



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 78º período de sesiones

Roma, 9 y 10 de abril de 2003

REPÚBLICA DE GUATEMALA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES

ÍNDICE

	Página
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	ii
PESOS Y MEDIDAS	ii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA	iii
CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA	iv
RESUMEN OPERATIVO	v
I. INTRODUCCIÓN	1
II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL	1
A. Antecedentes de la economía del país	1
B. El sector agrícola y el desarrollo rural	2
C. La situación de la pobreza rural y los grupos de población vulnerables	3
D. Dificultades y oportunidades para la reducción de la pobreza rural	5
E. Estrategias, políticas y marco institucional para la reducción de la pobreza	5
III. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA	6
A. Operaciones y estrategias actuales	6
B. Lecciones aprendidas	7
IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA	8
A. Esferas estratégicas del FIDA y enfoques propuestos	8
B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos	12
C. Ámbito de acción y asociaciones con ONG y el sector privado	13
D. Oportunidades de establecer vínculos estratégicos con otros donantes e instituciones	13
E. Esferas del diálogo sobre políticas	14
F. Esferas de acción para mejorar la gestión de la cartera de proyectos	16
G. Programa de préstamos y actividades no crediticias	16
APÉNDICES	
I. COUNTRY DATA (DATOS DEL PAÍS)	1
II. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	2
III. STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS ANALYSIS (ANÁLISIS DE FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS)	3
IV. IFAD'S INSTITUTIONAL LINKAGES AND THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME (VÍNCULOS INSTITUCIONALES DEL FIDA Y PROGRAMA PROPUESTO PARA EL PAÍS)	4
V. ONGOING AND PLANNED ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT (ACTIVIDADES EN CURSO Y PLANIFICADAS DE OTROS ASOCIADOS EN EL DESARROLLO)	5

EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Quetzal (GTQ)
USD 1,00	=	GTQ 7,54
GTQ 1,00	=	USD 0,137

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
Fondo de la OPEP	Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

GOBIERNO DE GUATEMALA

Ejercicio fiscal

1° enero – 31 diciembre

MAPA DEL PAÍS: UBICACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL FIDA



Fuente: FIDA.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.

CARTERA DE PROYECTOS DEL FIDA

Región: División de América Latina y el Caribe

País: Guatemala

Nombre del proyecto	Institución iniciadora	Institución cooperante	Condiciones de los préstamos	Fecha de aprobación por la Junta Ejecutiva	Fecha de efectividad del préstamo	Fecha de cierre	Código del préstamo o de la donación	Moneda	Cuantía del préstamo o donación aprobada	Desembolsos (como porcentaje de la cuantía aprobada)
Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas	BID	BID	Intermedias	11 sep. 84	08 mar. 85	31 dic. 94	L - I - 154 - GM	DEG	4 950 000	94
Proyecto de Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula	FIDA	UNOPS	Intermedias	07 dic. 89	21 mar. 91	31 dic. 98	L - I - 251 - GM	DEG	5 300 000	99
Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes	FIDA	UNOPS	Intermedias	11 dic. 91	10 dic. 93	31 mar. 01	L - I - 296 - GM	DEG	5 500 000	99
Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché (PRODERQUI)	FIDA	UNOPS	Intermedias	04 dic. 96	18 dic. 98	30 jun. 04	L - I - 435 - GT	DEG	10 450 000	18
Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces	FIDA	UNOPS	Intermedias	08 dic. 99	06 sep. 01	31 mar. 12	L - I - 518 - GT	DEG	10 850 000	9

AT:



RESUMEN OPERATIVO

La República de Guatemala se encuentra en Centroamérica y limita al sur con El Salvador, al este con Honduras, al noreste con Belice y al noroeste con México. Tiene una superficie de 108 889 km² y una población de 10,8 millones de habitantes. Alrededor de dos tercios de la población activa, un total de tres millones de personas, trabajan en la agricultura. Casi el 60% de los habitantes del país vive en zonas rurales; el 81% de ellos son indígenas. La economía es predominantemente agraria y más de la mitad de la fuerza de trabajo del país se dedica a actividades agropecuarias.

Después de 35 años de guerra civil, el Gobierno y las fuerzas rebeldes de Guatemala firmaron un acuerdo de paz en diciembre de 1996 que marcó el inicio de una nueva era de estabilidad política y social y estableció el marco apropiado para el desarrollo económico. En 1999, el huracán Mitch causó daños en Guatemala que se estimaron en USD 250 millones. Las inundaciones afectaron gravemente a las plantaciones de banano de la zona occidental del país y retrasaron la cosecha del café en otras regiones. Las inundaciones, los aludes de lodo y los daños sufridos por la infraestructura vial perturbaron el comercio y varias arterias de comunicación importantes con los dos puertos marítimos principales. Debido al descenso de la producción de café, y la caída de los precios internacionales, así como a la reducción de las exportaciones de banano y de productos no tradicionales, el crecimiento de las exportaciones perdió impulso y disminuyó un 9% en 1999. En 2001, la capacidad de producción había recuperado los niveles previos al huracán Mitch.

El sector agrícola genera el 24% del producto interno bruto (PIB) nacional, da empleo al 53% de la fuerza de trabajo y produce más de la mitad del total de los ingresos nacionales de exportación. Alrededor del 70% de la superficie agrícola cultivada se dedica a los cereales básicos (maíz, sorgo y frijoles). Los datos censales muestran que el 2,5% de las fincas del país tienen una extensión media de 200 ha y ocupan el 65% de la superficie agrícola; mientras que el 88% tiene una extensión media de 1,5 ha y ocupa solamente el 16%. Casi el 90% de las explotaciones que componen el sector rural tiene menos de 7 ha y alrededor del 40% de la población rural activa carece de tierra.

Guatemala ocupa el tercer lugar entre los países de ingresos bajos a medianos de todo el mundo en cuanto a la desigualdad en la distribución de los ingresos, solamente superada por el Brasil y el Pakistán. La quinta parte más pobre de la población recibe únicamente el 1,9% del total de los ingresos. El índice de escolarización en Guatemala es inferior al de cualquier otro país de América del Norte o del Sur, a excepción de Haití y Honduras. La mortalidad infantil se cifra en 43 de cada 1 000 niños nacidos vivos y la mortalidad materna en 110 de cada 100 000 partos de niños vivos. Los niños de peso bajo al nacer representan alrededor del 16% de todos los lactantes y en torno al 50% de los niños está malnutrido. Estos indicadores son todavía peores en el caso de los grupos indígenas, las mujeres y los habitantes de las zonas rurales.

La pobreza extrema es muy frecuente en las zonas rurales, sobre todo en las comunidades indígenas mayas. Una herencia histórica de prejuicios, discriminación y exclusión constituye una de las causas sociales y económicas de esta situación. Por esto, pobreza, extrema pobreza y origen indígena son casi sinónimos en Guatemala. Además, la pobreza rural está relacionada principalmente con la falta de acceso a la tierra, la fragmentación de las explotaciones, los sistemas de comercialización ineficaces y la falta de acceso a los recursos productivos, en particular el agua y las tecnologías productivas. Utilizando como base los estudios sobre la pobreza y las encuestas por hogares del Banco Mundial, el umbral de la pobreza rural se ha estimado en USD 1,40 por persona/día y el de la pobreza extrema, en USD 0,80 por persona/día. Unos cinco millones de personas, que representan alrededor del 60% del total de los hogares del país, viven por debajo del



umbral de la pobreza. El objetivo del programa del Gobierno actual consiste en acelerar la modernización de la economía, acabar con la frecuente impunidad de los actos irresponsables y crear un sector público que funcione correctamente y actúe dentro del marco de la ley. Otro de los puntos del programa del Gobierno es la búsqueda de la justicia, la seguridad y el bienestar, prestando especial atención a la descentralización, la participación de la sociedad civil y la reducción de la pobreza.

El FIDA opera en Guatemala desde 1986. Su cartera de préstamos para proyectos en este país asciende a cerca de USD 50,0 millones, con un total de inversiones en proyectos (incluidas las contribuciones de contrapartida efectuadas por el Gobierno y los beneficiarios) de USD 88,8 millones, y abarca cinco préstamos. Desde 1995, la estrategia y las operaciones del FIDA en Guatemala se han orientado hacia la reducción de la pobreza rural dentro del marco del proceso de pacificación del país. El objetivo principal de las intervenciones del Fondo ha sido apoyar al Gobierno en la reconstrucción del tejido social de las regiones afectadas por el conflicto armado, impulsando al mismo tiempo el desarrollo social y económico de estas zonas rurales de manera que ningún grupo quede marginado. El FIDA ha prestado asistencia al Gobierno en la transformación sustancial de la sociedad rural guatemalteca mediante la integración en la corriente económica general de los sectores marginales de la sociedad, especialmente las mujeres de las zonas rurales y las poblaciones indígenas más afectadas por el conflicto interno.

Las principales lecciones extraídas de las operaciones del FIDA son, entre otras, las siguientes: i) es fundamental organizar a los productores campesinos en sus aldeas y comunidades en las fases iniciales del proyecto para asegurar la sostenibilidad del mismo; ii) la formación de los beneficiarios ha de integrarse en todos los componentes y actividades del proyecto; iii) la prestación y ampliación de los servicios financieros rurales ha contribuido a facilitar el acceso al crédito de las familias campesinas pobres y, en especial, de las mujeres pobres; iv) es necesario reforzar los mecanismos de coordinación dentro de cada proyecto a fin de mejorar la coordinación de las actividades de sus componentes; y v) es importante adoptar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género, que afecte a todos los componentes e incluya la ejecución de actividades desde la etapa inicial de elaboración del proyecto y durante toda la duración del mismo.

El marco estratégico de las próximas operaciones del FIDA en Guatemala reforzará el interés por la mejora de las condiciones sociales, políticas y económicas de las poblaciones rurales vulnerables. Las terribles condiciones sociales y de pobreza de los sectores vulnerables de la población guatemalteca –hombres, mujeres y niños de origen indígena– confirman la necesidad de intensificar las medidas de desarrollo rural y reducción de la pobreza en las operaciones conjuntas del FIDA y el Gobierno, y de reorientar con precisión las actividades en las zonas rurales con una alta concentración de la población-objetivo. Así pues, aunque se siga atendiendo a los agricultores con explotaciones muy pequeñas o sin tierra y a las mujeres rurales, en las nuevas operaciones se concederá atención prioritaria a las poblaciones rurales más vulnerables, a saber, las comunidades indígenas.

