEXO 2

ANÁLISIS RESUMEN DE LA ACTIVIDAD 1 (GUA 5279)

Necesidades de enmienda (propuestas locales)

Análisis	Propuesta
<p>El párrafo 1 del resumen menciona a 50 000 refugiados como posibles beneficiarios del proyecto</p> <p>Las cifras de 1995 no reflejan la realidad actual. El fenómeno del Niño y del huracán Mitch, han agudizado aún más el problema de obtención de granos básicos</p> <p>En relación a las zonas de intervención del proyecto, el resumen menciona la ZONAPAZ. Actualmente este concepto ha sido eliminado por el Gobierno. Se considerará todo el país.</p> <p>El objetivo a largo plazo especifica que las zonas de influencia del proyecto serían las zonas rurales y periféricas de la ZONAPAZ</p> <p>En lo referente a los objetivos específicos, se hace el siguiente análisis:</p> <p>A) No se ha logrado la reducción del déficit alimentario estacional en todos los casos, por las siguientes razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- No se ha contado con los alimentos previstos. 2- No se ha focalizado adecuadamente la población meta. 3- La contraparte no ha tenido la capacidad de ejecución para todas las actividades previstas en el planops. 	<p>Actualmente se cuenta ya con información de que existen alrededor de 42 000 retornados que podrían ser posibles beneficiarios del GUA 5279, dada su situación actual.</p> <p>Esta cifras serán actualizadas, ya que el déficit de granos básicos ha sido agudizado por el huracán Mitch y El Niño.</p> <p>En base a las necesidades evidenciadas por la diferente ubicación de los retornos y a la definición de áreas críticas expresada en el PP, se deberá refocalizar la cobertura geográfica.</p> <p>Debe modificarse el concepto de ZONAPAZ (párrafo 2.1 de planops)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Se debe trabajar intensivamente para obtener la reposición de los alimentos. 2- Se debe focalizar adecuadamente la población meta. 3- Se debe mejorar los procedimientos de la unidad ejecutora, lo que incluye el manejo adecuado de los recursos, búsqueda e inclusión de coejecutores, y establecer un sistema de verificación de cumplimiento de los objetivos del proyecto.

Análisis	Propuesta
<p>B)</p> <p>1- Existe capacidad de construir viviendas, siempre y cuando esta actividad sea apoyada por coejecutores técnicos. Nos parece que Techo-piso no debería entrar en el marco del trabajo del proyecto por no cumplir con las condiciones mínimas de vivienda.</p> <p>2-Aunque las actividades de alcantarillado son necesarias, hemos notado que las plantas de tratamiento de agua servidas no llena los requisitos mínimos de manejo adecuado de desechos líquidos y aguas servidas.</p> <p>3- Los programas de letrinización responden a una necesidad identificada por la comunidad y llenan un aspecto valioso en la fase de salud pública, por lo que deben continuar.</p> <p>4-Los programas de introducción de agua potable deben continuar; sin embargo, hemos notado que algunos proyectos no tienen estudios de factibilidad y no están acompañados de proyectos de reforestación de las fuentes de agua, letrinizaci3n, y educaci3n sobre el manejo del agua.</p> <p>5-Los proyectos de caminos son respuesta a una necesidad primaria de las comunidades por lo que deben continuar. Para asegurar la sostenibilidad de estos proyectos, se deben realizar programas de protecci3n que incluyan reforestaci3n, protecci3n de taludes y drenajes.</p> <p>6-Se ha evaluado que ha sido positiva la introducci3n de los proyectos de construcci3n de puentes en las actividades del proyecto y que 3stos representan un complemento necesario a la actividad de caminos, ya que resuelven un problema urgente en las comunidades.</p>	<p>Actualmente se cuenta ya con informaci3n de que existen alrededor de 42 000 retornados que podrían ser posibles beneficiarios del GUA 5279, dada su situaci3n actual.</p> <p>Esta cifras ser3n actualizadas, ya que el d3ficit de granos b3sicos ha sido agudizado por el hurac3n Mitch y El Niño.</p> <p>En base a las necesidades evidenciadas por la diferente ubicaci3n de los retornos y a la definicion de 3reas cr3ticas expresada en el PP, se deber3 refocalizar la cobertura geogr3fica.</p> <p>Debe modificarse el concepto de ZONAPAZ (p3rrafo 2.1 de planops)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Se debe trabajar intensivamente para obtener la reposici3n de los alimentos. 2- Se debe focalizar adecuadamente la poblaci3n meta. 3- Se debe mejorar los procedimientos de la unidad ejecutora, lo que incluye el manejo adecuado de los recursos, b3squeda e inclusi3n de coejecutores, y establecer un sistema de verificaci3n de cumplimiento de los objetivos del proyecto. <p>1- Se debe mantener el rubro de vivienda, recalculando las cantidades, definiendo los standards y sugerir el apoyo t3cnico de una organizaci3n especializada en la construcci3n de las viviendas. Se recomienda quitar el rubro de mejoramiento de la vivienda debido a que no ha habido solicitudes para este rubro y adem3s Techo-piso no es una actividad que considere el mejoramiento de la vivienda.</p>

