

# A

## FIDA

### FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA

Junta Ejecutiva – 79º período de sesiones

Roma, 10 a 12 de septiembre de 2003

## INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA

## REPÚBLICA DE GUATEMALA

PARA EL

## PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL – FASE I: LA REGIÓN OCCIDENTAL



## ÍNDICE

<b>EQUIVALENCIAS MONETARIAS .....</b>	<b>iii</b>
<b>PESOS Y MEDIDAS .....</b>	<b>iii</b>
<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS .....</b>	<b>iii</b>
<b>MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA .....</b>	<b>iv</b>
<b>RESUMEN DEL PRÉSTAMO .....</b>	<b>v</b>
<b>SINOPSIS DEL PROGRAMA .....</b>	<b>vi</b>
<b>PARTE I – LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA .....</b>	<b>1</b>
A. LA ECONOMÍA Y EL SECTOR AGRÍCOLA .....	1
B. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS DE LA EXPERIENCIA ANTERIOR DEL FIDA .....	2
C. ESTRATEGIA DE COLABORACIÓN DEL FIDA CON GUATEMALA .....	2
D. POLÍTICA DE GUATEMALA RELATIVA A LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA .....	3
E. ACTIVIDADES DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA DE OTROS IMPORTANTES DONANTES .....	4
F. JUSTIFICACIÓN DEL PROGRAMA .....	4
<b>PARTE II – EL PROGRAMA .....</b>	<b>5</b>
A. ZONA DEL PROGRAMA Y GRUPO-OBJETIVO .....	5
B. OBJETIVOS Y ALCANCE .....	5
C. COMPONENTES .....	5
D. COSTOS Y FINANCIACIÓN .....	7
E. ADQUISICIONES, DESEMBOLSOS, CUENTAS Y AUDITORÍA .....	10
F. ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN .....	10
G. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA .....	11
H. RIESGOS .....	12
I. IMPACTO AMBIENTAL .....	12
J. CARACTERÍSTICAS INNOVADORAS .....	12
<b>PARTE III – INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS .....</b>	<b>13</b>
<b>PARTE IV – RECOMENDACIÓN .....</b>	<b>13</b>
<b>ANEXO</b>	
<b>RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS     EN EL CONVENIO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO     (SE PRESENTARÁ EN EL PERÍODO DE SESIONES)</b>	<b>15</b>

**APÉNDICES**

	<b>PÁGINA</b>
<b>I. COUNTRY DATA</b> (DATOS DEL PAÍS)	<b>1</b>
<b>II. PREVIOUS IFAD FINANCING IN THE REPUBLIC OF GUATEMALA</b> (PRÉSTAMOS ANTERIORES DEL FIDA A LA REPÚBLICA DE GUATEMALA)	<b>2</b>
<b>III. LOGICAL FRAMEWORK</b> (MARCO LÓGICO)	<b>3</b>
<b>IV. PROGRAMME DESIGN MATRIX</b> (MATRIZ DE DISEÑO DEL PROGRAMA)	<b>7</b>
<b>V. A PATH FOR PEACE</b> (UN CAMINO PARA LA PAZ)	<b>8</b>
<b>VI. POVERTY AND GENDER IN GUATEMALA</b> (POBREZA Y GÉNERO EN GUATEMALA)	<b>9</b>
<b>VII. ORGANIZATION AND MANAGEMENT</b> (ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN)	<b>10</b>

### **EQUIVALENCIAS MONETARIAS**

Unidad monetaria	=	Quetzal (GTQ)
USD 1,00	=	GTQ 7,60
GTQ 1,00	=	USD 0,13

### **PESOS Y MEDIDAS**

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

### **ABREVIATURAS Y SIGLAS**

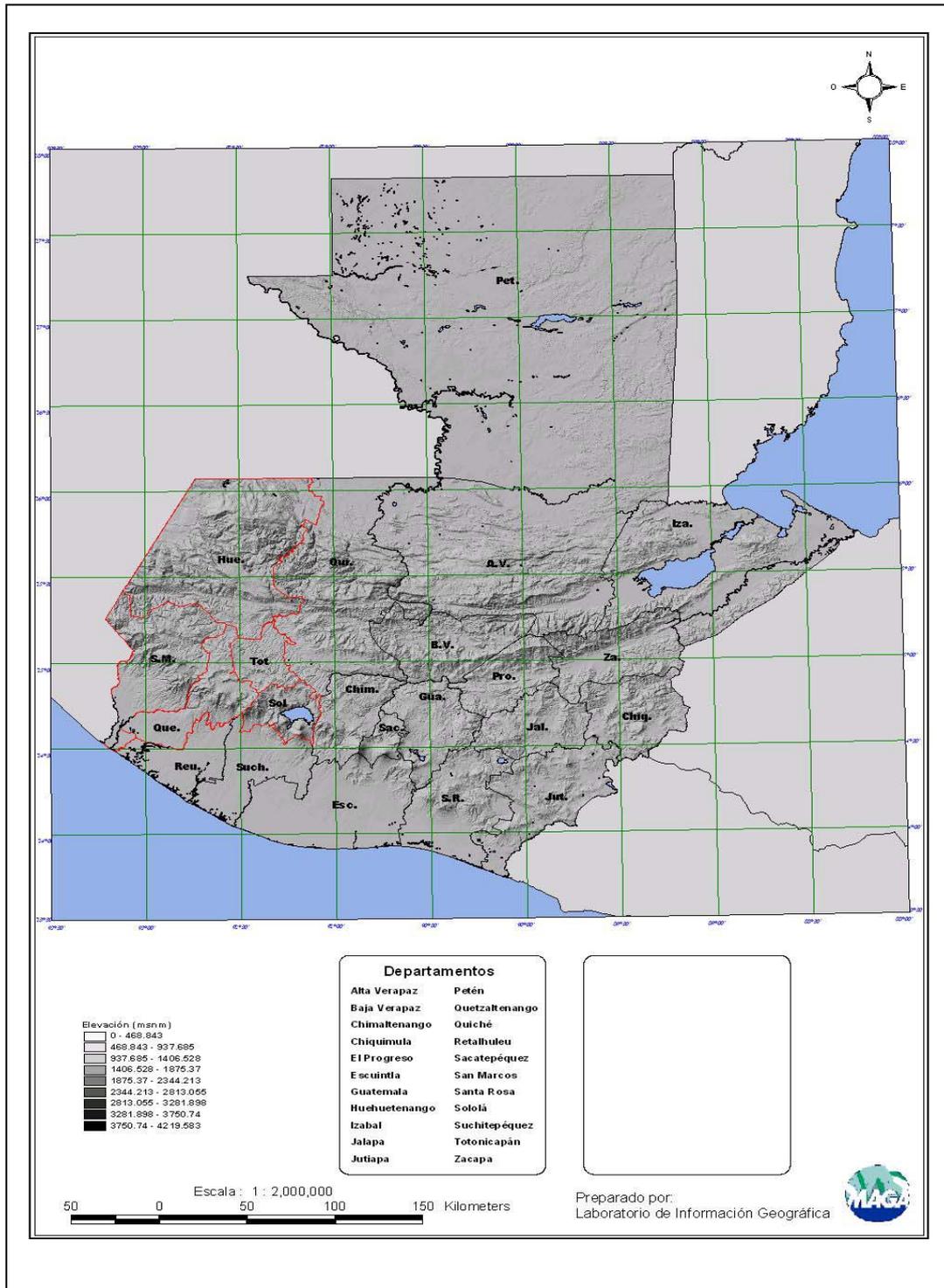
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COSOP	Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
Fondo de la OPEP	Fondo de Desarrollo Internacional de la Organización de Países Exportadores de Petróleo
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PRODERQUI	Programa para el Desarrollo Rural y Reconstrucción del Departamento de Quiché
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación
SyE	Seguimiento y evaluación
UEP	Unidad ejecutora del programa
URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca

## **GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

### **Ejercicio fiscal**

1º enero – 31 diciembre

## MAPA DE LA ZONA DEL PROGRAMA



**Fuente:** MAGA, Sistema de información geográfica.

*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.*

**REPÚBLICA DE GUATEMALA**  
**PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL – FASE I:**  
**LA REGIÓN OCCIDENTAL**  
**RESUMEN DEL PRÉSTAMO**