Dado el aislamiento característico de las comunidades indígenas en la sociedad guatemalteca, las operaciones del FIDA deben abordar problemas y soluciones en la esfera del **multiculturalismo y la comunicación intercultural**. Ésta sería una primera etapa importante en la potenciación de estos sectores de la población rural y, por consiguiente, en el mejoramiento sostenible de su subsistencia. Las medidas propuestas requieren el establecimiento y fomento de asociaciones institucionales estratégicas.

Uno de los elementos integrantes del enfoque estratégico del FIDA y otros donantes en Guatemala será el apoyo a la creación de una estructura institucional de planificación, ejecución y seguimiento eficaces de los programas de desarrollo rural y reducción de la pobreza a escala nacional. La participación en el diseño de una estrategia de desarrollo rural y reducción de la pobreza, y de una estructura operativa conexas en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), será uno de los temas centrales de las actividades del FIDA en el país y del diálogo sobre políticas con el Gobierno, así como de las vinculaciones estratégicas con otros donantes.

El marco estratégico propuesto para el país ha dado lugar a la identificación de tres líneas estratégicas: i) desarrollo del capital humano y social; ii) generación de ingresos; y iii) refuerzo del marco institucional del MAGA. La primera línea estratégica prestará especial atención al fortalecimiento de las organizaciones sociales y económicas de los grupos indígenas y de mujeres mediante la formación de dirigentes y servicios de apoyo. **El fomento de la capacidad de acción de la población rural pobre y de sus organizaciones populares es el objetivo último de esta labor.**

Los esfuerzos encaminados a la generación de ingresos se centrarán tanto en las actividades agrícolas como en las no agrícolas, incluida la formación de mano de obra especializada. Las actividades de desarrollo rural y reducción de la pobreza en Guatemala han dado resultados satisfactorios sólo en parte. La falta de mecanismos adecuados de focalización y prestación de servicios y la fragmentación e insuficiente cobertura de los programas han sido las principales causas de que el impacto haya sido limitado. Por tanto, el actual marco de política de desarrollo rural y reducción de la pobreza del MAGA debe ser revisado y formulado sobre una base sólida, más eficaz y más sostenible institucionalmente. Además, es necesario reforzar la coordinación institucional. Deben diseñarse y aplicarse mecanismos de coordinación de los sectores público y privado, de planificación y de ejecución con el fin de crear un frente unificado en la lucha contra la pobreza rural. La estrategia nacional comprende dos líneas transversales: igualdad de género y ordenación y conservación de los recursos naturales.

El marco institucional del diálogo activo sobre políticas entre el FIDA y el Gobierno incluye la participación del MAGA y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), los cuales tienen responsabilidades sectoriales e institucionales en el desarrollo agrícola y rural, la reducción de la pobreza, las inversiones sociales y los programas de descentralización. Como posibles esferas de diálogo sobre políticas cabe mencionar las siguientes: a) el desarrollo de las zonas rurales de manera que ningún grupo quede marginado; b) el desarrollo de un marco institucional y de metodologías para la reducción de la pobreza; y c) la descentralización.

Sobre la base de las políticas estatales y de las conclusiones preliminares de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural, puesta en marcha en el marco de los acuerdos de paz, se ha convenido en que el programa de préstamos del FIDA debe orientarse hacia la creación y consolidación de un programa nacional de desarrollo rural, bajo la responsabilidad del MAGA, para el que se adoptará un planteamiento gradual dividido en fases.

De acuerdo con el Gobierno y a la espera de las orientaciones del equipo de elaboración del proyecto y de la aprobación del Comité de Estrategia Operacional, las futuras operaciones del FIDA en el país se plantearán teniendo en cuenta que la ejecución de los programas se hará en tres fases. La primera, el **programa nacional de desarrollo rural – fase I: la región occidental**, abarcará los departamentos donde se encuentran los municipios más pobres de Guatemala (Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá) y donde se concentra además el 60% de la población indígena del país. La segunda, el **programa nacional de desarrollo rural – fase II: la región oriental**, abarcará municipios pobres que tienen un porcentaje significativo (30%) de



población indígena. La tercera, el **programa nacional de desarrollo rural – fase III: el país**, completará la cobertura de las zonas más importantes del país que tienen grandes comunidades indígenas y mucha población rural pobre. Esta fase final dará al MAGA una capacidad nacional de poner en marcha iniciativas de desarrollo rural y agrícola que permitan la reducción de la pobreza y la integración de las comunidades indígenas en la corriente general del desarrollo social y económico de Guatemala.

La ejecución del nuevo programa de préstamos también incluirá un enfoque por fases de la participación institucional. El Gobierno y el MAGA han acordado que la ejecución de la primera operación (Fase I) corresponderá al citado Ministerio (mientras reorganiza y refuerza su marco operacional). La segunda operación (Fase II) supondrá la participación añadida de FONAPAZ para dar un mayor peso (incluidas inversiones sociales) al desarrollo rural y aprovechar su experiencia institucional en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza. La tercera operación (Fase III) tendrá el ambicioso objetivo de incluir a todos los fondos de inversión social y demás agentes sectoriales (educación y salud) en los programas de desarrollo rural, en un esfuerzo por establecer mecanismos intersectoriales de planificación, preparación de presupuestos y coordinación.

El alcance y los componentes de las intervenciones del FIDA y las actividades que éstas supondrán se determinarán durante la formulación del proyecto en consulta con el Gobierno y los beneficiarios por medio de instrumentos participativos. El valor del programa de préstamos para la República de Guatemala se ha estimado en cerca de USD 50 millones durante un período de seis a ocho años. La primera operación incluirá un préstamo del FIDA de USD 20 millones a USD 25 millones (se determinará durante el proceso de formulación). También se estudiará durante el proceso de formulación la posibilidad de cofinanciación de la Fase I del programa con el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo de la Organización de Países Explotadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional (Fondo de la OPEP).

REPÚBLICA DE GUATEMALA

DOCUMENTO SOBRE OPORTUNIDADES ESTRATÉGICAS NACIONALES (COSOP)

I. INTRODUCCIÓN¹

1. El FIDA inició sus operaciones en Guatemala en 1986 y en diciembre de 1999 la Junta Ejecutiva del Fondo aprobó el último proyecto en curso en el país. A petición del Gobierno y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), un consultor² del FIDA visitó el país para preparar el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) en cooperación con funcionarios ministeriales. La misión celebró una primera reunión con el MAGA, durante la cual se discutieron los objetivos principales y las estrategias generales a nivel nacional. Se celebraron entrevistas con funcionarios del Ministerio, entre ellos los viceministros de Agricultura y de Ganadería, así como con directores sectoriales. También se celebraron reuniones de trabajo con altos funcionarios del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), institución responsable de las dos operaciones del FIDA en curso en el país. El consultor se reunió con el representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), organismo responsable de la organización y coordinación de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural, puesta en marcha como parte de los acuerdos de paz.

2. El FIDA celebró una reunión y una sesión de trabajo con el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, a las que también asistieron altos funcionarios del Ministerio y de FONAPAZ y durante las cuales se presentaron las estrategias y planteamientos preliminares del COSOP y el programa de préstamos provisional. El Ministro dio su conformidad a la estrategia nacional y al programa de préstamos.

II. SITUACIÓN ECONÓMICA, SECTORIAL Y DE LA POBREZA RURAL

3. La República de Guatemala se encuentra en Centroamérica y limita al sur con El Salvador, al este con Honduras, al noreste con Belice y al noroeste con México. Tiene una superficie de 108 889 km² y una población de 10,8 millones de habitantes. Guatemala constituye la mayor economía de Centroamérica y representa alrededor de un tercio del producto interno bruto (PIB) regional. Alrededor de dos tercios de la población activa, un total de tres millones de personas, trabajan en la agricultura. Casi el 60% de los habitantes del país vive en zonas rurales; el 81% de ellos son indígenas. La sociedad guatemalteca está profundamente segmentada y la distribución de los ingresos y las tierras es muy desigual.

A. Antecedentes de la economía del país

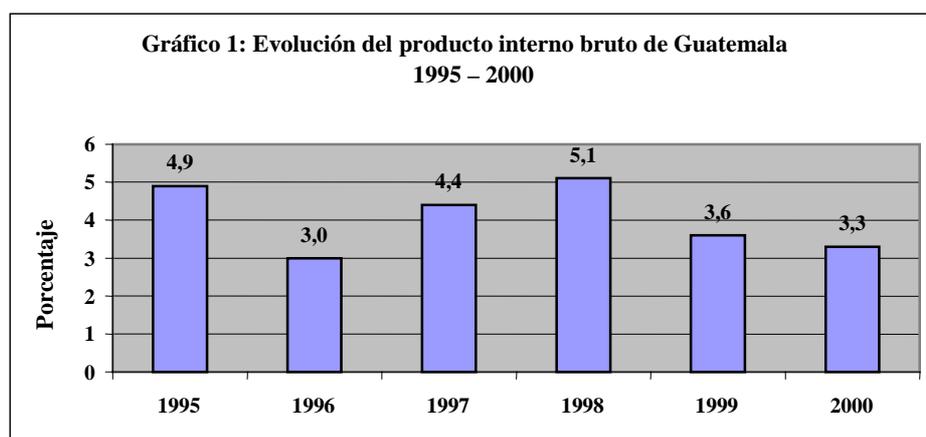
4. Después de 35 años de guerra civil, el Gobierno y las fuerzas rebeldes de Guatemala firmaron un acuerdo de paz en diciembre de 1996 que marcó el inicio de una nueva era de estabilidad política y social y estableció el marco apropiado para el desarrollo económico. En 1999, el huracán Mitch causó daños en el país que se estimaron en USD 250 millones. Las inundaciones afectaron gravemente a las plantaciones de banano de la zona occidental del país y retrasaron la cosecha del café en otras regiones. Las inundaciones, los aludes de lodo y los daños sufridos por la infraestructura vial

¹ Para más información, véase el apéndice I.

² Benjamín Quijandría, agrónomo y experto en desarrollo rural.

perturbaron el comercio y varias arterias de comunicación importantes con los dos puertos marítimos principales. Debido al descenso de la producción de café y la caída de los precios internacionales, así como a la reducción de las exportaciones de banano y de productos no tradicionales, el crecimiento de las exportaciones perdió impulso y disminuyó un 9% en 1999. En 2001, la capacidad de producción había recuperado los niveles previos al huracán Mitch.