Análisis	Propuesta
<p>C) 1-El proyecto ha tenido un bajo nivel de ejecución en los proyectos de conservación de suelos y reforestación, por la falta de coordinación con las unidades ejecutoras de esta clase de proyectos. Además no ha sido considerada como una prioridad en el proyecto, y tampoco se tomó en cuenta al preparar y aprobar el plan de trabajo del año.</p> <p>D) Los proyectos de actividades productivas han tenido un muy bajo nivel de ejecución debido a la falta de capacidad e interés de parte de la contraparte, además de la falta de entendimiento claro de lo que son las actividades productivas, así como la falta de promoción de dichas actividades.</p> <p>E) Los proyectos de infraestructura social responden a las necesidades de las comunidades, y son muy bien aceptadas y coordinadas, como consecuencia de lo mismo se han incluido proyectos que no estaban en los planes originales, tales como electrificación.</p> <p>F) Se han realizado capacitaciones organizativas, pero no se le ha dado atención a las capacitaciones de tipo técnico para el mantenimiento de la infraestructura, por lo que se ha realizado un taller de capacitación para reestructurar el contenido y forma de los talleres de capacitación para las comunidades.</p> <p>En relación a realizaciones:</p> <p>El proyecto define atender a 50 000 familias participantes con la entrega de recursos por un valor de 214 dólares EE.UU. por familia, durante dos años.</p>	

Análisis	Propuesta
<p>Respecto al anexo 22 a, donde se describe el número de actividades, se decide que este tema debe ser discutido en conjunto con nuestra contraparte, lo que debe incluir las actividades que no estaban en el planops.</p> <p>El valor del proyecto se basa en un total de cinco millones de días de trabajo, lo cual se adecuará según el cálculo de actividades a realizar.</p> <p>Los 214 dólares EE.UU. han sido suficientes para cubrir el incentivo en las comunidades, además esto sigue representando el 80% del jornal mínimo local, por lo que no se debe cambiar.</p> <p>Se hizo un análisis de los mercados locales y de la experiencia de las mujeres en la compra de productos. La unidad ejecutora y el PMA preparó una canasta básica, más adecuada de la descrita en el resumen del proyecto, y de ese modo se asegura que los productos obtenidos sean de alto valor nutritivo.</p> <p>En relación a las compras locales, el hecho de que se requieran facturas contables, hace que el poder adquisitivo del FCA se vea disminuido; además las compras locales benefician a intermediarios y abastecedores locales, y no siempre a los pequeños productores. Por medio de la distribución en especie, se evita el pago de dichos impuestos, la ganancia de los intermediarios y transportistas y los gastos extras involucrados en la internación del producto lo absorbe el PMA y el gobierno.</p> <p>Los grupos de mujeres se han integrado, y han funcionado adecuadamente. Originalmente se previó la función de DIGESA como asistente en las compras locales, lo cual no ha funcionado debido a que DIGESA no existe más, y el MAGA no ha substituido dichas funciones por otra organización.</p>	