<b>INSTITUCIÓN INICIADORA:</b>	FIDA
<b>PRESTATARIO:</b>	República de Guatemala
<b>ORGANISMO DE EJECUCIÓN:</b>	FIDA
<b>COSTO TOTAL DEL PROGRAMA:</b>	USD 48 millones
<b>CUANTÍA DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:</b>	DEG 21,55 millones (equivalentes a USD 30 millones, aproximadamente)
<b>COFINANCIADORES:</b>	Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo para el Desarrollo Internacional (Fondo de la OPEP)
<b>CUANTÍA DE LA COFINANCIACIÓN:</b>	OPEP: USD 10 millones
<b>CONDICIONES DE LA COFINANCIACIÓN:</b>	Plazo de 20 años, incluido un período de gracia de cinco años, con un tipo de interés equivalente al 50% del tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año.
<b>CONTRIBUCIÓN DEL PRESTATARIO:</b>	USD 6 millones
<b>CONTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS:</b>	USD 2 millones
<b>INSTITUCIÓN EVALUADORA:</b>	FIDA
<b>INSTITUCIÓN COOPERANTE:</b>	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS)

## SINOPSIS DEL PROGRAMA

**¿Quiénes son los beneficiarios?** El grupo-objetivo abarca a los sectores rurales pobres más vulnerables del país, es decir, pequeños agricultores —tanto hombres como mujeres— (40%), agricultores sin tierra (10%), microempresarios y artesanos (30%), y jóvenes sin tierra (20%). Se ha calculado que por lo menos el 65% de los beneficiarios directos (19 500) e indirectos (45 500) del programa son indígenas de origen maya. El grupo-objetivo se estima en 333 000 personas, de las cuales 30 000 son beneficiarios directos (62,6% hombres y 37,4% mujeres).

**¿Por qué son pobres?** La pobreza rural extrema prevalece especialmente entre las comunidades indígenas de origen maya. Tradicionalmente, un legado de prejuicios, discriminación y marginación social, económica y política ha contribuido a su situación de pobreza y desigualdad, agravada por el prejuicio racial aún imperante. En Guatemala, pobreza y pobreza extrema son casi sinónimos de origen indígena. La pobreza rural está asociada principalmente con la falta de acceso a la tierra, la excesiva fragmentación de las explotaciones, la ineficacia de los sistemas de comercialización y la falta de acceso a servicios financieros y recursos productivos, en particular el agua y las tecnologías productivas. La gran variedad de idiomas y dialectos entorpece aún más la integración social y económica de las comunidades indígenas. Las mujeres en general están más expuestas a la pobreza a raíz del conflicto armado, que dejó un saldo de 100 000 viudas y 250 000 huérfanos. Este factor, entre otros, ha contribuido a que aumentara el número de mujeres cabeza de familia en las zonas rurales.

**¿Qué pueden esperar los beneficiarios del programa?** El programa promoverá la integración de las zonas rurales en los cinco departamentos de la región occidental en la corriente principal del desarrollo social y económico de Guatemala. Apoyará la participación de las organizaciones de base y el desarrollo de las actividades económicas de los beneficiarios, fortaleciendo de esa manera la confianza de los grupos indígenas, las mujeres y los jóvenes de las zonas rurales en sí mismos y potenciando sus organizaciones sociales y económicas. La base de recursos productiva y de infraestructura de los 30 000 beneficiarios directos (agricultores pobres, hombres y mujeres, agricultores sin tierras y jóvenes rurales) se verá reforzada gracias al programa. El impulso resultante que se dé al desarrollo social y económico de la región beneficiará de forma indirecta a otras 100 000 personas, que sacarán provecho de las inversiones sociales y productivas. Los adelantos en la salud rural, la educación, la infraestructura de comunicaciones y los servicios básicos contribuirán a mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales pobres, indígenas y no indígenas. La capacidad de 6 000 jóvenes rurales de ambos sexos se ampliará gracias a un programa sistemático de formación profesional. Asimismo, se impartirá capacitación y se prestará apoyo a 9 000 beneficiarios (de todos los sectores) en gestión de microempresas y comercialización, particularmente los que se dedican a la fabricación de artesanía indígena y tradicional.

**¿Cómo participarán los beneficiarios en el programa?** El objetivo básico del programa es integrar a los beneficiarios en la planificación, gestión y supervisión de actividades, de modo que puedan participar plenamente en el programa y expresar sus propios intereses y necesidades. En definitiva, de esta manera se fortalecerá la sociedad civil rural, en particular las organizaciones indígenas. Se establecerán mecanismos de retroalimentación entre los pequeños agricultores, las organizaciones privadas de apoyo que hayan suscrito contratos con el programa y el personal técnico de la Unidad ejecutora del programa (UEP). Entre los beneficiarios, el programa apunta a apoyar a los grupos representativos (tales como las comunidades indígenas, los pequeños agricultores, los microempresarios y los jóvenes que viven en el medio rural), que tengan la capacidad de expresar sus opiniones y negociar sus reivindicaciones con los programas de desarrollo en los planos departamental, municipal y microrregional. En el marco del programa se ofrecerá a los representantes del grupo-objetivo capacitación para que puedan participar en los consejos de desarrollo, comunitario, municipal y departamental. Estos consejos son uno de los elementos de la legislación sobre descentralización y la política del Gobierno de Guatemala. Los beneficiarios también participarán en las actividades de seguimiento y evaluación del programa.

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA  
A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA  
PARA EL  
PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL – FASE I:  
LA REGIÓN OCCIDENTAL**

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de préstamo a la República de Guatemala, por la cantidad de DEG 21,55 millones (equivalentes a USD 30 millones, aproximadamente), en condiciones intermedias, para ayudar a financiar el Programa Nacional de Desarrollo Rural – Fase I: la Región Occidental. El préstamo tendrá un plazo de 20 años, incluido un período de gracia de cinco, con un tipo de interés equivalente al 50% del tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año. Será administrado por la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS) en calidad de institución cooperante del FIDA.

**PARTE I – LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL  
Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA<sup>1</sup>**

**A. La economía y el sector agrícola**

1. La República de Guatemala está situada 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 km<sup>2</sup> y una población de 10,8 millones de habitantes. Casi un 60% de la población vive en las zonas rurales del país y el 48,6% es de origen indígena.

2. Tras 35 años de guerra civil, en diciembre de 1996 el Gobierno de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron un acuerdo de paz con el que se abrió una nueva era de estabilidad política y social y se creó un marco favorable para el desarrollo económico del país. En 1999, el paso del huracán Mitch por el país causó daños estimados en USD 250 millones, provocó una disminución de la producción de café y una reducción de las exportaciones de banana y productos no tradicionales y, como consecuencia, una caída del crecimiento de las exportaciones, del 9%, en ese mismo año. Para 2001 la capacidad de producción y exportación había vuelto a alcanzar los niveles anteriores al huracán Mitch. Con un índice de crecimiento medio del producto interno bruto (PIB) de más del 3% y una tasa de inflación del 7,5%, el país ha mantenido una trayectoria macroeconómica estable. Sin embargo, dentro de este escenario macroeconómico, el Gobierno tiene grandes dificultades para obtener los recursos financieros que le permitan alcanzar algunos de los objetivos del acuerdo de paz y reducir sustancialmente los niveles sumamente altos de pobreza rural.

3. El sector agrícola contribuye con un 24% al PIB, da empleo al 53% de la fuerza laboral y representa la mitad de los ingresos por exportaciones del país. Aproximadamente el 70% de la superficie agrícola cultivada se dedica a granos básicos (maíz, sorgo y frijoles), productos que constituyen la dieta básica de la población guatemalteca. El café, la banana, el caucho, la caña de azúcar y el ganado se producen a escala comercial. En los últimos 10 años un número creciente de empresas emparadoras han comenzado a exportar hortalizas, frutas y flores a los Estados Unidos y

---

<sup>1</sup> Véase información adicional en el apéndice I.

otros países. A través de la “producción por contrata” con empresas exportadoras, una proporción importante de pequeños agricultores y comunidades indígenas se dedican actualmente a la producción de hortalizas y frutas, con el consiguiente aumento sustancial de los ingresos de sus hogares. La propiedad de la tierra está distribuida de forma notablemente desigual: el 2,5% de las explotaciones agrícolas del país controla el 65% de la tierra cultivable, mientras que el 88% de las explotaciones, con una extensión promedio de 1,5 ha, ocupa el 16% de la tierra. Aproximadamente el 40% de la población rural económicamente activa no posee tierra alguna.