5. El huracán Mitch y el retroceso económico mundial sólo han tenido un moderado efecto desfavorable en la economía de Guatemala. En 1998, el crecimiento del PIB fue superior al 5% (gráfico 1) y la inflación, de un 7,5%, fue una de las más bajas de la región latinoamericana. En 1999, a pesar del empeoramiento de los resultados económicos regionales y el impacto del huracán Mitch, el PIB aumentó el 3,6% gracias al crecimiento de la industria, el comercio y los servicios. En 2000, el crecimiento del PIB llegó al 3,3%. Sin embargo, pese a estos indicadores económicos positivos, el Gobierno afronta retos considerables debido a las obligaciones financieras que supone el acuerdo de paz y la necesidad de reducir sustancialmente el nivel muy elevado de pobreza rural. A este respecto, se ha elaborado un ambicioso programa de modernización del sector público. No obstante, las limitaciones fiscales están retrasando la ejecución de este programa.



Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* del PNUD.

B. El sector agrícola y el desarrollo rural

6. Durante los últimos cinco años, el sector agrícola ha generado una media del 24% del PIB, ha empleado al 53% de la fuerza de trabajo y ha supuesto más de la mitad del total de los ingresos nacionales de exportación. Aproximadamente, el 70% de la superficie agrícola cultivada se dedica a los cereales básicos (maíz, sorgo y frijoles). La alimentación básica de las familias campesinas, sobre todo en las poblaciones indígenas, consiste en productos básicos, principalmente maíz y frijoles. La economía campesina tradicional generó un 17% de la producción total de cereales básicos en el año 2000.

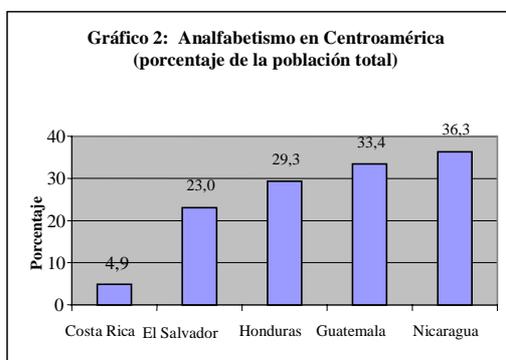
7. La producción comercial se centra en el café, el banano, el caucho, el azúcar y la ganadería, incluso para su exportación. Durante el último decenio, el número de empresas envasadoras que trabajan en la exportación de hortalizas y frutas, sobre todo a los Estados Unidos y a otros países centroamericanos, ha ido en aumento y éstas constituyen ahora una importante rama no tradicional del sector agrícola. Un grupo importante de pequeños agricultores y comunidades indígenas ha comenzado a participar en la producción de hortalizas y frutas a través de contratos de producción con empresas envasadoras y de exportación, lo que ha supuesto un aumento significativo de los ingresos familiares.

8. Los datos censales muestran que el 2,5% de las fincas del país tiene una extensión media de 200 ha y ocupa el 65% de la superficie agrícola, mientras que el 88% tiene una extensión media de 1,5 ha y ocupa el 16%. Casi el 90% de las explotaciones que componen el sector rural tiene menos de 7 ha y alrededor del 40% de la población rural activa carece de tierra.

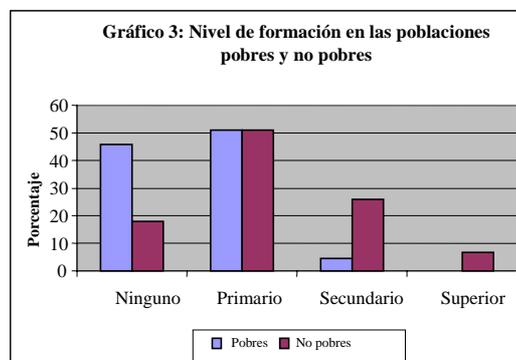
9. El sector público de la agricultura en Guatemala está administrado por el MAGA y por tres instituciones descentralizadas: el Instituto Nacional de Bosques (INAB), el Banco Nacional para el Desarrollo Rural (BANRURAL) y el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA). Además, el Gobierno también ha establecido el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), en el que participan representantes de los sectores público y privado. El proceso de ajuste estructural iniciado en el decenio de 1990 ha tenido un enorme impacto negativo en el sector público de la agricultura. Los presupuestos del MAGA y el ICTA sufrieron reducciones sustanciales, que disminuyeron su capacidad de prestar servicios de extensión y apoyo a la producción rural y a la investigación e innovación agrícolas.

C. La situación de la pobreza rural y los grupos de población vulnerables

10. Guatemala ocupa el tercer lugar entre los países de ingresos bajos y medianos de todo el mundo en cuanto a la desigualdad en la distribución de los ingresos, solamente superado por el Brasil y el Pakistán. La quinta parte más pobre de la población recibe únicamente el 1,9% del total de los ingresos. Guatemala también registra uno de los índices de escolarización más bajos de América; sólo los índices de Haití y Honduras son inferiores (gráficos 2 y 3). La mortalidad infantil se cifra en 43 de cada 1 000 niños nacidos vivos y la mortalidad materna en 110 de cada 100 000 partos de niños vivos. El 16% aproximadamente de los niños tienen un peso bajo al nacer y el 50% está malnutrido. Estos indicadores son todavía peores en el caso de los grupos indígenas, las mujeres y los habitantes de las zonas rurales.



Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* del PNUD.



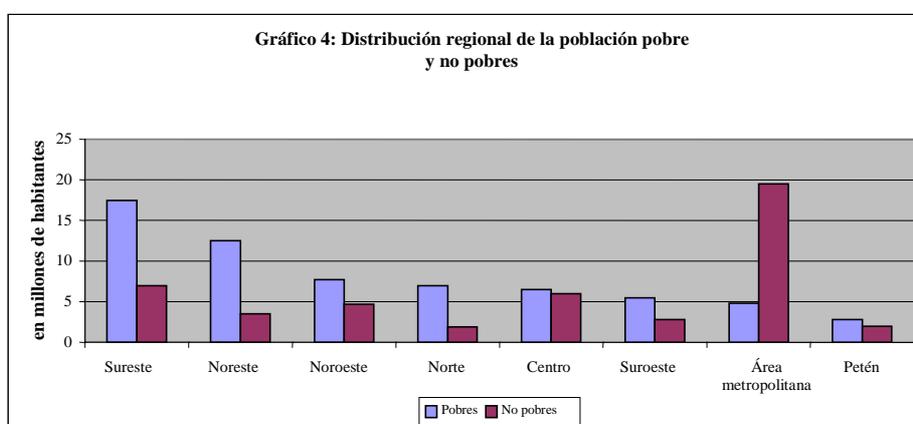
Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano 1999* del PNUD.

11. En el último decenio, las familias pobres representaban el 65% de la población total y el 87% de la población rural de Guatemala. Esos porcentajes son más elevados en las zonas indígenas, donde más del 90% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza (en comparación con el 66% de la población no indígena). Por un lado, alrededor del 40% de la población total es analfabeta, de la cual el 60% son mujeres. Por el otro, el 60% de la población indígena es analfabeta, en comparación con el 24% de la población no indígena.

12. La pobreza extrema en las zonas rurales afecta especialmente a las comunidades indígenas mayas. Una herencia histórica de prejuicios, discriminación y exclusión constituye una de las causas sociales y económicas de esta situación. En Guatemala, pues, pobreza, extrema pobreza y origen indígena son casi sinónimos (gráfico 4). Asimismo, la pobreza rural está relacionada principalmente

con la falta de acceso a la tierra, la fragmentación de las explotaciones, los sistemas de comercialización ineficaces y la falta de acceso a los recursos productivos, en particular el agua y las tecnologías productivas. Además, la población indígena carece de acceso a los servicios financieros y de vinculaciones con el sector agroindustrial, y sufre el deterioro de los recursos naturales causado por la deforestación, la erosión y la pérdida de fertilidad del suelo.

13. Las zonas rurales con un alto porcentaje de comunidades indígenas son las más pobres del país. Los municipios más pobres están situados en las regiones del noreste y el sureste de Guatemala, seguidas por la región del noroeste. La región nororiental abarca los departamentos de Huehuetenango y Quiché y, la región suroriental, los de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá, cuya población está compuesta predominantemente por grupos étnicos mayas. Otros grupos indígenas habitan en los departamentos de Chiquimula, Jalapa y Jutiapa, en la región suroccidental, y en Quiché y Las Verapaces, donde están en curso dos proyectos financiados por el FIDA.



Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1999 del PNUD.

14. La desigualdad es una de las principales características de la pobreza y de la pobreza rural en Guatemala. En 2001, el PNUD estimó el coeficiente de Gini en 0,56, situando a Guatemala en la 13^a posición entre los 111 países evaluados. La exclusión de los grupos indígenas de la corriente social, económica y política general es una de las causas históricas de la pobreza y las desigualdades, situación que se ve agravada por los prejuicios raciales, que aún son comunes. La población maya está vinculada a la tierra por factores religiosos y culturales y posee una tradición ancestral estrechamente ligada a la producción de maíz y frijoles como alimento y cultivo ceremonial. El debilitamiento sistemático del sector agrícola ha contribuido a que disminuyeran los niveles de ingresos y nutrición de los indígenas pobres de las zonas rurales. Mientras que sólo trabaja en la agricultura el 22% de la población no pobre, el 58% de la población rural pobre de origen indígena se dedica a ella. Los modelos de subsistencia de la población indígena y de los pobres no indígenas de las zonas rurales son diversos, pero predomina la agricultura. Como actividades complementarias cabe mencionar las empresas artesanales y las pequeñas empresas rurales (15%), el comercio ambulante (12%) y los servicios (10%). A la luz de estos antecedentes culturales y sociales, la estrategia del FIDA en el país debería abordar la cuestión de cómo mejorar los ingresos de manera significativa incluyendo actividades que se integren en el régimen de vida de los pobres y las comunidades indígenas de las zonas rurales.

15. En general, las mujeres de las zonas rurales tienen más probabilidades de caer en la pobreza que los hombres de las mismas zonas o las mujeres de las zonas urbanas. La condición de las mujeres del medio rural en Guatemala ha empeorado debido a los efectos del conflicto armado, que dejó 100 000 viudas y 250 000 huérfanos. Entre otros, este factor ha contribuido al aumento de las familias encabezadas por mujeres en las zonas rurales.