Análisis	Propuesta
<p>La modalidad de que sean las mujeres las que manejen el FCA ha sido muy efectivo, en este párrafo se halla la cantidad a recibir en base al número de días trabajados, la cual se entrega en base a los jornales asignados a cada proyecto, y a la cantidad de trabajo realizado. Por otro lado han habido problemas con la legalización de los comités, ya que el trámite es muy largo y engorroso; sin embargo, sabemos que es un trámite obligatorio.</p> <p>Creemos que parte del problema respecto a la priorización de los proyectos es la poca coordinación entre las oficinas regionales y la oficina del PAT.</p> <p>Hemos notado que en algunos casos las autoridades locales y municipales no se han involucrado en la ejecución, evaluación y mantenimiento de los proyectos, lo que de alguna manera afecta su sostenibilidad.</p> <p>CEAR ya no existe y además no ha tenido la participación esperada. En cuanto a la monetización ha funcionado adecuadamente y el MAGA ha participado en el proceso. El no involucramiento de CEAR no ha permitido que el trabajo del proyecto sea enfocado en los grupos de repatriados.</p> <p>Nunca se formó el comité de coordinación, lo que dificultó la realización de las actividades programadas, de definir estrategias, focalización de las comunidades y actividades de asignación de recursos por departamentos, la preparación del plan anual y la promoción de los recursos.</p> <p>La capacitación de los participantes ha estado a cargo de FONAPAZ y la capacitación técnica no se ha llevado a cabo.</p> <p>Las características del funcionamiento de los consejos de desarrollo, no ha permitido que éstos financien y participen en el desarrollo de los proyectos.</p> <p>En relación a los criterios generales:</p>	

Análisis	Propuesta
<p>No todos los grupos de retornados se han ubicado en los 69 municipios previstos originalmente y el proyecto no ha focalizado su trabajo en esos 69 municipios, además no se ha dado prioridad a los desmovilizados.</p> <p>El proyecto ha tenido una tardanza en el desembolso del dinero debido a que FONAPAZ colocó los fondos en una financiera a plazo fijo, lo que no ha permitido los desembolsos a la velocidad requerida.</p> <p>El proyecto no tiene datos respecto a la cantidad de mujeres que se han beneficiado por el mismo.</p> <p>El proyecto no tiene un sistema adecuado de monitoreo y evaluación, lo que ha causado un problema para el seguimiento y no se han aplicado los indicadores del anexo IV del planops. El sistema de supervisión por lo tanto es deficiente.</p> <p>La contraparte no ha contado con los fondos de contrapartida para ejecutar los planes del proyecto. El PMA tenía planeado entregar anualmente 19 400 tm, lo cual no ha sucedido; esto afecta la credibilidad del PMA, de las mujeres de la comunidad y de FONAPAZ.</p>	

ANEXO 3

RELACION DEL PROGRAMA EN EL PAIS (PP) CON LA NOTA ESTRATEGICA DEL PAIS (NEP) DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL PLAN DE DESARROLLO DEL GOBIERNO 1996-2000 (PLADES)

El Programa en el País, ha priorizado los siguientes sectores de intervención: Reinserción y Desmovilización y situaciones de emergencia, Desarrollo Humano Integral y Desarrollo Productivo Sostenible. Lo anterior está en relación con las áreas de apoyo prioritario de las Naciones Unidas (Nota Estratégica del País).

El PP responde a las prioridades del Gobierno de Guatemala para el período 1996–2000 (PLADES), cuyo esquema de acción está orientado hacia el cumplimiento de los acuerdos básicos derivados de la firma de la paz. Estos compromisos (ejes) son:

- *Apoyo a la Reinserción y Desmovilización*, como base para la reconstrucción y reconciliación nacional.
- *Desarrollo Humano Integral*, orientando esfuerzos para combatir la pobreza, como una manera de garantizar la seguridad alimentaria de las grandes mayorías.
- *Desarrollo Productivo Sostenible*, a través de la inversión productiva, y
- *Fortalecimiento y Modernización del estado Democrático*, con plena vigencia de los derechos humanos y de justicia social.

Eje 1: Apoyo a la reinserción y desmovilización

- a) Proyecto GUA 5279 “Construcción de Infraestructura Básica en Areas de Conflicto” (PMA-FONAPAZ): Subejos 1.1, (Reinserción de la Población Desarraigada), 1.4 (Desarrollo Comunitario para la Paz y 3.3 Desarrollo Rural).
- b) Operación de Emergencia EMOP 5821 “Asistencia Alimentaria de Emergencia para Retornados y Desplazados Internos” (PMA-CEAR): Subeje 1.1 (Reinserción de la Población Desarraigada).