### **B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA**

4. El FIDA trabaja en Guatemala desde 1986. La cartera de préstamos del Fondo en el país totaliza cerca de USD 50 millones, con un total de inversiones en proyectos (incluidas las contribuciones de contrapartida del Gobierno y los beneficiarios) de USD 88,8 millones, que abarcan cinco proyectos y préstamos. Entre las principales enseñanzas extraídas de las actividades del FIDA se destacan las siguientes: i) fortalecer las organizaciones de base de los productores rurales desde la fase inicial de un proyecto para garantizar su sostenibilidad; ii) impartir capacitación a los beneficiarios en el marco de todos los componentes y actividades del proyecto, utilizando un enfoque flexible que se adapte a las características sociales y culturales de la población-objetivo; iii) prestar servicios financieros rurales como forma de aumentar el acceso al crédito de las familias campesinas pobres, especialmente de las mujeres; y iv) introducir una perspectiva de género que se aplique a todos los componentes y cuyas actividades conexas se ejecuten desde la fase inicial de diseño del proyecto y continúen durante toda su duración.

### **C. Estrategia de colaboración del FIDA con Guatemala**

5. 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 el proceso de pacificación del país y la reconstrucción y el desarrollo de las zonas afectadas por la guerra. Desde 1995, cuando comenzaron las negociaciones de paz, el FIDA y el Gobierno han mantenido actividades en las zonas afectadas por el conflicto armado. El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) creado a raíz de los acuerdos de paz, es la institución responsable de la ejecución de los proyectos en curso del FIDA en los departamentos afectados. Actualmente, en un entorno político más democrático surgido de los acuerdos de paz, los esfuerzos se han reorientado hacia un enfoque nacional programático, e integral de la pobreza y el desarrollo rurales.

6. El actual marco estratégico de las actividades del FIDA en Guatemala<sup>2</sup> se orienta al mejoramiento 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 reforzar la reducción de la pobreza y fomentar actividades de desarrollo rural con operaciones conjuntas del FIDA y el Gobierno, y reorientar las actividades en las zonas rurales en que se concentra este grupo. Por consiguiente, si bien los agricultores de muy pequeña escala y sin tierra y las mujeres rurales siguen formando parte del grupo-objetivo, se ampliará el alcance de las nuevas actividades para dar prioridad a las necesidades del grupo rural más vulnerable, es decir, las comunidades indígenas.

---

<sup>2</sup> República de Guatemala: Documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), enero, 2003.

7. Este enfoque se ajusta a las observaciones acerca del documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) para Guatemala, formuladas en el 78° período de sesiones de la Junta Ejecutiva del FIDA. Las recomendaciones hechas durante esos debates fueron: i) utilizar los acuerdos de paz como vehículo para proseguir al apoyo a las iniciativas de reducción de la pobreza del FIDA; ii) diversificar los cultivos y fomentar el cultivo de café orgánico para mejorar los ingresos de los campesinos; y iii) apoyar los consejos de desarrollo local como forma de potenciar las organizaciones indígenas y de campesinos pobres.

8. La estrategia del FIDA para el país ha evolucionado de un enfoque basado en proyectos, a otro basado en programas, con miras a: i) concentrar las actividades de reducción de la pobreza en las poblaciones rurales indígenas y vulnerables; y ii) fortalecer la capacidad operacional del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en materia de desarrollo rural y reducción de la pobreza mediante la creación de un programa nacional de desarrollo rural.

#### **D. Política de Guatemala relativa a la erradicación de la pobreza<sup>3</sup>**

9. La política social de Guatemala no sólo deriva de la orientación política del Gobierno actual, sino que también está directamente relacionada con los compromisos asumidos en los acuerdos de paz de diciembre de 1996, que han de aplicarse bajo la supervisión de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). El programa social de la administración gubernamental actual apunta a acelerar la modernización de la economía, poner fin al modelo de impunidad y crear un sector público que funcione conforme al estado de derecho. Otros aspectos del programa gubernamental son la búsqueda de la justicia, la seguridad y el bienestar para todos los ciudadanos, poniendo el acento en la descentralización, la participación de la sociedad civil y la erradicación de la pobreza.

10. El objetivo general de la política social de Gobierno es crear las condiciones para mejorar de forma duradera las condiciones de vida, particularmente de la población pobre y los excluidos, y cumplir los compromisos asumidos en el acuerdo de paz. Los objetivos estratégicos fundamentales son alcanzar un desarrollo humano auténtico, reducir la pobreza, fortalecer y ampliar la participación pública y promover la descentralización. Los ámbitos temáticos en que se procurará alcanzar estos cuatro objetivos son la educación, la salud, la vivienda, el multiculturalismo y la comunicación intercultural, el empleo, el género, los grupos vulnerables, la agricultura y el medio ambiente. En el marco de los acuerdos de paz y bajo la coordinación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ha comenzado a funcionar la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural, que sienta las bases para un programa común entre el Gobierno, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones de base.

11. En abril de 2002 el Congreso de Guatemala promulgó una nueva versión de la Ley General de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, todas ellas concebidas directamente para actualizar las reglamentaciones del proceso de descentralización gubernamental. Los objetivos de estas leyes no sólo están relacionados con un proceso de desarrollo local democrático y participativo, sino que apuntan directamente a potenciar a los habitantes de las comunidades rurales aisladas, especialmente las que cuentan con población indígena. El MAGA, junto con otras instituciones del sector público, debió adaptar sus procesos de planificación y metodologías a los consejos de desarrollo comunitario, municipal y departamental instituidos.

---

<sup>3</sup> Para información adicional véase el apéndice V.

### **E. Actividades de erradicación de la pobreza de otros importantes donantes**

12. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Unión Europea (UE) son los donantes multilaterales más importantes que trabajan en Guatemala. El BID tiene la cartera de préstamos y operaciones (para 2001-2003) más importante, que asciende a más de USD 565,2 millones. La cartera del Banco Mundial asciende en total a más de USD 355,1 millones y con inversiones en educación básica, infraestructura social, reconstrucción del país tras el paso del huracán Mitch, actividades de financiación y administración de tierras, carreteras rurales secundarias y principales y participación del sector privado en la infraestructura pública. Entre los donantes bilaterales se cuentan el Japón (principal donante del país), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Institución Alemana de Crédito para la Reconstrucción, el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica y los Gobiernos de los Países Bajos, Italia y España.

13. Las operaciones más importantes del Banco Mundial y el BID ejecutadas recientemente (2003) son: i) el Proyecto de Manejo Integrado de Recursos Naturales en el Altiplano Occidental (MIRNA), financiado por el Banco Mundial y el MAGA, con un presupuesto total de USD 54,3 millones, que ha de ejecutarse en un período de cinco años y abarcan la misma zona que la iniciativa del FIDA que nos ocupa además del departamento de Quiché. Sus componentes son: servicios ambientales, conservación de la diversidad biológica y producción sostenible; y ii) el Programa de Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Altas de Guatemala, financiado por el MAGA y el BID con un costo total de USD 44,4 millones y un período de ejecución de seis años. El proyecto tiene cobertura nacional e incluye tres de los departamentos cubiertos por el programa del FIDA (San Marcos, Sololá y Totonicapán), y opera en cuencas hídricas ubicadas a más de 1 200 m sobre el nivel del mar. Sus componentes incluyen el desarrollo de las capacidades locales para el manejo ambiental, inversiones en la conservación de recursos naturales, reducción de la vulnerabilidad a los riesgos y servicios ambientales. Así pues, una cuantía importante de esas inversiones en manejo de recursos naturales será un complemento útil a las actividades del FIDA.