16. Utilizando como base los estudios sobre la pobreza y las encuestas por hogares del Banco Mundial, el umbral de la pobreza rural se ha estimado en USD 1,40 por persona/día y el de la pobreza extrema, en USD 0,80 por persona/día. Unos cinco millones de habitantes, que representan el 60% del total de los hogares, viven por debajo del umbral de la pobreza.

D. Dificultades y oportunidades para la reducción de la pobreza rural

17. En Guatemala, la pobreza, y especialmente la pobreza rural, es un fenómeno con raíces históricas relacionadas con la exclusión y discriminación de la población indígena maya, situación que hoy sigue persistiendo. En este contexto, las principales dificultades para la reducción de la pobreza guardan relación con:

- los prejuicios generalizados contra las personas de origen indígena;
- el elevado número de casos de analfabetismo entre los pobres de las zonas rurales, en particular las mujeres y los grupos indígenas;
- el acceso sumamente limitado a los activos productivos, sobre todo la tierra;
- la duplicación institucional y la superposición de iniciativas de reducción de la pobreza; y
- el enfoque paternalista y partidista de los programas estatales de reducción de la pobreza.

18. Desde los acuerdos de paz, se ha ido instaurando un nuevo clima social y político en Guatemala, que crea unas condiciones favorables para los esfuerzos encaminados a fomentar la igualdad social y reducir la pobreza. En virtud de los acuerdos, el Gobierno se ha comprometido a aumentar las inversiones sociales en las zonas rurales, aplicar un programa de redistribución de tierras, celebrar varias mesas de diálogo con las comunidades mayas y estimular el desarrollo social y económico de las zonas rurales. Aunque las limitaciones fiscales y presupuestarias han impedido la plena ejecución de los acuerdos de paz, el Gobierno ha aprobado un programa importante para el sector social y la reducción de la pobreza. No obstante, los resultados se han visto limitados hasta la fecha por la duplicación institucional y la superposición de las iniciativas de reducción de la pobreza, así como por la falta de mecanismos de focalización apropiados.

E. Estrategias, políticas y marco institucional para la reducción de la pobreza

19. El objetivo del programa del Gobierno actual consiste en acelerar la modernización de la economía, acabar con la frecuente impunidad de los actos irresponsables y crear un sector público que funcione correctamente y que actúe dentro del marco de la ley. Otro de los puntos del programa del Gobierno es la búsqueda de la justicia, la seguridad y el bienestar, prestando especial atención a la **descentralización, la participación de la sociedad civil y la reducción de la pobreza.**

20. El objetivo general de la política social del Gobierno es crear las condiciones apropiadas para obtener mejoras duraderas de las condiciones de vida, en particular de los pobres y los marginados, cumpliendo, al mismo tiempo, los compromisos contraídos en el marco de los acuerdos de paz. Los objetivos estratégicos clave de la administración consisten en lograr un **desarrollo humano efectivo**, reducir la pobreza, reforzar y ampliar la participación pública y fomentar la descentralización. Las esferas en que se tratará de alcanzar estos objetivos son la educación, la salud, la vivienda, **el multiculturalismo y la comunicación intercultural, el empleo, el género, los grupos vulnerables, la agricultura, el medio ambiente**, el transporte y las telecomunicaciones. Se ha elaborado un proyecto de Pacto de Gobernabilidad Democrática con objeto de crear una vía amplia de diálogo que



permita forjar un consenso sobre la estrategia a seguir para acelerar el crecimiento económico y luchar contra la pobreza dentro del marco de los acuerdos de paz. La idea en que se basan las consultas sobre el Pacto de Gobernabilidad es que la pobreza basada en las desigualdades constituye una grave amenaza estratégica para la gobernabilidad democrática y, consiguientemente, la reducción de la pobreza debe ser el eje sobre el que ha de girar la consecución de las directrices prioritarias del programa básico y su coordinación.

21. Este ambicioso programa sólo se ha aplicado en parte. Las limitaciones fiscales, la duplicación de las iniciativas institucionales y las deficiencias de las instituciones públicas tras un decenio de recortes presupuestarios y de personal, causados por los ajustes estructurales, son algunas de las principales causas del lento avance en la ejecución del programa social. Como parte de los acuerdos de paz y gracias a los esfuerzos de coordinación desplegados por el PNUD, se ha puesto en marcha la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural, estableciéndose así la base para que el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones populares acuerden un programa de trabajo. Aunque hay diferencias entre los distintos participantes, el PNUD abraza esperanzas de que se logre, en 2003, un programa de trabajo común para el desarrollo rural.

22. La duplicación de iniciativas es frecuente en las operaciones estatales. Hay cuatro fondos principales de inversión social en el país y sus responsabilidades y cobertura geográfica se superponen. Se trata del Fondo de Inversión Social, el Fondo de Solidaridad, el Programa de Desarrollo Integral para las Comunidades Rurales y el FONAPAZ. Hay varias organizaciones financieras multilaterales –el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)– que son proveedores importantes de recursos para estos programas. Asimismo, los programas de conservación y ordenación del medio ambiente serán financiados a través de dos operaciones independientes con el Banco Mundial y el BID y, consiguientemente, habrá dos enfoques, dos unidades de administración y dos estructuras operacionales.

23. En el sector agrícola, el proceso de ajuste estructural iniciado en el decenio de 1990 tuvo un enorme impacto negativo en las instituciones agrícolas estatales. Los presupuestos sufrieron una reducción sustancial, que limitó la capacidad de las instituciones para prestar servicios de extensión y apoyo a la producción rural y desplegar esfuerzos encaminados a la investigación e innovación agrícolas. Las direcciones generales encargadas del desarrollo agrícola y ganadero, que a su vez se hacían cargo de las operaciones sobre el terreno dentro del MAGA, fueron desmanteladas.

24. Dada la situación, funcionarios del MAGA comunicaron a la misión del FIDA que, para lograr los objetivos del programa social del Gobierno con respecto a la reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico de las zonas rurales, había que conceder máxima prioridad a la reorganización y el refuerzo de la capacidad de influencia del sector público. El MAGA debe ser reorganizado para darle una estructura moderna, con una burocracia simplificada, capaz de asumir la responsabilidad del desarrollo agrícola y rural dentro de un enfoque participativo y basado en la demanda. Esta estructura se encargaría también de la coordinación y la planificación institucional de la administración y desembolso por el Gobierno de los fondos sociales y la realización de inversiones rurales en educación, asistencia sanitaria e infraestructura.

III. LECCIONES EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA DEL FIDA

A. Operaciones y estrategias actuales

25. El FIDA opera en Guatemala desde 1986. Su cartera de préstamos para proyectos en este país asciende a cerca de USD 50 millones, con un total de inversiones en proyectos (incluidas las contribuciones de contrapartida efectuadas por el Gobierno y los beneficiarios) de USD 88,8 millones, y abarca los cinco proyectos y préstamos siguientes: Proyecto de Generación y Transferencia de

Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas (préstamo n° 154-GM), Proyecto de Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula (préstamo n° 251- GM), Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (préstamo n° 296- GM), Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché (préstamo n° 435-GT) y Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces (préstamo n° 518-GT). Los dos últimos están en curso.³

26. Desde 1995, la estrategia y las operaciones del FIDA en Guatemala se han orientado hacia la reducción de la pobreza rural dentro del marco del proceso de pacificación del país. El principal objetivo de la intervención del Fondo ha sido apoyar al Gobierno en la reconstrucción del tejido social de las regiones afectadas por el conflicto armado, impulsando al mismo tiempo el desarrollo socioeconómico de estas zonas rurales, de tal forma que participen del mismo los grupos marginados. El FIDA ha estado ayudando al Gobierno en sus esfuerzos por transformar considerablemente la sociedad rural guatemalteca mediante la integración en la corriente económica general de los grupos marginados, especialmente las mujeres rurales, y de las poblaciones indígenas más afectadas por el conflicto interno.

27. En ese contexto, la estrategia del FIDA en Guatemala se ocupa de la cuestión de la pobreza rural abordando directamente las dificultades económicas específicas de cada segmento de la población rural. Tal estrategia se ha centrado en proyectos que:

- impulsen el desarrollo socioeconómico de las poblaciones pobres indígenas y rurales afectadas por el conflicto;
- recurran a mecanismos basados en la demanda y fomenten la participación de los beneficiarios en su propio desarrollo;
- promuevan las actividades generadoras de ingresos de las familias rurales y campesinas mediante una combinación de iniciativas agrícolas y no agrícolas y de pequeñas empresas;
- incrementen la asistencia técnica a las actividades agrícolas y microempresariales, y concedan especial importancia a los enfoques basados en la demanda;
- fomenten la prestación de servicios de capacitación a los productores, tanto hombres como mujeres, los microempresarios y los jóvenes;
- fomenten estrategias y actividades en materia de género que faciliten la igualdad de acceso por parte de hombres y mujeres a recursos productivos y procesos de desarrollo, y
- apoyen y fomenten servicios financieros rurales innovadores adaptados a las necesidades de los clientes del FIDA.

B. Lecciones aprendidas

28. Tomando como base los informes de terminación del Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas y del Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes, la evaluación intermedia (1997) del Proyecto de Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula y de los informes de supervisión de los proyectos, las principales lecciones extraídas de las operaciones del FIDA son las siguientes:

³ Para más información véase el anexo I.



- Es fundamental organizar a los productores campesinos en sus aldeas y comunidades en las fases iniciales del proyecto para garantizar la sostenibilidad del mismo. Para lograr la cohesión social y crear capital social, es preciso elaborar diferentes estrategias para los distintos grupos (indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, microempresarios y pequeños agricultores) de la población-objetivo.
- La formación de los beneficiarios ha de integrarse en todos los componentes y actividades del proyecto. El programa debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las características socioculturales de la población-objetivo (indígenas y no indígenas, hombres y mujeres, microempresarios y pequeños agricultores) y a las necesidades de ejecución de los proyectos. Deberán evitarse las duplicaciones de contenidos y enfoques en la capacitación impartida a los agentes de extensión y a los instructores destacados sobre el terreno.
- La prestación y ampliación de los servicios financieros rurales han contribuido a facilitar el acceso al crédito de las familias campesinas pobres y, en especial, de las mujeres pobres. Es preciso que los planes de crédito sean más flexibles y que el crédito sea fácil de tramitar. Debe prestarse especial atención a los grupos de beneficiarios que tienen buenas posibilidades de comercializar o exportar sus productos.
- Es necesario crear y coordinar los mecanismos de un proyecto a fin de coordinar con mayor eficacia las actividades de los componentes y facilitar la retroinformación necesaria a las unidades técnicas.
- Es importante aplicar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género, afecte a todos los componentes e incluya la ejecución de actividades desde la etapa inicial de diseño del proyecto y durante toda la duración del mismo. Es de suma importancia capacitar en cuestiones de género a todas las partes interesadas de los proyectos para ejecutar satisfactoriamente las actividades.