Eje 2: Desarrollo humano integral

- a) Proyecto GUA 2705 02 “Asistencia a Alumnos de Escuelas Pre-primarias y Primarias y a Grupos Vulnerables”: Subejos 2.3 (Educación) y 2.4 (Salud).
- b) *Proyecto GUA 5839* “Asistencia Alimentaria a Niños Preescolares y Escolares y Actividades de Capacitación Educativa y Productiva para las Madres”. (Ministerio de Educación Pública y Programa Mundial de Alimentos). Subejos 2.3 (Educación) y 2.4 (Salud).

Eje 3: Desarrollo productivo sostenible

En este Eje, el PMA acaba de finalizar el Proyecto GUA 2587 01 “Actividades de Conservación y de Suelos y Agroforestales en Zonas Deprimidas”: Subeje 3.3, (Desarrollo Rural). A partir de junio de 1999 se ha previsto una intervención denominada GUA 5838 “Actividades de Conservación de Suelos, Aguas y Agroforestales para Beneficiar a la Familia Rural de Subsistencia” (FIS/PMA/FIDA): Subeje: 3 (Desarrollo Rural).

El PMA, mediante el Programa en el País para el período 1998–2002, compromete ayuda para el apoyo a la población que vive en extrema pobreza, mediante actividades que se involucran plenamente en los Ejes mencionados anteriormente.

Los eventos de “El Niño” en 1998 originaron que el PMA aprobara una operación de asistencia alimentaria de emergencia, para garantizar la seguridad alimentaria de las personas afectadas por este evento climático. A fines del mismo año, como consecuencia de los estragos derivados del huracán Mitch, el PMA aprobó tres tipos de intervenciones: (a) Asistencia Alimentaria de Respuesta Inmediata por 10 días (CONRED, FIS, MAGA y Secretaría de la Vicepresidencia); (b) Operación de Emergencia EMOP 6079 (FIS/ONG’s/UNICEF/Alcaldías/PMA por seis meses y (c) Operación Prolongada de Socorro y Recuperación PRRO 6089 (ONGs/Alcaldías/FIS), que se iniciará en diciembre de 1999 y estará orientada hacia la recuperación de las capacidades productivas de las tierras, la rehabilitación de la infraestructura básica y la capacitación en prevención de desastres.

Nombres de las actividades :

<i>Proyecto GUA 2705 02</i>	“Asistencia a Alumnos de Escuelas Pre-primarias y Primarias y a Grupos Vulnerables”. (Ministerio de Educación Pública y Programa Mundial de Alimentos)
<i>Proyecto GUA 5279</i>	“Construcción de Infraestructura en Areas Deprimidas Afectadas por el Conflicto Interno”. (FONAPAZ-PMA)
<i>Proyecto GUA 5838</i>	“Actividades de Conservación de Suelos, Aguas y Agroforestales en Zonas Deprimidas, para Beneficiar a la Familia Rural en Subsistencia” (FIS-FIDA-PMA)
<i>Proyecto GUA 5839</i>	“Asistencia Alimentaria a Niños Preescolares y Escolares y Actividades de Capacitación Educativas y Productivas para las Madres”. (Ministerio de Educación Pública y Programa Mundial de Alimentos)
<i>EMOP 6079</i>	“Asistencia Alimentaria de Emergencia para Familias Afectadas por el Huracán Mitch” (MAGA-PMA)
<i>PRRO 6089</i>	“Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación Destinada a Familias de América Central afectadas por el huracán Mitch”