### **F. Justificación del programa**

14. Utilizando un enfoque de programa en varias etapas, la justificación y el diseño del programa se enmarcan en las políticas gubernamentales de reducción de la pobreza y desarrollo rural y agrícola, los compromisos contraídos en los acuerdos de paz y el Marco Estratégico institucional del FIDA para 2002-2006, tal como figura consignado en el COSOP de Guatemala. En este contexto, las estrategias de reducción de la pobreza para la población rural pobre y en situación de pobreza extrema no se limitarán a mejorar la capacidad de generación de ingresos de la población-objetivo, sino que adoptarán un enfoque más integral, que tenga en consideración la situación de tradicional abandono de los pueblos indígenas. Al ayudar al Gobierno a aplicar este enfoque secuencial del desarrollo rural nacional, el FIDA seguirá ampliando su función como catalizador del apoyo del nuevo marco institucional y de políticas, con sus correspondientes normas y reglamentaciones, ofreciendo a los pobres de las zonas rurales los instrumentos para lograr un desarrollo integrado que les permita salir de la pobreza. Para alcanzar la meta del desarrollo rural sostenible, se establecerán cuatro ejes operacionales estratégicos: descentralización, competitividad, inversiones sociales y vínculos institucionales. A este respecto, la estructura operacional y los componentes del programa se han diseñado usando una matriz que pone en relación el Marco Estratégico del FIDA para la reducción de la pobreza y el del Gobierno (véase el apéndice IV).

15. El programa encarará el desarrollo rural y la descentralización centrandolo su enfoque en llegar a todos los grupos minoritarios de la zona-objetivo. La población indígena con bajo nivel educativo y un acceso muy limitado a los recursos productivos requiere particular atención. Por ejemplo, estos grupos pueden necesitar programas de alfabetización que les permitan recibir capacitación en producción y formación profesional. Ya se han establecido contactos con el programa de

alfabetización de adultos del Ministerio de Educación para apoyar sus iniciativas de educación en las zonas rurales del programa. Con el fin de que los grupos indígenas puedan mejorar sus posibilidades de generación de ingresos, mejorando la producción agrícola y no agrícola u obteniendo empleos mejor remunerados, dentro o fuera de las zonas rurales, se necesitan actividades de educación y capacitación. En este sentido, el programa abordará los problemas del multiculturalismo y la comunicación intercultural y definirá soluciones adecuadas, teniendo en cuenta la habitual marginación de las comunidades indígenas en el contexto de la sociedad guatemalteca. Los servicios, los mecanismos participativos y la información dirigidos a las comunidades indígenas serán bilingües, para dar las mismas oportunidades a todos los beneficiarios. Éste será un importante primer paso para potenciar a este sector de la población rural y ayudarle a alcanzar una mejora sostenible en sus medios de subsistencia.

## **PARTE II – EL PROGRAMA**

### **A. Zona del programa y grupo-objetivo**

16. La zona del programa incluye cinco departamentos (Huehuetenango, San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán y Sololá) en la región occidental del país (véase el mapa de la zona del programa), que abarca las comunidades y municipalidades más pobres de Guatemala.<sup>4</sup> Más del 60% de la población indígena del país se concentra en esta región. Los cultivos tradicionales son la milpa (una combinación de maíz y sorgo), papas, frutas y hortalizas. En el altiplano de los Cuchumatanes las familias campesinas crían pequeños rebaños de ovejas y la mayoría de los pequeños campesinos de la región tiene muy pequeños tropeles de ganado. La mayoría de ellos cultiva para el consumo familiar y el excedente de la cosecha (en los años con buenas condiciones climáticas) se destina a los mercados locales. La zona se encuentra ubicada en la Sierra Madre, una cadena montañosa que se extiende de México a El Salvador, y atraviesa la sección central de Guatemala, de oeste a este.

17. El grupo-objetivo del programa se calcula en unas 333 000 personas, de las cuales 30 000 beneficiarios directos y 100 000 indirectos (el 62,6%, hombres y el 37,4%, mujeres). También se calcula que por lo menos un 65% de los beneficiarios directos (19 500 personas) y de los indirectos (45 500), entre hombres, mujeres y niños, son de origen indígena. El grupo-objetivo está compuesto por pequeños agricultores pobres —hombres y mujeres— (40%), agricultores sin tierra<sup>5</sup> (10%), microempresarios y artesanos (30%) y jóvenes sin tierra (20%). El programa apoyará a estos últimos a través de cursos de formación profesional.

### **B. Objetivos y alcance**

18. El programa está dirigido a reducir los niveles de pobreza y abordar la exclusión y la discriminación que afectan a los grupos indígenas y no indígenas más pobres de Guatemala. El objetivo general es lograr que todas las partes interesadas en el desarrollo participen activa y equitativamente (con una perspectiva de género) y que las políticas nacionales de desarrollo rural en favor de los pobres y el marco institucional se apliquen de manera transparente.

### **C. Componentes**

19. Las actividades del programa se han organizado en cuatro componentes, a saber: i) participación y descentralización para el desarrollo local; ii) comercialización y negocios rurales; iii) servicios técnicos rurales; y iv) fortalecimiento institucional del MAGA. Se establecerá asimismo una Unidad ejecutora del programa (UEP), que incluirá unidades de género, planificación, seguimiento y evaluación (SyE) y gestión.

---

<sup>4</sup> Véase el apéndice VI.

<sup>5</sup> Agricultores sin tierra son los que arriendan o usan tierra en préstamo, principalmente para cultivos de consumo familiar

20. El componente de **participación y descentralización para el desarrollo local** tiene como objetivo general potenciar las poblaciones pobres rurales, tanto indígenas y como no indígenas, y consolidar su confianza en sí mismas para que participen activa y sistemáticamente en la planificación del desarrollo económico y social de sus comunidades. En el marco del componente se emprenderán las siguientes actividades: i) fortalecimiento de la autonomía de gestión de las organizaciones comunitarias; ii) fortalecimiento y consolidación de las organizaciones económicas locales, con particular apoyo a las mujeres indígenas y no indígenas del medio rural; iii) fortalecimiento y consolidación del proceso de descentralización municipal; iv) ejecución de un programa de salud reproductiva para mujeres indígenas, v) establecimiento de un fondo de inversión y preinversión social en apoyo de las inversiones sociales solicitadas por las comunidades rurales; vi) actividades para la resolución de conflictos en las comunidades rurales; y vii) fortalecimiento de la capacidad de impartir formación de los institutos técnicos mayas de enseñanza primaria y secundaria, con el apoyo del Instituto de Investigación y Desarrollo Maya (IIDEMAYA). Se han establecido enlaces concretos entre las actividades de apoyo a la descentralización y el apoyo institucional al MAGA, para garantizar la participación de las organizaciones de base.

21. El componente de **comercialización y negocios rurales**: apunta a instituir vínculo eficaces entre los productores agrícolas y no agrícolas y los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales. En el marco del componente se ofrecerán los siguientes servicios: i) información general y confidencial sobre mercados (locales, nacionales y externos); ii) identificación de los mecanismos de producción locales y nacionales, lo que incluye el empaque (elaboración) y las cadenas o agrupaciones de comercialización para los productos agrícolas y no agrícolas producidos localmente; y iii) capacitación en técnicas de comercialización. Como parte del componente se apoyará la organización y participación en ferias locales, regionales, nacionales, e internacionales; las mesas de negociación de compradores y productores; el apoyo, capacitación y asesoramiento para suscribir contratos de producción con empresas locales de empaque, procesadores industriales, mayoristas y minoristas, e identificación de contactos en mercados extranjeros.

22. El Componente de **servicios técnicos rurales**: apoya al grupo-objetivo, mejorando su capacidad de generar ingresos y transformando las actividades económicas de subsistencia en pequeños negocios rurales rentables, tanto agrícolas como no agrícolas. En el marco de este componente se ofrecerá a las organizaciones económicas de los beneficiarios un acceso sistemático a los servicios rurales de apoyo técnico a la agricultura, ganadería, silvicultura, microempresas y actividades artesanales, dentro de una estrategia operativa guiada por la demanda, participativa y orientada al mercado. Todas las actividades que se ejecuten dentro de este componente se harán a través de contratos externos con proveedores de servicios altamente calificados (tales como organizaciones no gubernamentales [ONG], fundaciones, organizaciones de base, consultores, etc.), de preferencia locales y contratados con procedimientos de licitación transparentes. Los proveedores de servicios deberán utilizar metodologías participativas para identificar y sistematizar las actividades de las organizaciones económicas de los beneficiarios con arreglo a un esquema operacional basado en la demanda; el personal sobre el terreno encargado debería estar capacitado en cuestiones de género y hablar con fluidez los dialectos locales mayas. En el marco de este componente también se emprenderán las siguientes actividades: i) establecimiento de un fondo de asistencia técnica para financiar los servicios de apoyo técnico agrícola y no agrícola destinados a las organizaciones económicas de los beneficiarios; ii) establecimiento de un fondo de desarrollo productivo para financiar proyectos asociativos de riego en pequeña escala, infraestructura de comercialización, y reparación y mantenimiento de caminos rurales; iii) promoción de mecanismos de apoyo para facilitar el acceso a los servicios financieros públicos y privados; y iv) promoción de la capacitación en formación profesional para los jóvenes sin tierra. En el programa no se contemplará apoyo financiero para inversiones en manejo de recursos naturales y del medio ambiente, debido a la considerable cuantía de recursos ya disponibles en la zona del programa a través de los programas dedicados a los recursos naturales del MAGA, el Banco Mundial y el BID, con los que se establecerán mecanismos de coordinación y acuerdos de trabajo.