IV. MARCO ESTRATÉGICO DEL FIDA

A. Esferas estratégicas del FIDA y enfoques propuestos

29. En los últimos siete años, el objetivo de la estrategia del FIDA en el país ha sido reducir la pobreza y, al mismo tiempo, apoyar la pacificación, reconstrucción y desarrollo de las zonas afectadas por el conflicto armado. Así, a partir de 1995, cuando comenzaran las negociaciones de paz, el FIDA y el Gobierno acometieron iniciativas para las zonas afectadas por el conflicto. Con este fin, en 1996 y 1999 la Junta Ejecutiva del FIDA aprobó dos proyectos, el Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché y el Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces, que abarcaban respectivamente los Departamentos de El Quiché y de Alta y Baja Verapaz, escenario del conflicto interno. El FONAPAZ, creado gracias a los acuerdos de paz, es la institución encargada de ejecutar ambos proyectos del FIDA.

30. Actualmente, en un entorno político más democrático surgido de los acuerdos de paz, pueden reorientarse los esfuerzos hacia un enfoque programático, nacional e integral de la pobreza y el desarrollo rurales. El Plan de Gobierno 2000-2004 considera de alta prioridad los siguientes temas: i) la reducción de la pobreza y de la pobreza extrema; y ii) el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales. Por ello, en el marco estratégico de las próximas operaciones del FIDA en Guatemala se prestará mayor atención a la mejora de las condiciones sociales, políticas y económicas de las poblaciones rurales vulnerables. Las terribles condiciones sociales y de pobreza que aquejan a los sectores vulnerables de la población guatemalteca –hombres, mujeres y niños de origen indígena– confirman la necesidad de reducir la pobreza y fomentar las iniciativas de desarrollo rural en operaciones conjuntas del FIDA y el Gobierno, así como de reorientar con precisión las actividades en



las zonas rurales, donde se da una alta concentración de la población-objetivo. Así pues, aunque se siga atendiendo a los agricultores con explotaciones muy pequeñas o sin tierra y a las mujeres del medio rural, en las nuevas operaciones se concederá atención prioritaria a las poblaciones rurales más vulnerables, a saber, las comunidades indígenas.

31. La mejora de las condiciones de la población rural pobre y extremadamente pobre no debe consistir únicamente en incrementar la capacidad de generar ingresos de esa población, sino que debe basarse en un enfoque más integral. Dado que en el pasado las poblaciones indígenas fueron abandonadas por la sociedad, ahora es preciso aumentar sustancialmente su acceso a la educación y a los servicios de salud y saneamiento, y mejorar los programas de nutrición infantil. Las poblaciones indígenas con menor nivel de instrucción necesitan programas de alfabetización y capacitación laboral práctica para aumentar su capacidad de buscar y conseguir trabajos mejor remunerados fuera de las zonas rurales. Puesto que las poblaciones indígenas vulnerables han sido víctimas durante largo tiempo de exclusión social y política, así como de una intensa discriminación, es necesario desplegar esfuerzos para promover su inserción en el tejido social de las comunidades rurales, mejorar su autoestima y reafirmar su condición de ciudadanos. Dado el tradicional aislamiento social de las comunidades indígenas, las operaciones del FIDA deben abordar problemas y soluciones en la esfera del **multiculturalismo y la comunicación intercultural**. Ésta constituiría una primera etapa importante en la potenciación de este segmento de la población rural y, por consiguiente, en el mejoramiento sostenible de su subsistencia.

32. En el cuadro *infra* se describe la evolución histórica de la estrategia del FIDA en el país. Las estrategias del Fondo han pasado de ser proyectos específicos para un lugar, destinados a la reconstrucción de las zonas afectadas por el conflicto armado, a convertirse en un “programa” para todo el país destinado a la reducción de la pobreza, el desarrollo rural y la descentralización.

33. Las medidas propuestas requieren el establecimiento y fomento de asociaciones institucionales estratégicas en el sector público y con otros donantes multilaterales y bilaterales, pero especialmente con organizaciones populares de la sociedad civil. De ese modo, en las futuras operaciones del FIDA se tratará de lograr la cooperación y la participación activa de los grupos de beneficiarios, así como de las organizaciones públicas y privadas locales y nacionales que trabajan con poblaciones vulnerables. Los esfuerzos de descentralización del Gobierno constituyen un vehículo importante para llegar a un enfoque participativo de la reducción de la pobreza rural más democrático y basado en la demanda.

Diferencias clave entre las estrategias pasada y presente en el país

Estrategia pasada	Estrategia presente
Orientada al proyecto	Orientada al programa
Específica para un lugar, centrada en las zonas afectadas por el conflicto	Cobertura nacional, centrada en los focos de pobreza
Potenciación del proceso de pacificación y reducción de la pobreza	Potenciación de la reducción de la pobreza, el desarrollo rural y la descentralización gubernamental
Importancia primordial: inversiones sociales	Importancia primordial: desarrollo económico
Atención primordial: poblaciones afectadas por la guerra, incluidas las comunidades indígenas	Atención primordial: comunidades indígenas
Ejecución de los proyectos por FONAPAZ, institución ad hoc creada por los acuerdos de paz	Ejecución del programa por el MAGA, institución permanente del Gobierno dedicada al desarrollo agrícola y rural
Integración de las familias afectadas por la guerra en el desarrollo socioeconómico del país	Apoyo a la creación de una sociedad multicultural

34. El marco estratégico nacional propuesto ha dado lugar a la identificación de tres líneas estratégicas:

35. **Desarrollo del capital humano y social.** El marco estratégico del FIDA se centrará inicialmente en un grupo de medidas destinadas al fomento del capital humano de las poblaciones rurales vulnerables y pobres. Esta línea de actuación comprende un grupo de actividades concebidas para alcanzar cuatro objetivos complementarios: i) mejorar el acceso a los servicios de salud, educación y nutrición infantil; ii) mejorar las condiciones de vida (vivienda, servicios de saneamiento y servicios básicos); iii) fortalecer las organizaciones populares rurales; y iv) apoyar la participación de las organizaciones rurales en los programas de descentralización del Gobierno y en los comités de desarrollo locales. Estas actividades deberían basarse en una clara comprensión del carácter multicultural e intercultural de la sociedad guatemalteca. Se establecerán mecanismos de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los grupos comunitarios. Se prestará especial atención al fortalecimiento de las organizaciones sociales y económicas de mujeres y grupos indígenas mediante la formación de dirigentes y servicios de apoyo. **La potenciación de la capacidad de acción de la población rural pobre y de sus organizaciones populares es el objetivo último de esta labor.**

36. **Generación de ingresos.** Dado que la población rural de Guatemala tiene un nivel de ingresos bajo, deben dedicarse recursos significativos a aumentar los ingresos familiares. En esta línea, los esfuerzos se orientarán hacia la producción agrícola y no agrícola, así como al potencial local de empleo no agrícola y urbano. La planificación de los servicios de apoyo técnico a las empresas rurales agrícolas y pequeñas se guiará por la existencia de oportunidades de mercado. Se determinará cuáles son las tecnologías productivas que pueden utilizarse para obtener los productos de los que haya una demanda elevada en el mercado. Se establecerán servicios de extensión, que podrán ofrecerse en dos idiomas, para llegar a los productores indígenas agrícolas y no agrícolas. Se fomentará el desarrollo económico de la población-objetivo mediante la oferta de apoyo en tres esferas complementarias: el impulso de la producción agrícola, las microempresas rurales y el trabajo asalariado. En los últimos 10 años, varios cultivos destinados con éxito a la exportación, y que generan unos ingresos elevados, han transformado el sistema de producción en el altiplano de Guatemala. Actualmente, una serie de plantas de envasado que pertenecen a cooperativas o empresas privadas mantiene un flujo constante de productos de alta calidad hacia los mercados de los Estados Unidos. También se exportan productos de calidad a otros países de América Central (particularmente El Salvador y Honduras) o se venden en el mercado nacional. Entre las actividades que recibirán apoyo del programa financiado por el FIDA para ayudar a reorientar la agricultura de subsistencia hacia el mercado cabe citar la promoción de los servicios técnicos de extensión, de los servicios de información sobre mercados y de los proyectos de riego en pequeña escala, y la creación de nuevas instalaciones de almacenamiento y la mejora de las carreteras secundarias. Se ayudará a una amplia gama de microempresas rurales, facilitándoles información sobre los mercados, asistencia técnica y fondos de inversiones, dando especial importancia a la producción de artesanía indígena (para la que existe un activo mercado de turistas) y a las pequeñas empresas de servicios para turistas (que podrían beneficiarse del dinámico mercado del etnoturismo y el ecoturismo existente en Guatemala). Puesto que segmentos importantes de la población rural obtienen ingresos del trabajo asalariado rural y urbano, debería impartirse capacitación laboral práctica que tenga mucha demanda, para aumentar la capacidad de generar ingresos de las familias rurales, especialmente de las indígenas.

37. **Fortalecimiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.** Los esfuerzos desplegados en Guatemala para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo rural sólo han tenido un éxito parcial. Las principales razones de ese impacto limitado han sido la falta de mecanismos adecuados de focalización y prestación de servicios, y la fragmentación y precaria cobertura de los programas. Uno de los principales objetivos del programa social del Gobierno para la reducción de la pobreza y el desarrollo socioeconómico de las zonas rurales es la reorganización del sector público,



especialmente del MAGA. Por consiguiente, es necesario volver a formular el actual marco normativo del Ministerio para el desarrollo rural y la reducción de la pobreza sobre una base sólida, más eficaz y más sostenible desde el punto de vista institucional. Por consiguiente, la línea propuesta por el FIDA debería orientarse hacia la creación de una estructura de los proyectos moderna, capaz de fomentar el desarrollo agrícola y rural mediante un plan participativo y basado en la demanda. Además, es preciso fomentar la coordinación institucional y concebir y aplicar mecanismos de coordinación de los sectores público y privado, planificación y ejecución para respaldar ese esfuerzo. Durante las siguientes etapas del ciclo del proyecto, será importante que el FIDA estudie la posibilidad de establecer vínculos con asociados multilaterales y bilaterales. Cabe preguntarse qué metas pueden alcanzar juntos el FIDA y esos asociados y cuáles son las oportunidades de colaboración.