ANEXO 4

LISTA DE DOCUMENTOS

1. Country Strategy Outlines. WFP/EB.2R/97/3Add. 3, 2 April 1997. Guatemala CSO 1998-2002
2. Programa en los Países. WFP/EB.1/98/6, 23 diciembre 1997. Guatemala 1998-2002
3. Desarrollo Social y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996-2000. Secretaría General de Planificación. Guatemala, Noviembre de 1996.
4. Programa del Gobierno de la República. 1996-2000. Juntos Tenemos la Oportunidad de Transformar Guatemala. Presidencia de la República de Guatemala. Secretaría General de Planificación.
5. Documents CP 3 Basic Activities:
 - 7A Actividad Básica 1: Plan de Operaciones Convenio "Construcción de Infraestructura en Areas Deprimidas Afectadas por el Conflicto Interno" (Proyecto GUA/5279). SEGEPLAN-PMA-FONAPAZ. 11 septiembre 1996
 - 7B Actividad Básica 2: Contrato Operacional "Actividades de Conservación de Suelos, Aguas y Agroforestales en Zonas Deprimidas, para Beneficiar a la Familia Rural de Subsistencia" (Proyecto Guatemala 5838). PMA-FIS. 24 agosto 1999
 - 7C Actividad Básica 3: Contrato Operacional "Educación para Niños Preescolares y Capacitación para las Madres". (Proyecto GUA/5839). PMA-PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS, SECRETARIA DE OBRAS SOCIALES ESPOSA DEL PRESIDENTE. Septiembre 1999
6. Documents CP 3 Supplementary Activities:
 - 8D: Carta de Entendimiento Operación Prolongada de Socorro y Recuperación PRRO "Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación Destinada a Familias de América Central Afectadas por el Huracán Mitch". (Proyecto GUA/6089). 30 septiembre 1999
 - 8E: Carta de Entendimiento Operación de Emergencia "Asistencia Alimentaria de Emergencia para Familias Afectadas por el Huracán Mitch". (GUA/6079) 26 noviembre 1998.
7. WFP Regional EMOP for Hurricane Victims in Honduras, Nicaragua, Guatemala and El Salvador. 23 November 1998. (Emergency Operation 6079.00)
8. Protracted Relief and Recovery Operation-Central America Region 6089.00. WFP/EB.1/99/7-A/4/Rev.1
9. Evaluation WFP Response to Hurricane Mitch, Final Report: Mitch OEDE draft (Ref. No. SAC-093-99).
10. Evaluation WFP Response to Hurricane Mitch:

- 14A. Reporte de Evaluación de la Logística de Alimentos de la EMOP 6079 en Guatemala, 4-8 de julio de 1999, por José Arnulfo Sandoval.
- 14B. Informe de la Evaluación Regional de la Logística de Alimentos Durante la Operación de Emergencia 6079 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), 4 de julio-19 de agosto de 1999, por José Arnulfo Sandoval.
11. Asociaciones con ONG. WFP/EB.1/99/3-A. 21 diciembre 1998
12. Formato para el Enfoque Programático por Países. CFA 40/8, 6 octubre 1995.
13. Common Country Assessment (CCA) guidelines: Guía de Evaluación Común del País. United Nations, April 1999.
14. UNDAF guidelines: Guía Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). United Nations, April 1999.
15. Habilitación para el Desarrollo. WFP/EB.A/99/4-A. 30 April 1999.
16. Time for Change:
24A: Time for Change: Food Aid and Development, Enabling Development in Practice, 14 May 1999. WFP.
24B: Tiempo de Cambiar: La Ayuda Alimentaria y el Desarrollo, La Ayuda Alimentaria, Factor Habilitador para el Desarrollo: Política y Aplicación. 7 abril 1999. WFP.
17. WFP Commitments to Women: Mid-Term Review of Implementation, Evaluation Reports WFP/EB.A/99/4-B. 16 April 1999.
18. WFP Commitments to Women: Mid-Term Review of Implementation. Case Study:, Guatemala, by Bernice Perry. March 1999.
19. From Crisis to Recovery: De la Crisis a la Recuperación. WFP/EB.A/98/4-A. 8 abril 1998.
20. Reaching mothers and children at critical times of their lives. WFP/EB.3/97/3-B. 15 September 1997.
21. Evaluación Final del Programa en el País- Pakistán (1994-1998). WFP/EB.3/99/4/1. 31 agosto 1999.
22. Examen de Mitad de Período del Programa en el País- Bangladesh. WFP7EB.2/99/6-F. 12 abril 1999.
23. Nota Estratégica de Guatemala. Gobierno de Guatemala con el apoyo de las Naciones unidas. Guatemala, enero 1997.
24. Documento de Base para la Preparación del Plan Estratégico del País -PEP- Período 1997-2001. PMA, Guatemala, octubre 1996.