23. El componente de **fortalecimiento institucional del MAGA** se propone apoyar a ese ministerio en la elaboración y aplicación de un nuevo modelo institucional que permita atender eficazmente las metas del Gobierno relativas al desarrollo rural y la lucha contra la pobreza. Las enseñanzas extraídas por el FIDA de la ejecución del Proyecto del Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Honduras), el Programa del Fondo de Asistencia Técnica para los Departamentos de León, Chinandega y Managua (Nicaragua) y el Programa de Reconstrucción y Modernización Rural (El Salvador) aportarán valiosas informaciones sobre las posibles estructuras jurídicas y operacionales para el sector agrícola en Guatemala. Dentro de este componente se ejecutarán las siguientes actividades en orden secuencial: i) diagnóstico institucional del sector y evaluación de riesgos de la capacidad de formulación de políticas del Gobierno y la sociedad civil; ii) formulación de políticas sobre desarrollo rural y reducción de la pobreza; iii) diseño y aplicación del marco institucional del Programa Nacional de Desarrollo Rural; iv) diseño de instrumentos para el desarrollo rural y apoyo para su aplicación; y v) promoción y fortalecimiento de los enlaces operacionales entre el Programa Nacional de Desarrollo Rural del MAGA y las políticas de descentralización del Gobierno, a través de los consejos de desarrollo comunitario, municipal y departamental.

24. Habida cuenta de que el Programa Nacional de Desarrollo Rural se ejecuta en favor de las poblaciones pobres y de que es necesario alcanzar un consenso para introducir innovaciones en el marco institucional rural de Guatemala, el Gobierno y el FIDA llevarán a cabo verificaciones sistemáticas de las condiciones reales a mitad de período a fin de evaluar los progresos alcanzados por este componente en lo que se refiere a la configuración de un nuevo marco normativo e institucional. Si esta verificación es satisfactoria, la ejecución y gestión del programa se transferirá al nuevo entorno institucional. En caso contrario, se revisará el programa antes de continuar con la fase II y la fase III.

25. El **enfoque estratégico de género** del programa apunta a crear las condiciones para: i) un acceso equitativo de las mujeres rurales (en particular las de origen indígena) a todos los componentes del programa, oportunidades de capacitación, producción e inversión; ii) la ejecución de actividades tendentes a reducir la disparidad entre los hombres y las mujeres de zonas rurales en materia de educación y formación; y iii) el apoyo a la plena participación de las mujeres del medio rural en las organizaciones económicas. Como resultado de ello, el programa debería fomentar significativamente la confianza de las mujeres de las zonas rurales en sí mismas y su capacidad productiva y empresarial, así como de generación de ingresos. En el marco del programa se ejecutará o financiará una serie de actividades operacionales con una perspectiva de género. Entre éstas pueden mencionarse la selección de personal de programa sensibles a las cuestiones de género; una formación sistemática en cuestiones de género para el personal de la UEP y los proveedores de servicios; la aplicación de estrategias y metodologías con una perspectiva de género en todos los componentes del programa; la capacitación en técnicas de dirección de las mujeres miembros de organizaciones locales; la participación activa de las mujeres en las organizaciones sociales y económicas; el fortalecimiento de los programas de salud reproductiva dirigidos a la mujer; la realización durante el primer año de actividades, de una evaluación de las cuestiones de género, y el diseño y ejecución de otros estudios sobre el terreno en relación con esas cuestiones; el apoyo a un SyE con una perspectiva de género; y la promoción de inversiones que permitan a las mujeres rurales dedicadas a actividades económicas en las comunidades ahorrar tiempo en sus tareas domésticas.

#### **D. Costos y financiación**

26. El costo total del programa se estima en USD 48 millones (cuadros 1 y 2). La financiación de los costos de programa se ajustará a las siguientes modalidades: un préstamo del FIDA de USD 30 millones (62,5% de los costos totales); un préstamo del Fondo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (Fondo de la OPEP) para el Desarrollo Internacional de USD 10 millones (20,8%); una contribución de contrapartida del Gobierno de USD 6 millones (12,5%); y contribuciones en especie de los beneficiarios por un valor de USD 2 millones (4,2%). El programa se ejecutará en un período de seis años. A continuación se consigna el costo de cada componente:

participación y descentralización para el desarrollo local, USD 10,7 millones (lo que representa el 22,4% de los costos totales de programa); comercialización y negocios rurales, USD 12,6 millones (26,3%); servicios técnicos rurales, USD 15,7 millones (32,8%); y fortalecimiento institucional del MAGA, USD 2,2 millones (4,7%). La UEP supone un costo total de USD 6,5 millones (13,7%), en el que se incluyen el SyE (USD 1,3 millones) y actividades estratégicas en materia de género (USD 2,1 millones).

**CUADRO 1: RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROGRAMA <sup>a</sup>**  
(en miles de USD)

Componentes y UEP	Moneda nacional	Divisas	Total	Porcentaje de divisas	Porcentaje del costo básico
<b>A. Participación y descentralización para el desarrollo local</b>	<b>9 751</b>	<b>101</b>	<b>9 851</b>	<b>1</b>	<b>22</b>
1. Dirección del componente	1 408	15	1 423	1	3
2. Fondos de inversión social	2 987	---	2 987	0	7
3. Fortalecimiento del gobierno municipal	766	86	852	10	2
4. Fortalecimiento de organizaciones económicas	801	---	801	0	2
5. Fortalecimiento de organizaciones de base	3 789	---	3 789	0	9
<b>B. Comercialización y negocios rurales</b>	<b>11 583</b>	<b>190</b>	<b>11 773</b>	<b>2</b>	<b>27</b>
1. Dirección del componente	677	40	717	6	2
2. Unidad de inteligencia de mercados	538	109	646	17	1
3. Unidad de desarrollo comercial	1 196	42	1 238	3	3
4. Infraestructura de comercialización	9 172	---	9 172	0	21
<b>C. Servicios técnicos rurales</b>	<b>13 703</b>	<b>628</b>	<b>14 331</b>	<b>4</b>	<b>33</b>
1. Coordinación del componente	1 165	74	1 239	6	3
2. Servicios de apoyo técnico	4 547	494	5 042	10	11
3. Capacitación	623	---	623	0	1
4. Contratos institucionales	540	60	600	10	1
5. Fondo de desarrollo productivo	6 828	---	6 828	0	16
<b>D. Fortalecimiento institucional del MAGA</b>	<b>1 761</b>	<b>292</b>	<b>2 053</b>	<b>14</b>	<b>5</b>
1. Coordinación del componente	738	144	882	16	2
2. Diagnóstico institucional	59	11	70	15	0
3. Institucionalización de programas de desarrollo rural	656	97	753	13	2
4. Habilitación de instrumentos para el desarrollo rural	103	18	121	15	0
5. Fortalecimiento de la participación del MAGA en los consejos de desarrollo rural	205	23	228	10	1
<b>E. Unidad Ejecutora del Programa</b>	<b>5 501</b>	<b>414</b>	<b>5 916</b>	<b>7</b>	<b>13</b>
1. Unidad de gestión	2 673	149	2 822	5	6
2. Unidad de planificación, SyE	1 099	117	1 216	10	3
3. Actividades de género	1 730	148	1 878	8	4
<b>Total de costos básicos</b>	<b>42 299</b>	<b>1 626</b>	<b>43 925</b>	<b>4</b>	<b>100</b>
Imprevistos de orden físico	817	103	920	11	2
Imprevistos por alza de precios	3 059	96	3 155	3	7
<b>Costos totales del programa</b>	<b>46 175</b>	<b>1 825</b>	<b>48 000</b>	<b>4</b>	<b>109</b>