38. En la política social del Gobierno, la descentralización se considera un poderoso instrumento de reducción de la pobreza y desarrollo rural. La participación activa de las organizaciones populares –especialmente de las que trabajan con las poblaciones indígenas– en los consejos de desarrollo local, municipal y departamental estimularía no sólo la planificación participativa de las inversiones socioeconómicas locales, sino también la potenciación sostenible de la capacidad de la población rural pobre, y contribuiría a elevar la autoestima de las comunidades indígenas rurales y sus líderes. La descentralización plantea un problema especial para las organizaciones del sector público. La transición de una planificación centralizada anual y una definición de los presupuestos basada en la limitada participación de las organizaciones populares a unos sistemas de planificación participativa descentralizada requiere un entorno institucional moderno y eficaz. Es necesario modificar los métodos y las estructuras operacionales con el fin de combinar los planes de desarrollo local de modo eficaz y crear planes departamentales y nacionales anuales que equilibren las demandas locales con las prioridades sectoriales nacionales.

39. La estrategia nacional comprende dos líneas transversales: la igualdad de género y la ordenación y conservación de los recursos naturales.

- **Igualdad de género.** Los proyectos del FIDA seguirán consolidando los esfuerzos para promover la igualdad de género. En las nuevas intervenciones se aplicarán métodos que tengan en cuenta los aspectos de género y sean de probada eficacia, con la ayuda y el apoyo técnico de PROGENERO⁴. En el diseño debería incluirse una amplia gama de actividades en las que se tengan en cuenta las cuestiones de género de los nuevos proyectos para coadyuvar a la reducción de las disparidades y desigualdades que afectan a las mujeres del medio rural, especialmente a las mujeres indígenas. Los proyectos incluirán la educación de adultos, programas de alfabetización de adultos y capacitación laboral para la producción agrícola y no agrícola, así como participación sistemática en todos sus componentes. Se garantizará con planes proactivos la participación de las mujeres de las zonas rurales en los mecanismos de adopción de decisiones que se establezcan en los proyectos.
- **Ordenación y conservación de los recursos naturales.** La base de recursos naturales del país está experimentando un acelerado proceso de degradación, particularmente a lo largo de las cuencas hidrográficas y en las zonas montañosas. El proyecto financiado por el BID en las cuencas hidrográficas de alta montaña, que ejecutará el MAGA, y el proyecto ambiental del Banco Mundial, que se está planificando actualmente, aportarán recursos para actividades de conservación de los recursos naturales. En los nuevos proyectos del FIDA se prestará especial atención a la coordinación con los proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial.

⁴ PROGENERO es el nuevo programa regional de donaciones de asistencia técnica del FIDA, destinado a prestar apoyo técnico a los proyectos que comprenden métodos de actuación sobre el terreno que tienen en cuenta los aspectos de género. En los proyectos en América Central, PROGENERO depende de la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) – Fase V.

B. Principales oportunidades de innovación e intervención mediante proyectos

40. El consultor del FIDA mantuvo amplias conversaciones con funcionarios de alto nivel del MAGA y de FONAPAZ y con funcionarios y representantes del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y del PNUD sobre las oportunidades y los emplazamientos más indicados para las nuevas intervenciones del Fondo. Se decidió que, en el futuro, las operaciones del FIDA y el Gobierno deberían orientarse hacia programas (y no hacia proyectos), para garantizar la continuidad y la sostenibilidad de las iniciativas y fortalecer la capacidad de apoyo sobre el terreno del MAGA. Sobre la base de las políticas estatales y de las conclusiones preliminares de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural, puesta en marcha en el marco de los acuerdos de paz, se ha convenido en que el programa de préstamos del FIDA debería orientarse hacia la creación y consolidación del programa nacional de desarrollo rural, cuya ejecución, que se hará por fases, estará bajo la responsabilidad del Ministerio.

41. Hubo acuerdo total en que debían tomarse en consideración las siguientes ideas en el diseño del programa nacional de desarrollo rural:

- **enfoque holístico del desarrollo rural**, facilitando simultáneamente apoyo e inversiones a las actividades sociales (incremento del capital humano y social) y económicas (agrícolas y no agrícolas);
- **participación**, con métodos democráticos y participativos de planificación, ejecución y evaluación del desarrollo rural y agrícola;
- **servicios rurales basados en la demanda**, orientados hacia el logro de mejoras sociales y el aumento de la producción por la población-objetivo;
- **descentralización**, especialmente el establecimiento a escala local de mecanismos de adopción de decisiones y la participación equilibrada de las organizaciones populares y las autoridades locales;
- **igualdad de género**, a saber, igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y eliminación de desequilibrios de género, y
- **conservación de los recursos naturales**, incluida la utilización racional de los recursos naturales por los sectores público y privado.

42. La fase I del programa nacional de desarrollo rural relativa a la región occidental abarcará los departamentos donde se encuentran los municipios más pobres de Guatemala (Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá) y donde se concentra además el 60% de la población indígena del país. La fase II del programa nacional de desarrollo rural relativa a la región oriental afectará a municipios pobres que tienen un porcentaje significativo (30%) de población indígena. La fase III del programa nacional de desarrollo rural relativa al país completará la cobertura de las zonas más importantes del país con comunidades indígenas y campesinos pobres. El programa nacional de desarrollo rural estará integrado en la estructura institucional del MAGA y será sostenible financiera y operativamente.

43. Durante el último decenio, un número creciente de plantas envasadoras se ha dedicado a la exportación de hortalizas y frutas, sobre todo a los Estados Unidos y a países de América Central. Esta actividad constituye hoy una rama importante no tradicional del sector agrícola. Un grupo importante de pequeños agricultores y comunidades indígenas, gracias a contratos de producción con empresas envasadoras y exportadoras, ha comenzado a participar en la producción de hortalizas y



frutas, lo que ha supuesto un aumento de los ingresos familiares. Por tanto, la sustitución de cultivos y la diversificación de los cultivos tradicionales, especialmente del café, deberían ser un foco de atención estratégica importante de los servicios de apoyo agrícola. En este contexto, mejorar la información sobre los mercados tendría que formar parte de las actividades del proyecto.

44. La población rural de Guatemala comprende cuatro grupos étnicos importantes (mayas, xincas, ladinos y garífunas). Los mayas se dividen a su vez en cuatro subgrupos étnicos importantes (además de 24 subgrupos menores) que habitan en territorios geográficos específicos. Las líneas estratégicas del Fondo tendrán que adaptarse a las características y las demandas culturales, sociales y económicas singulares de cada grupo. Así pues, la población-objetivo puede presentar diferencias de lengua, cultura y estructura social. Además, dentro de cada una de las regiones seleccionadas (una para cada fase del programa) habrá diferencias pronunciadas en cuanto al clima y el entorno natural, que irá de montañoso y muy húmedo o húmedo (región oriental) a la sabana tropical semiárida (región occidental), lo que implicará diferencias no sólo en la combinación de cultivos actual y potencial sino también en los sistemas de comercialización y elaboración. Para salvar estas diferencias habrá que adaptar a las demandas locales los métodos participativos y los servicios de apoyo rural y modificar el peso relativo de los servicios agrícolas y no agrícolas de apoyo.

45. El FIDA ha adaptado su actual estrategia y programa de préstamos a las cuestiones prioritarias para el país –reducción de la pobreza y desarrollo socioeconómico rural– y ha adoptado un proceso participativo de consulta en el que intervienen tanto el Gobierno como las organizaciones de beneficiarios. En lo que se refiere al enfoque multisectorial del BID y el Banco Mundial, la clara importancia institucional que concede el FIDA a la reducción de la pobreza rural y el alcance más circunscrito de sus operaciones permiten que se entable un diálogo más amplio con las instituciones nacionales de contraparte y que haya un franco intercambio de experiencias en el diseño de sus operaciones, para que éstas satisfagan las necesidades del país y de los habitantes de las zonas rurales pobres. Actualmente, los proyectos en curso del FIDA son el mejor ejemplo que puede encontrarse en el país de iniciativas de desarrollo rural bien concebidas.

C. Ámbito de acción y asociaciones con ONG y el sector privado

46. Hay organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones de la sociedad civil que tienen una presencia activa entre las poblaciones vulnerables y pobres y suelen contar con el apoyo de iglesias o de otras instituciones externas, especialmente programas estatales bilaterales o de organizaciones sociales privadas. Algunas tienen contratos que les dan acceso a recursos estatales. Las organizaciones privadas de desarrollo rural desempeñan un papel importante en la prestación de asistencia estructural y técnica a los proyectos del FIDA y se benefician de las medidas sistemáticas de capacitación que financian los proyectos, adquiriendo así competencias y una mayor capacidad operativa que ayuda a las ONG a aplicar métodos participativos al desarrollo rural, basados en la demanda y sensibles a las cuestiones de género. Las futuras operaciones del FIDA en Guatemala seguirán incluyendo la participación significativa de organizaciones del sector privado en apoyo de sus actividades de desarrollo rural.