25. Guatemala: el Rostro Rural del Desarrollo Humano. Edición 1999. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala, 1999.
26. Plan de Acción de Alimentación y Nutrición (PLANUT) 1993-1996 y 1997-2000. Hacia la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Población Guatemalteca. SEGEPLAN-GTZ.
27. Country Programme Implementation Processes. WFP memorandum. February 1998.
28. Situación Actual de la Implementación de la Actividad Básica 2 GUA 5838 "Actividades de Conservación de Suelos, Aguas y Agroforestales en Zonas Deprimidas para la Familia Rural en Subsistencia" FIS/PMA.
29. Situación Actual del Grado de Implementación de la Operación Prolongada de Socorro y Recuperación. PRRO 6089 "Asistencia para la Reconstrucción y Rehabilitación Destinada a Familias de América Central Afectadas por el Huracán Mitch".
30. Situación Actual de la Implementación de la Actividad Básica 1 GUA 5279 "Construcción de Infraestructura en Areas Deprimidas Afectadas por el Conflicto Interno" FONAPAZ/PMA, Octubre 1999.
31. Situación Actual de la Implementación de la Actividad Básica 3 GUA 5839 "Educación para Niños Preescolares y Capacitación para las Madres".
32. Diseño General del Sistema de Información, Proyectos GUA-5279, GUA-5838 y GUA-5839. Carlos López Sandoval, noviembre 1999.
33. Sistema de Naciones Unidas Guatemala. Proyecto del Cambio. Enfoques Interagenciales del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. 1997.
34. Plan de Gobierno 2000-2004. F.R.G. Alfonso Portillo, Presidente.
35. Partido de Avanzada Nacional. Propuesta de Acción Gubernamental para el Período 2000-2004. Una Guatemala que nos Incluya a Todos. Una Guatemala en la que Progreseemos Todos.
36. Programa de Gobierno 2000 - 2004. Alianza Nueva Nación.
37. Guatemala. Gasto Social del Gobierno Central. 1990-1998. Enero 1999
38. Procedimientos para Estimación de costos de las Operaciones de Logística de los proyectos PMA en Guatemala. Edgar G. Morales Barahona, consultor. Marzo 1999.
39. La Monetización de Productos del Programa Mundial de Alimentos (PMA). Edgar G. Morales Barahona, consultor. Febrero 1999.

40. Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA). Manual de Normas y Procedimientos Técnicos y Administrativos para el Manejo de los Alimentos Donados por el Programa Mundial de Alimentos. Marzo 1999.
41. El Programa Mundial de Alimentos y su relación con los Acuerdos de Paz (sin fecha).
42. Proyecto Guatemala 2795, Ampl. 2 "Asistencia a Alumnos de Escuelas primarias y Grupos Vulnerables". Doc. 8/2-ACODL. Add. 1. Abril 1992.
43. Luchando contra la Pobreza y Fortaleciendo la Paz. Banco Mundial. Noviembre 1999.
44. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. UNDP, UNICEF; PAHO/WHO. Joint Disaster Response and Recovery Mission to Central America as a Follow-Up to Hurricane Mitch. Volume 1: Report. February 1999.
45. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. UNDP, UNICEF; PAHO/WHO. Joint Disaster Response and Recovery Mission to Central America as a Follow-Up to Hurricane Mitch. Volume 2: Annexes. February 1999.
46. Acuerdos de Paz. Universidad Rafael Landívar y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala, 1997.

ANEXO 5

TÉRMINOS DE REFERENCIA

Evaluation WFP Country Programme in Guatemala (1998 - 2002)

Background

A general policy framework for introducing the country programme approach was presented to the 38th session of the CFA (1994). A WFP-specific format for the Country Programme (CP) Approach was introduced at CFA 40 in 1995.

Within the directions stipulated by the Country Strategy Outline (CSO) and a well-defined rationale for food aid, the CP should provide a country-wide strategic focus to WFP's programme of activities. The proposed functions of food aid should be based on a thorough analysis of national food security and the vulnerability of specific population groups.