<sup>a</sup> La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

**CUADRO 2: PLAN DE FINANCIACIÓN<sup>a</sup>**  
(en miles de USD)

Componentes y UEP	FIDA		Gobierno		Fondo de la OPEP		Beneficiarios		Total		Divisas	Moneda nacional (excluidos impuestos)	Derechos e impuestos
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%			
<b>A. Participación y descentralización para el desarrollo local</b>	<b>7 343</b>	<b>68,2</b>	<b>1 416</b>	<b>13,2</b>	<b>2 000</b>	<b>18,6</b>	-	-	<b>10 759</b>	<b>22,4</b>	<b>114</b>	<b>9 952</b>	<b>693</b>
1. Dirección del componente	1 513	96,9	49	3,1	-	-	-	-	1 561	3,3	17	1 496	49
2. Fondos de inversión social	859	26,6	867	26,9	1 500	46,5	-	-	3 226	6,7	-	2 985	241
3. Fortalecimiento del gobierno municipal	866	89,6	101	10,4	-	-	-	-	966	2,0	97	768	101
4. Fortalecimiento de organizaciones económicas	812	90,0	90	10,0	-	-	-	-	902	1,9	-	812	90
5. Fortalecimiento de organizaciones de base	3 294	80,3	309	7,5	500	12,2	-	-	4 103	8,5	-	3 891	212
<b>B. Comercialización y negocios rurales</b>	<b>4 174</b>	<b>33,0</b>	<b>1 467</b>	<b>11,6</b>	<b>6 500</b>	<b>51,4</b>	<b>500</b>	<b>4,0</b>	<b>12 641</b>	<b>26,3</b>	<b>212</b>	<b>11 771</b>	<b>659</b>
1. Dirección del componente	763	96,4	29	3,6	-	-	-	-	791	1,6	45	718	29
2. Unidad de inteligencia de mercados	659	92,6	53	7,4	-	-	-	-	712	1,5	120	539	53
3. Unidad de desarrollo comercial	1 288	93,5	89	6,5	-	-	-	-	1,377	2,9	47	1 241	89
4. Infraestructura de comercialización	1 464	15,0	1 297	13,3	6 500	66,6	500	5,1	9 761	20,3	-	9 273	488
<b>C. Servicios técnicos rurales</b>	<b>10 262</b>	<b>65,2</b>	<b>2 482</b>	<b>15,8</b>	<b>1 500</b>	<b>9,5</b>	<b>1 500</b>	<b>9,5</b>	<b>15 744</b>	<b>32,8</b>	<b>711</b>	<b>13 928</b>	<b>1 104</b>
1. Coordinación del componente	1 311	95,5	62	4,5	-	-	-	-	1 373	2,9	83	1 228	62
2. Servicios de apoyo técnico	5 158	90,1	568	9,9	-	-	-	-	5 726	11,9	561	4 597	568
3. Capacitación	634	90,0	70	10,0	-	-	-	-	705	1,5	-	634	70
4. Contratos institucionales	603	90,0	67	10,0	-	-	-	-	670	1,4	67	536	67
5. Fondo de desarrollo productivo	2 555	35,1	1 714	23,6	1 500	20,6	1 500	20,6	7 269	15,1	-	6 933	337
<b>D. Fortalecimiento institucional del MAGA</b>	<b>2 086</b>	<b>92,2</b>	<b>176</b>	<b>7,8</b>	-	-	-	-	<b>2 262</b>	<b>4,7</b>	<b>323</b>	<b>1 763</b>	<b>176</b>
1. Coordinación del componente	894	92,5	73	7,5	-	-	-	-	967	2,0	158	736	73
2. Diagnóstico institucional	68	90,8	7	9,2	-	-	-	-	75	0,2	11	57	7
3. Institucionalización de programas de desarrollo rural	761	91,2	73	8,8	-	-	-	-	834	1,7	108	653	73
4. Aplicación de instrumentos para el desarrollo rural	119	90,7	12	9,3	-	-	-	-	132	0,3	19	100	12
5. Participación estratégica en los consejos de desarrollo rural	244	95,7	11	4,3	-	-	-	-	255	0,5	26	218	11
<b>E. Unidad Ejecutora del Programa</b>	<b>6 136</b>	<b>93,1</b>	<b>458</b>	<b>6,9</b>	-	-	-	-	<b>6 594</b>	<b>13,7</b>	<b>466</b>	<b>5 670</b>	<b>458</b>
1. Unidad de gestión	2 942	93,7	196	6,3	-	-	-	-	3 138	6,5	168	2 774	196
2. Unidad de planificación, SyE	1 247	93,2	92	6,8	-	-	-	-	1 338	2,8	131	1 116	92
3. Actividades de género	1 947	91,9	171	8,1	-	-	-	-	2 118	4,4	167	1 780	171
<b>Costos totales del programa</b>	<b>30 000</b>	<b>62,5</b>	<b>6 000</b>	<b>12,5</b>	<b>10 000</b>	<b>20,8</b>	<b>2 000</b>	<b>4,2</b>	<b>48 000</b>	<b>100,0</b>	<b>1 825</b>	<b>43 084</b>	<b>3 091</b>

<sup>a</sup> La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.



### **E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría**

27. La adquisición de bienes y servicios, obras públicas y servicios de consultoría financiados con el préstamo del FIDA se hará de conformidad con la legislación nacional y las directrices para la adquisición de bienes y servicios del FIDA y la institución cooperante. Los vehículos y equipos se adquirirán mediante licitaciones nacionales e internacionales, tal como se estipula en el convenio de préstamo. Los organismos privados de desarrollo rural y asistencia técnica se contratarán mediante licitaciones nacionales, con procedimientos aceptables para el FIDA y de conformidad con los procedimientos de adquisición de bienes y servicios del Gobierno. El Gobierno y el PNUD suscribirán un acuerdo subsidiario para la adquisición de bienes y servicios y la contratación de personal local y de asistencia técnica.

28. Los desembolsos para los gastos de funcionamiento, sueldos y pequeñas obras de ingeniería que cuesten menos de USD 10 000 se harán con arreglo a declaraciones de gastos. El pago de los contratistas locales que intervengan en actividades de desarrollo y de asistencia técnica requerirá una documentación detallada. Se abrirá una cuenta especial, en el Banco Central de Guatemala, con una asignación autorizada de USD 2,5 millones. El director del programa presentará las solicitudes de desembolso a la institución cooperante (UNOPS), quien verificará que los gastos efectuados cumplen las condiciones establecidas, y luego solicitará el desembolso de los fondos de la cuenta del préstamo correspondiente del FIDA.

29. Una vez que el préstamo se haya hecho efectivo, y antes de proceder al segundo depósito de recursos del préstamo en la cuenta especial, en el marco del programa se establecerán sendos sistemas de contabilidad y de control interno, aceptables para el FIDA, cuya instalación se encomendará a una empresa de contabilidad local especializada. La contabilidad se desglosará por componente y categoría, y con arreglo a los procedimientos de clasificación de gastos del Gobierno.

30. Se seleccionará una empresa de auditoría, aceptable para el FIDA, con el fin de que proceda a realizar auditorías financieras y de gestión anuales, financiadas con cargo al programa. Los organismos contratados llevarán cuentas por separado de los gastos relacionados con el programa.

### **F. Organización y administración<sup>9</sup>**

31. De acuerdo con el Gobierno, la ejecución del programa correrá por cuenta del MAGA. El programa se iniciará con arreglo a disposiciones operacionales y administrativas similares a las utilizadas en proyectos anteriores financiados por el FIDA y el MAGA. Al inicio del programa se establecerá un comité directivo que será responsable del control normativo y de gestión, la aprobación y supervisión de los planes operativos y los presupuestos anuales, así como de la orientación general del programa. El Ministro de Agricultura o un representante suyo presidirán el comité. Entre los restantes miembros del comité figurarán representantes del Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN), un representante de los consejos de desarrollo de los departamentos y dos representantes de los municipios de la zona del programa, todos ellos seleccionados anualmente, y con carácter rotatorio. Los beneficiarios del programa estarán representados por cinco personas (hombres y mujeres): una de las organizaciones de campesinos, una de las organizaciones indígenas de origen maya y tres de las organizaciones locales de beneficiarios, elegidos democráticamente entre los dirigentes de las organizaciones locales, lo que garantizará una representación equilibrada desde el punto de vista del género y la etnia, con un período de rotación de dos años.