D. Oportunidades de establecer vínculos estratégicos con otros donantes e instituciones

47. El BID, el Banco Mundial y la Unión Europea son los donantes multilaterales más importantes que operan en Guatemala. El BID tiene la mayor cartera de préstamos y operaciones (2001-2003), por un monto total superior a USD 565,2 millones. Los proyectos del BID se orientan hacia la reforma y modernización del Gobierno. La limpieza y ordenación ambiental del lago Atitlán y el río Lempa, el microcrédito, la vivienda, la red vial, la educación y la inversión en infraestructura social. En el sector agrícola, el BID ha aprobado recientemente una operación crediticia para la conservación y ordenación de las cuencas hidrográficas de alta montaña, que será administrada por el MAGA. La



cartera del Banco Mundial supera los USD 355,1 millones, con inversiones en educación básica, infraestructura social, operaciones de reconstrucción y desarrollo posteriores al huracán Mitch, actividades de financiamiento y administración de tierras, carreteras rurales secundarias y principales, y privatización y participación del sector privado en la infraestructura pública. El Banco Mundial ha terminado la evaluación *ex ante* de un proyecto de conservación y ordenación del medio ambiente en la alta montaña, con el MAGA. La Unión Europea tiene inversiones superiores a USD 50 millones, que se centran en la educación, la asistencia sanitaria y el desarrollo del mercado en el marco de los acuerdos de paz. El BCIE está financiando programas de inversión social e infraestructura rural. Las anteriores operaciones del FIDA fueron cofinanciadas por el Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional (Fondo de la OPEP) (Proyecto de Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula y Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes). Una vez aprobado el COSOP, se restablecerán los contactos para una posible cofinanciación de proyectos.

48. Entre los donantes bilaterales cabe citar la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Institución de Crédito para la Reconstrucción (KfW), el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y los Gobiernos de España, Italia y los Países Bajos. Aunque en los últimos años se ha reducido la consignación destinada al programa en el país por la USAID, su contribución a la reconstrucción desde que se produjo el huracán Mitch ha rondado los USD 50 millones. Algunos programas nuevos apoyan las exportaciones agrícolas no tradicionales. En Guatemala existe un amplio espectro de organizaciones e instituciones de la sociedad civil, que van desde las relacionadas con las iglesias hasta las instituciones indígenas, pasando por las instituciones de apoyo social y apoyo civil, y todas ellas intervienen activamente en el desarrollo rural, la educación, la salud, la asistencia social (en el marco de los acuerdos de paz), las cuestiones de género y la investigación social y económica.

49. En el diseño de las futuras operaciones del FIDA debería considerarse de máxima prioridad la colaboración con otras instituciones internacionales. En las misiones de formulación de proyectos del FIDA habría que estudiar, con las instituciones multilaterales (el Banco Mundial, el BID y el BCIE), y bilaterales, la posibilidad de: i) realizar operaciones conjuntas en el marco de los nuevos proyectos; y ii) establecer una estrecha coordinación en el marco de los proyectos en curso. Además, las misiones deberían examinar la posibilidad de organizar y apoyar grupos de consulta sobre desarrollo rural y otras cuestiones relacionadas con la pobreza en el marco de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural coordinada por el PNUD.

E. Esferas para el diálogo sobre políticas

50. En 2000, el Gobierno estableció un conjunto de políticas nacionales y sectoriales para orientar los programas de reducción de la pobreza y desarrollo social del país. Dentro del marco institucional necesario para un diálogo activo sobre políticas entre el FIDA y el Gobierno se encuentran el MAGA y el FONAPAZ, que son responsables sectorial e institucionalmente del desarrollo agrícola y rural, la reducción de la pobreza, las inversiones sociales y los programas de descentralización. Dadas las características comunes de los enfoques del Fondo y de la política del Gobierno con respecto a la reducción de la pobreza, y sobre la base de las experiencias y las lecciones extraídas de los proyectos anteriores y en curso del FIDA, el diálogo sobre políticas se centrará en cuestiones conceptuales y operativas.

51. Entre las esferas de diálogo sobre políticas se incluirán las siguientes:

- **Desarrollo equitativo de las zonas rurales.** Por razones históricas, las zonas rurales donde vive la mayor parte de la población indígena son también las regiones menos desarrolladas del país y en ellas se encuentra la mayor concentración de personas pobres y extremadamente pobres. Actualmente, dado que existe un entorno más abierto y democrático, el FIDA debería



desempeñar un papel catalizador en la promoción del diálogo entre el Gobierno y las organizaciones indígenas de la sociedad civil y populares, con el fin de fomentar un desarrollo de las zonas rurales que satisfaga las necesidades de todas las personas de forma equitativa. Ante el aislamiento que caracteriza a las comunidades indígenas dentro de la sociedad guatemalteca, el diálogo sobre políticas debería abordar problemas y soluciones en la esfera del **multiculturalismo y la comunicación intercultural**. También deben abordarse las cuestiones del **empleo, el género, los grupos vulnerables, la agricultura y el medio ambiente**, haciendo particular hincapié en las características especiales de la cultura maya. La Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural patrocinada por el PNUD debería constituir una plataforma lo suficientemente amplia para el diálogo sobre políticas. Entre los actores institucionales que participarán en el diálogo sobre el desarrollo rural deberían contarse el personal y los consultores del FIDA.

- **Marco institucional y métodos para la reducción de la pobreza.** El Gobierno recién elegido estableció en 2000 una política nacional y un marco institucional para la reducción de la pobreza. La nueva política, claramente expresada en el Plan de Gobierno 2000-2004 y respaldada por la misión del FIDA y por el MAGA, representa un cambio político importante con respecto a la población indígena de Guatemala, que ha estado excluida durante largo tiempo de los programas sociales y económicos del Gobierno. Así pues, el actual contexto político es sumamente propicio para rediseñar y crear programas y enfoques institucionales a largo plazo en el ámbito de la reducción de la pobreza, con inclusión de medidas de apoyo a los grupos más vulnerables, especialmente las comunidades indígenas, las mujeres del medio rural y los niños. El FIDA y el Gobierno mantendrán un diálogo activo sobre las políticas y las estrategias de desarrollo y sobre los participantes en las iniciativas destinadas a la reducción de la pobreza y las operaciones que éstas suponen. Para reducir la pobreza son necesarias mejoras sustanciales de los mecanismos de focalización y prestación de servicios. Está pendiente de revisión la estructura operacional del MAGA. El diálogo sobre políticas debería incluir también a los ministerios de Salud, Educación e Infraestructura, así como a los representantes de todos los fondos de inversión social con el fin de fomentar la coordinación entre las operaciones sobre el terreno en lo que se refiere a las cuestiones de infraestructura social, educación, salud, salud reproductiva de la mujer y nutrición infantil.
- **Descentralización.** En los últimos cinco años se ha puesto en práctica un proceso de descentralización al servicio del desarrollo socioeconómico. Se basa en la movilización de las administraciones locales y de las organizaciones populares en la planificación, la adopción de decisiones y la ejecución de los programas de desarrollo rural y social del Gobierno. Sin embargo, obstáculos políticos e institucionales han dificultado el éxito de esa descentralización. Por ello, el FIDA debería iniciar un diálogo sobre políticas franco y amplio con las instituciones y los órganos decisorios del Gobierno central a fin de perfeccionar los mecanismos de transferencia de recursos y de la facultad de adoptar decisiones a los gobiernos locales, municipales y departamentales. El Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché y el Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces, financiados por el FIDA, se apoyan en enfoques participativos para consolidar el papel de los gobiernos municipales y provinciales y de las organizaciones populares en el desarrollo rural.

F. Esferas de acción para mejorar la gestión de la cartera de proyectos

52. Será importante fortalecer la coordinación de los proyectos del FIDA y crear asociaciones entre ellos. Debe mejorarse la coordinación entre las organizaciones e instituciones nacionales que se ocupan de las cuestiones relativas al desarrollo rural –tales como el MAGA y el FONAPAZ– con el fin de armonizar estrategias, políticas y procedimientos, acelerar el proceso de ejecución de los proyectos y promover la complementariedad entre las inversiones sociales y productivas en las zonas rurales.

G. Programa de préstamos y actividades no crediticias

53. Las comunidades indígenas, los habitantes pobres del medio rural, los pequeños agricultores pobres y los microempresarios han sido el grupo-objetivo de los programas nacionales de desarrollo social, así como de los anteriores proyectos financiados por el FIDA. El Fondo seguirá dando gran relieve a ese grupo-objetivo y se centrará especialmente en las comunidades indígenas, que son persistentemente pobres. El FIDA también se centrará en las actividades de apoyo a la modernización y reorganización del marco institucional del MAGA, que es el responsable del desarrollo rural y la reducción de la pobreza, y hará especial hincapié en la reorganización de los servicios sobre el terreno del Ministerio, incluidos los servicios de apoyo técnico al desarrollo agrícola y rural. De acuerdo con el Gobierno y el Ministerio, las futuras operaciones del FIDA en el país se basarán en programas y el FIDA prestará apoyo a la ejecución de las tres fases del programa nacional de desarrollo rural a través de la cartera de préstamos para 2003-2008.

54. El nuevo programa de préstamos implicará también una participación institucional por fases. El FIDA ha acordado con el Gobierno y el MAGA que la ejecución de la Fase I será responsabilidad general del citado Ministerio (mientras éste reorganiza y fortalece sus estructuras operacionales). La Fase II⁵ entrañará la participación adicional de FONAPAZ, que contribuirá a ampliar el alcance del desarrollo rural (incluidas las inversiones sociales) y aportará su experiencia institucional en la esfera del desarrollo rural y la reducción de la pobreza. La Fase III tendrá el ambicioso objetivo de incluir todos los fondos de inversión social y otros programas de desarrollo rural sectorial (educación y salud), en un esfuerzo por establecer mecanismos intersectoriales de planificación, preparación de presupuestos y coordinación.

55. El ámbito de aplicación, los componentes y las actividades de las intervenciones del FIDA se determinarán en consulta con el Gobierno y los beneficiarios y recurriendo a instrumentos participativos durante la formulación del proyecto. El valor del programa de préstamos para la República de Guatemala se ha estimado en USD 50 millones, aproximadamente, a lo largo de un período de seis a ocho años. La primera fase abarcará un préstamo del FIDA comprendido entre USD 20 millones y USD 25 millones (que se definirá en la formulación). En el proceso de formulación se estudiará también la posibilidad de recibir cofinanciación del BCIE durante la Fase I.