The Guatemala CSO was submitted to EB.2 in 1997. The Board endorsed the strategic focus it proposed. Subsequently, and subject to the availability of resources, the CP for Guatemala was approved by the EB's first session in 1998 for a five-year period (1998-2002), with a total budget of 15.7 million dollars for three basic activities and 4.1 million for three supplementary activities.

The CP will focus on improved food security, establishment of social and productive infrastructure, and human resources development. Within this framework, the following objectives are to be pursued:

- improve basic social and productive infrastructure of the communities affected by the internal conflict;
- increase land productivity;
- strengthen community organisations;
- increase the access of women to adult education and training.

With the exception of basic activity I (Construction of Infrastructure in Areas Affected by the Civil Conflict), the totality of approved CP activities has yet to fully be implemented. Moreover, the CP is only expected to be signed by the Government towards the end of 1999. The other basic and supplementary activities are due to commence at the beginning of next year (2000).

Mission objectives

It is proposed to conduct an Evaluation of the Guatemala Country Programme in order to:

- Examine the extent to which the CP is serving as a strategic (programming) tool, recommending refinements to objectives and indicators as necessary.
- Contribute to the formulation of the next Country Strategy Outline (CSO), recommending as appropriate strategic shifts in the programming of WFP activities.

The mission's findings and recommendations, highlighting possible lessons learnt, are expected to contribute to strengthening the existing CP, improving its orientation. At the same time, the mission is expected to act as a catalyst, by making strategic recommendations which will feed into the next CSO to be prepared by the Country Office.

Key Issues

The mission will examine :

- The relevance (validity) of stated goals, objectives and key indicators, considering the added-value of the CP as compared to the individual activities.
- The linkage between goals, objectives and key indicators; including the internal consistency within each project , each of their sub-projects (if applicable), and the CP as a whole.
- The extent to which the CP introduction has helped to achieve a more focused (better targeted) use of food aid, directly aimed at the most vulnerable geographical areas and the needs of the country's hungry poor.
- Inclusion of gender equality and gender mainstreaming in the CP.
- The extent to which the CP has enabled the WFP development activities to be more closely harmonised (in terms of programming framework, -cycle) with those of the Government, UN agencies (UN-Common Country Assessment, UN-DAF) and other partners, highlighting opportunities, benefits and (potential) limiting factors.
- The extent to which the CP has facilitated the co-ordination of WFP's own activities in Guatemala, increasing the coherence of WFP's portfolio of activities (development, rehabilitation and relief), improving the internal linkages between them.

Tentative schedule

Briefing at WFP Rome	26 November 1999
Travel Rome - Guatemala	27 November 1999
In-country review	28 Nov- 07 Dec 1999
CO debriefing	08 December 1999
Travel Guatemala - Rome	10 December 1999
Debriefing at WFP Headquarters	16 December 1999
RECC deadline Evaluation Summary	
Report for EB.2/May00	25 February 2000
Final (consolidated) Mission Report	before end February 2000

Methods

The Evaluation team is expected to spend most of the time available in Guatemala City reviewing relevant documents (see: Annex 4), meeting and discussing with WFP Country Office staff and related counterpart staff within Government, NGOs and other development partners.

Time permitting, field visits will be structured in such a way that they will allow opportunity for exchanges with beneficiaries and district-/village based development agents. Through the field visits the Evaluation team will be able to assess the scope for participatory approaches to programming, and also have the opportunity to obtain/review relevant field-based documents.

The two days following the in-country debriefing will be used to collect additional data, have further consultations and update the Aide Memoire which the mission will prepare to serve as the basis for the presentation of early mission findings and recommendations at the debriefing.

Evaluation Team Composition

- Team Leader/development programming specialist, fully conversant with the role of food aid, WFP planning and management practices.
- National Expert/locally recruited development programming specialist, familiar with the national context of Guatemala, the Government's socio-economic development priorities, in particular those related to food security and poverty alleviation. The National Expert will participate for the full duration of the mission, and possibly conduct preparatory studies prior to the arrival of the Team Leader and OEDE Officer.

As per current OEDE practice, the Evaluation Officer responsible for managing this Evaluation would have only joined the mission during its final phase in Guatemala. However, considering the mission's limited size and duration, and novelty of CP evaluations, the OEDE Officer is expected to participate throughout the mission.

Mapa de Guatemala



TCH/00-36/GUATEMALADM