---

<sup>9</sup> Véase el Apéndice VII.

32. Tras un análisis minucioso de las diferentes posibilidades, se consideró que la más apropiada era una UEP descentralizada, con cinco oficinas departamentales y una oficina de enlace en Ciudad de Guatemala. De esta manera se establecerán relaciones más estrechas con las autoridades locales y las comunidades, con costos menores de supervisión y desplazamiento del personal, pese a que los costos iniciales de ejecución y mantenimiento sean más elevados. Con arreglo a esta estructura se establecerá una UEP descentralizada con autonomía financiera y administrativa en la ciudad de Quetzaltenango, que está situada en la zona del programa cubierta por la fase I. El MAGA delegará sus responsabilidades y atribuciones a la UEP. El programa se organizará en torno a cinco oficinas departamentales, una en cada departamento participante. Las oficinas se han distribuido conforme a criterios políticos y geográficos, sobre la base de la estructura de descentralización en el plano de la comunidad, municipal y departamental, y también con arreglo al nivel y la distribución del grupo-objetivo en cada zona de influencia.

33. Aunque la UEP tendrá una función de planificación y supervisión, la ejecución de todas las actividades sobre el terreno correrá a cargo de empresas de consultoría nacionales y locales, grupos profesionales, fundaciones privadas y gubernamentales y ONG, que impartirán capacitación y prestarán servicios productivos y financieros a los beneficiarios del programa. Todos los contratos se basarán en procesos de licitación con arreglo a la reglamentación de la institución cooperante, el Gobierno y el FIDA.

### **G. Justificación económica**

34. El programa ha de promover la integración económica de las zonas rurales de los cinco departamentos de la región occidental en la corriente principal del desarrollo de Guatemala. Además, el apoyo prestado por el programa a la participación de las organizaciones de base en las actividades de descentralización, unido a la asistencia para el desarrollo y la consolidación de las actividades económicas de los beneficiarios, contribuirán a reforzar la confianza de los habitantes rurales pobres del medio rural en sí mismos, en particular de las comunidades indígenas, las mujeres y los jóvenes. Ello, a su vez, fomentará la capacidad de acción de sus organizaciones locales sociales y económicas.

35. Gracias al programa se fortalecerá la base de recursos productivos y de infraestructura de 30 000 beneficiarios directos (agricultores rurales pobres, tanto hombres como mujeres, agricultores sin tierra y jóvenes rurales) que viven en la región. El impulso resultante que se dé al desarrollo social y económico de la región redundará indirectamente en beneficio de 100 000 personas, que sacarán provecho de las inversiones coordinadas en los ámbitos social, productivo y de comunicaciones derivadas de una planificación institucional unificada de los consejos de desarrollo comunitario, municipal y departamental. De esta manera las mejoras en salud, educación, servicios básicos e infraestructuras de comunicaciones en las zonas rurales mejorarán las condiciones de vida de las comunidades rurales pobres, indígenas y no indígenas. La capacidad de recursos humanos del grupo-objetivo, particularmente de las comunidades indígenas y las mujeres y hombres rurales jóvenes, mejorará gracias a un programa de capacitación sistemática en formación profesional para 6 000 jóvenes rurales. Se impartirá capacitación y se prestará apoyo a otros 9 000 beneficiarios, adultos y jóvenes, en gestión de microempresas y comercialización, particularmente a quienes se dedican a la fabricación de artesanía indígena y tradicional. Se ha estimado que los programas de comercialización y asistencia técnica agrícola redundarán en beneficio de, por lo menos, 12 000 personas, entre ellas a 2 200 mujeres rurales y mujeres cabeza de familia, como mínimo. Las inversiones productivas no reembolsables en proyectos de riego en pequeña escala, infraestructura de clasificación y comercialización y el mejoramiento de la red de carreteras rurales de la región beneficiarán directamente a 24 000 familias en total. De esta manera mejorará su capacidad de comercialización y generación de ingresos.

## H. Riesgos

36. El cumplimiento de los acuerdos de paz es jurídicamente vinculante para toda administración gubernamental. Así pues, lo convenido en los acuerdos —que es supervisado sistemáticamente por el sistema de las Naciones Unidas— ofrece suficientes garantías frente a un cambio importante de política durante el período de ejecución de todo el programa. En el marco del programa se apoyará al Gobierno para que supere los puntos débiles de sus políticas y mecanismos de ejecución para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo rural y agrícola. Ayudará asimismo al Gobierno a generar salvaguardias normativas en favor de las poblaciones pobres y mecanismos de mitigación, mejorando la capacidad de las organizaciones rurales de base y de la sociedad civil a nivel local. De esta manera el programa facilitará recursos para fortalecer el marco institucional del MAGA y del Gobierno, y para promover las políticas y medidas de descentralización actuales.

## I. Impacto ambiental

37. El programa ha sido clasificado en la categoría B, sobre la base de que el posible impacto detectado podría abordarse a través de recomendaciones e intervenciones que recojan las preocupaciones ambientales mediante dos intervenciones de próxima ejecución, se realizarán inversiones generalizadas en el manejo de los recursos naturales y de las cuencas altas en la zona de programa. Estas son: i) el Proyecto de Manejo Integrado de Recursos Naturales en el Altiplano Occidental, financiado por el MAGA y el Banco mundial, con un costo de USD 54,3 millones y un período de ejecución de cinco años; y ii) el Programa de Manejo de Recursos Naturales para las Cuencas Altas de Guatemala, financiado por el MAGA y el BID, con un costo de USD 44,4 millones y un período de ejecución de seis años; estos dos proyectos deberían iniciarse a mediados y a fines de 2003, respectivamente. El programa del FIDA incluirá un funcionario de enlace con estas intervenciones, para que las actividades del FIDA se planifiquen conjuntamente y estén plenamente coordinadas con las emprendidas por el Banco Mundial y el BID.

## J. Características innovadoras

38. El programa incluye en su diseño y plan operacional cinco aspectos innovadores: i) la aplicación y consolidación de los procesos y mecanismos de descentralización del Gobierno como instrumentos de potenciación de las poblaciones rurales indígenas y no indígenas; ii) el vínculo entre el diálogo sobre políticas y el fortalecimiento institucional, por un lado, y los instrumentos de desarrollo rural y las operaciones de campo, por el otro; iii) el uso de las oportunidades de mercado y la información como punto de partida de los servicios de apoyo técnico del programa y los recursos de inversión; iv) el uso de instrumentos multiculturales en la determinación de la población-objetivo, para definir las limitaciones y las necesidades de cada subgrupo de beneficiarios (tanto en lo relativo a los subgrupos mayas como a las poblaciones rurales pobres no indígenas), y preparar un conjunto específico de actividades del programa adaptadas a las características y metas de cada uno; y v) una atención especial al desarrollo de las posibilidades de los jóvenes rurales y la formación profesional sistemática de hombres y mujeres jóvenes en materias con salida comercial a nivel regional y nacional.

### **PARTE III – INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS**

39. Un convenio de préstamo entre la República de Guatemala y el FIDA constituye el instrumento jurídico para la concesión del préstamo propuesto al prestatario. Se acompaña como anexo un resumen de las garantías suplementarias importantes incluidas en el convenio de préstamo negociado.
40. La República de Guatemala está facultada por su legislación para contraer empréstitos con el FIDA.
41. Me consta que el préstamo propuesto se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA.

### **PARTE IV – RECOMENDACIÓN**

42. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe el préstamo propuesto de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo a la República de Guatemala, en diversas monedas, por una cantidad equivalente a veintiún millones quinientos cincuenta mil derechos especiales de giro (DEG 21 550 000), con vencimiento el 15 de agosto de 2023, o antes de esta fecha, el cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este Informe y Recomendación del Presidente.