⁵ La Fase II dará inicio cuando haya terminado el Programa de Desarrollo y Reconstrucción en El Quiché, financiado por el FIDA y, probablemente, el Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces, actualmente en curso de ejecución por FONAPAZ.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

GUATEMALA

Land area (km² thousand) 2001 1/	28	GNI per capita (USD) 2001 1/	1 670
Total population (million) 2001 1/	11.69	GNP per capita growth (annual %) 2000 1/	6.0
Population density (people per km²) 2001 1/	108	Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/	8
Local currency	Quetzal (GTQ)	Exchange rate: USD 1 =	GTQ 7.60
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-2000 2/	2.6	GDP (USD million) 2000 1/	20 629
Crude birth rate (per thousand people) 2000 1/	33	Average annual rate of growth of GDP 2/	
Crude death rate (per thousand people) 2000 1/	7	1980-1990	0.9
Infant mortality rate (per thousand live births) 2000 1/	39	1990-2000	4.7
Life expectancy at birth (years) 2000 1/	65	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	8.4	% agriculture	23
Poor as % of total rural population 2/	71.9	% industry	20
Total labour force (million) 2001 1/	4.36	% manufacturing	13
Female labour force as % of total 2001 1/	29	% services	37
Education		Consumption 2001 1/	
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	61	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	5
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	31	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	88
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	7
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 430	Balance of Payments (USD million)	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 1/	41 a/	Merchandise exports 2001 1/	2 430
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 1/	24 a/	Merchandise imports 2001 1/	5 635
Health		Balance of merchandise trade	-3 205
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	4 a/	Current account balances (USD million)	
Physicians (per thousand people) 1999 1/	1 a/	before official transfers 2001 1/	868.099968 a/
Population using improved water sources (%) 2000 4/	92	after official transfers 2001 1/	-1049.45 a/
Population with access to essential drugs (%) 1999 4/	50-79	Foreign direct investment, net 2001 1/	n/a
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 4/	85	Government Finance	
Agriculture and Food		Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	n/a
Food imports (% of merchandise imports) 2000 1/	12	Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1999 1/	1,332	Total external debt (USD million) 2000 1/	4 622
Food production index (1989-91=100) 2000 1/	124	Present value of debt (as % of GNI) 2000 1/	80
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	1562	Total debt service (% of exports of goods and services) 2000 1/	15
Land Use		Lending interest rate (%) 2001 1/	19
Arable land as % of land area 1999 1/	13	Deposit interest rate (%) 2001 1/	9
Forest area (km ² thousand) 2000 1/	!		
Forest area as % of total land area 2000 1/	26		
Irrigated land as % of cropland 1999 1/	7		

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Indicators* database (as at 20/02/2003)

2/ World Bank, *World Development Indicators*, 2002

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

4/ UNDP, *Human Development Report*, 2002

LOGICAL FRAMEWORK
(to be completed during formulation)

Narrative Summary	Verifiable Indicators	Means of Verification	Assumptions/Risks
Development Goal			
Contribute to the development and consolidation of new policies in favour of indigenous and rural poor organizations as a means of helping these people achieve social, economic, political and cultural development.	Improvement in the poverty head-count in project areas according to a specific % of the target group. Improvement in production and productivity in the agricultural and non agricultural activities of the target population. Increase in rural incomes according to a specific % of the target and beneficiary groups. Improvement in the nutritional status of children according to a specific % of the target group.	Regional, national poverty statistics. Project impact evaluation studies. Monitoring data. Nutritional evaluation studies.	Poverty reduction and social development among rural vulnerable populations are high on the Government agenda. Strengthen the Government's poverty reduction and economic development framework and programmes for rural areas with indigenous populations.
Project/Programme Objective			
<ul style="list-style-type: none"> • Development of poor and excluded rural areas of Guatemala through human/social capital development, income improvement and community development. • Empowerment and development of indigenous, rural poor, grass-roots and rural women organizations through increased participation in local and regional development activities. • Improvement of the Government poverty reduction, social investment and rural development programmes through better targeting and delivery mechanisms. 	Improved social and economic status of marginal indigenous Mayan populations. Improved demand-led rural services in support of production. Improved on-farm and off-farm family incomes. Improved links for the marketing of agricultural and non-agricultural products. Enhanced gender equity in project areas. Improved basic services and health and education infrastructure among rural communities. Improved natural resource management.	Government regional poverty indicators. Participatory impact assessments. Nutritional monitoring data. Monitoring data.	Project interventions targeted to vulnerable rural indigenous communities and the rural poor. Demand-led and participatory operational strategies.
Outputs			
Activities			
Inputs	Financing		



STRENGTHS, WEAKNESSES, OPPORTUNITIES AND THREATS ANALYSIS

Institution	Strengths	Weaknesses	Opportunities/Threats	Remarks
Ministry of Agriculture, Livestock and Nutrition (MALN)	Nationwide responsibility for agricultural and rural development field actions and programmes. Normative and planning responsibility for agricultural and rural development.	Since the early nineties and as a consequence of macroeconomic structural adjustment, the ministry's crop and livestock extension and technical support services have been totally dismantled, leading to limitations in field operations.	The current Government administration is considering the institutional reorganization and strengthening of the ministry's technical support services within a democratic, demand-led participatory model aiming at an integral rural development approach.	IFAD experiences and project results are becoming a model for the design of a nationwide, demand-led programmes in support of rural development.
Institute for Agricultural Science and Technology	Nationwide responsibility for agricultural and livestock research and innovation.	As a consequence of macroeconomic structural adjustment, the research and technical support services of the institute were almost totally dismantled, leading to very limited financial and operational capabilities.	Because of MALN's reorganization, there are opportunities to develop the demand-led, market-oriented generation of agricultural technology.	The Generation and Transfer of Agricultural Technology and Seed Production Project, implemented by IFAD in the early nineties in association with the institute, was successful.
FONAPAZ	Created to carry out investments in rural areas and poverty reduction in support of the peace accords in war-affected areas. Fonapaz has adequate funding and good participatory methodologies. Implementing agency for the two ongoing IFAD projects in Guatemala.	Concentration on social investments with limited activities in income-generation among the rural poor. Prone to political activism.	Could be an appropriate partner in projects financed by MALN and IFAD that involve support for social infrastructure investments in rural areas.	Fonapaz continues to be a favoured organization for the Government and multilateral financial institutions (IDB and the World Bank).
Social Investment Programmes	There are three programmes: the Social Investment Fund, the Solidarity Fund and the Integral Rural Communities Development Programme.	Concentration on social investments with limited activities in income-generation among the rural poor. Very prone to political activism.	In some areas, could prove an appropriate partner for MALN in supporting investments in social infrastructure.	Collaboration with this fund must occur on a case-by-case basis and in selected rural communities.
NGOs	Since the peace accords, NGOs have had wide and varied experience in rural and agricultural development, as well as in environmental management and conservation programmes.	Varied and heterogeneous approach to rural and agricultural development.	Still remains some Government distrust of NGOs as to political motivations. However, the privatization of rural services will strengthen NGO participation in rural development.	An issue for ongoing IFAD-Government policy dialogue.
Private Sector	Experience in agricultural sector exporting. Could support contract agriculture.	Lack of experience in organized participation in social and rural development.	Declared Government policy in support of private sector participation in agricultural and rural development.	An issue for ongoing IFAD-Government policy dialogue.





IFAD INSTITUTIONAL LINKAGES AND THE PROPOSED COUNTRY PROGRAMME

1. IFAD would continue with the current participatory approach to poverty reduction, which ensures the participation of local grass-roots organizations and NGOs that is characteristic of the ongoing Republic of Guatemala portfolio. The selection and design of future projects would be based on intensive consultations with the Government, other stakeholders and communities, as well as the mobilization of grass-roots groups, NGOs and municipal and local institutions in the planning and implementation of project activities. Innovative approaches to rural development require an intensive and systematic exchange of experiences and the training of project technical staff and beneficiaries. To this effect, the IFAD Latin America and the Caribbean division's ongoing training and technical support networks would provide systematic upgrading of skills and knowledge relevant to rural development and technical and operational support for in-country programmes, as well as support for the exchange of experiences in poverty reduction and rural development among beneficiaries in the region.

2. The in-country networking of projects, together with subregional and regional networking, has proved to be an appropriate tool in project implementation. Fidamerica, the Internet-based system of information exchange on the IFAD Latin America and the Caribbean division's projects in the region, will also continue to provide a forum for the exchange of experiences through its on-line seminars on topics ranging from rural credit to private-sector extension services and marketing. The ongoing Programme for Rural Development and Reconstruction in the Quiché Department and the Rural Development Programme for Las Verapaces are currently included in this network. Seteder, the technical assistance grant for technical training managed by the Tropical Centre for Agricultural Research and Training for the Central America region, will provide assistance and training among participating professionals from MALN and contracted NGOs.

3. In terms of gender issues and field methodologies, ProGender, the IFAD Latin America and the Caribbean division's new gender-strengthening network, will support all projects in Guatemala through workshops and training events. PROMER, the division's grant that is oriented towards small rural enterprises, will be supporting microenterprise and handcraft development efforts in country projects. In February 2001, a meeting was held in Guatemala to present the Programme for Strengthening the Regional Capacity for the Evaluation of Rural Poverty Alleviation Projects in Latin America and the Caribbean, the monitoring and evaluation mechanism supporting IFAD technical assistance grants. The meeting was attended by personnel involved in ongoing IFAD-financed projects in the Latin American region.

ONGOING AND PLANNED ACTIVITIES OF OTHER PARTNERS IN DEVELOPMENT

Donor/Agency	Nature of Project/Programme	Project/Programme Coverage	Status	Complementarity/Synergy Potential
BCIE	Possible cofinancing of Phase I of the proposed programme	Full coverage of programme components and activities	Preliminary discussions already held in Guatemala; the possibility of gaining access BCEI's Fund for Social Transformation (which carries a preferential interest rate) under study	Could provide required resources to cope with the extent and depth of rural poverty in the programme area
OPEC Fund	Possible cofinancing of Phase I of the proposed programme	Coverage of investments in rural roads and marketing infrastructure	Preliminary discussions will be held after project formulation	Could provide required resources to cope with the extent and depth of rural poverty in the programme area
World Bank	Integrated Natural Resource Management Project for the Western Altiplano	Coverage of four of the five departments in the programme area. Will provide resources for natural resource management and environmental services	Negotiations already completed; loan contract will be signed in coming weeks; requires approval of the Guatemala Congress; currently operating with a pre-investment loan; expected formal starting date: late 2003	Will provide complementary financial and technical resources for natural resource management
IDB	Natural Resource Management Programme for High Watersheds of Guatemala	Coverage of three of the five departments in the programme area. Will provide resources for high-watershed natural resource management	Negotiations completed; contract has already been signed, and the Guatemala Congress has approved the operation; MALN has to comply with preliminary loan conditions; expected formal starting date: mid-2003	Will provide complementary financial and technical resources for high-watershed natural resource management