Lennart Båge  
Presidente



## RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONVENIO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO

(Negociaciones sobre el préstamo concluidas el 27 de agosto de 2003)

1. **Cofinanciamiento.** El Gobierno de la República de Guatemala (el “Gobierno”) se propone obtener del Fondo de la OPEP para el Desarrollo Internacional un préstamo por la cantidad principal de diez millones de dólares estadounidenses (USD 10 000 000), aproximadamente, para ayudar a financiar el programa conforme a las condiciones establecidas en un convenio que se celebrará entre el Gobierno y la OPEP.
2. **Cuenta del programa.** La UEP abrirá y mantendrá, en un banco del área de influencia del programa acordado por el Gobierno y el Fondo, una cuenta corriente para las operaciones del programa.
3. **Disponibilidad de los recursos del préstamo.** A fin de financiar la ejecución del programa, el Gobierno pondrá los recursos del préstamo a disposición del MAGA de conformidad con los planes operativos anuales (POA) y los procedimientos nacionales habituales del Gobierno en relación con la cooperación para el desarrollo.
4. **Traspaso de fondos.** A fin de financiar la ejecución del programa, el MAGA transferirá los fondos disponibles y otros recursos a la UEP de conformidad con los POA.
5. **Fondos de contrapartida.** El Gobierno pondrá a disposición del MAGA, durante el período de ejecución del programa, fondos de contrapartida de sus propios recursos por una cantidad total de hasta USD 6 000 000, de conformidad con los procedimientos nacionales habituales del Gobierno en relación con la cooperación para el desarrollo.
6. **Circunstancia adicional de suspensión.** El FIDA podrá suspender, total o parcialmente, el derecho del Gobierno a solicitar el retiro de fondos de la cuenta del préstamo en caso de que el manual de operaciones del programa, o cualquiera de sus disposiciones, haya sido objeto de cesión, renuncia, suspensión, revocación, enmienda u otra modificación sin el acuerdo previo del FIDA, y éste haya determinado que tal cesión, renuncia, suspensión, revocación, enmienda o modificación ha tenido, o es probable que tenga, consecuencias adversas sustanciales para el programa.
7. **Manual de operaciones del programa.** La UEP preparará un borrador de manual de operaciones. La UEP someterá el borrador del manual de operaciones al MAGA, para que éste lo apruebe. El MAGA antes de su aprobación transmitirá el borrador del manual de operaciones al FIDA. La UEP adoptará el manual de operaciones, tal como haya sido acordado por el FIDA.
8. **Condiciones para la entrada en vigor.** El convenio de préstamo entrará en vigor con sujeción al cumplimiento de las siguientes condiciones previas:
  - a) que el MAGA haya creado debidamente la UEP;
  - b) que el MAGA haya nombrado debidamente al director del programa con la no objeción previa del FIDA;
  - c) que el convenio de préstamo haya sido debidamente firmado, y que su firma y cumplimiento por el Gobierno hayan sido debidamente autorizados y ratificados mediante todos los trámites administrativos y gubernamentales necesarios;
  - d) que el Gobierno haya presentado al FIDA un dictamen jurídico favorable, emitido por la Procuraduría General de la Nación, y cuya forma y contenido sean aceptables para el FIDA.



## APPENDIX I

## COUNTRY DATA

## GUATEMALA

<b>Land area (km<sup>2</sup> thousand) 2001 1/</b>	108	<b>GNI per capita (USD) 2001 1/</b>	1 680
<b>Total population (million) 2001 1/</b>	11.69	<b>Inflation, consumer prices (annual %) 2001 1/</b>	8
<b>Population density (people per km<sup>2</sup>) 2001 1/</b>	108	<b>Exchange rate: USD 1 =</b>	GTQ 7.60
<b>Local currency</b>	Quetzal (GTQ)		
<b>Social Indicators</b>		<b>Economic Indicators</b>	
Population (average annual population growth rate) 1995-2001 1/	2.6	GDP (USD million) 2001 1/	20 496
Crude birth rate (per thousand people) 2001 1/	33	Average annual rate of growth of GDP 1/ 1981-1991	1.4
Crude death rate (per thousand people) 2001 1/	7	1991-2001	4.1
Infant mortality rate (per thousand live births) 2001 1/	43	Sectoral distribution of GDP 2001 1/	
Life expectancy at birth (years) 2001 1/	65	% agriculture	23
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	8.4	% industry	19
Poor as % of total rural population 1/	71.9	% manufacturing	13
Total labour force (million) 2001 1/	4.35	% services	58
Female labour force as % of total 2001 1/	30	Consumption 2001 1/	
		General government final consumption expenditure (as % of GDP)	8
		Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	86
		Gross domestic savings (as % of GDP)	6
<b>Education</b>		<b>Balance of Payments (USD million)</b>	
School enrolment, primary (% gross) 2001 1/	102 a/	Merchandise exports 2001 1/	2 466
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2001 1/	31	Merchandise imports 2001 1/	5 607
		Balance of merchandise trade	-3 141
<b>Nutrition</b>		Current account balances (USD million)	
Daily calorie supply per capita, 1997 2/	2 430	before official transfers 2001 1/	-2 270
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2001 3/	46 a/	after official transfers 2001 1/	-1 238
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2001 3/	24 a/	Foreign direct investment, net 2001 1/	n/a
<b>Health</b>		<b>Government Finance</b>	
Health expenditure, total (as % of GDP) 2001 1/	5 a/	Overall budget deficit (including grants) (as % of GDP) 2001 1/	n/a
Physicians (per thousand people) 1999 1/	n/a	Total expenditure (% of GDP) 2001 1/	n/a
Population using improved water sources (%) 2000 3/	92	Total external debt (USD million) 2001 1/	4 526
Population with access to essential drugs (%) 1999 3/	50-79	Present value of debt (as % of GNI) 2001 1/	24
Population using adequate sanitation facilities (%) 2000 3/	81	Total debt service (% of exports of goods and services) 1999 1/	9
<b>Agriculture and Food</b>		Lending interest rate (%) 2001 1/	
Food imports (% of merchandise imports) 2001 1/	14	Deposit interest rate (%) 2001 1/	9
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2000 1/	1 560		
Food production index (1989-91=100) 2001 1/	138		
Cereal yield (kg per ha) 2001 1/	1 826		
<b>Land Use</b>			
Arable land as % of land area 2000 1/	13		
Forest area as % of total land area 2000 1/	26		
Irrigated land as % of cropland 2000 1/	7		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* CD ROM 2003

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2000

3/ UNDP, *Human Development Report*, 2003

**PREVIOUS IFAD FINANCING IN THE REPUBLIC OF GUATEMALA**

<b>Project Name</b>	<b>Initiating Institution</b>	<b>Cooperating Institution</b>	<b>Lending Terms</b>	<b>Board Approval</b>	<b>Loan Effectiveness</b>	<b>Current Closing Date</b>	<b>Loan/Grant Acronym</b>	<b>Denominated Currency</b>	<b>Approved Loan/Grant Amount</b>	<b>Disbursement (as % of Approved Amount)</b>
Generation and Transfer of Agricultural Technology and Seed Production Project	IDB	IDB	I	11 Sep 84	08 Mar 85	31 Dec 94	L - I - 154 - GM	SDR	4 950 000	94
Zacapa-Chiquimula Smallholders' Rural Development Project	IFAD	UNOPS	I	07 Dec 89	21 Mar 91	31 Dec 98	L - I - 251 - GM	SDR	5 300 000	99
Cuchumatanes Highlands Rural Development Project	IFAD	UNOPS	I	11 Dec 91	10 Dec 93	31 Mar 01	L - I - 296 - GM	SDR	5 500 000	99
Programme for Rural Development and Reconstruction in the Quiché Department (PRÓDERQUI)	IFAD	UNOPS	I	04 Dec 96	18 Dec 98	30 Jun 04	L - I - 435 - GT	SDR	10 450 000	18
Rural Development Programme for Las Verapaces	IFAD	UNOPS	I	08 Dec 99	06 Sep 01	31 Mar 12	L - I - 518 - GT	SDR	10 850 000	9

**LOGICAL FRAMEWORK**  
**National Rural Development Programme (2003-15)**

OBJECTIVES	INDICATORS	MEANS OF VERIFICATION	ASSUMPTIONS
<p><b>Development Goal</b> Levels of poverty, exclusion and discrimination among Guatemala's poorest indigenous and non-indigenous population are reduced.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rural poverty levels reduced by 50% (2015)</li> <li>• Human development index increased in accordance with national development goals (2015)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Institute for Statistics (INE), SEGEPLAN</li> <li>• UNDP Development Index</li> <li>• Performance-Based Allocation System (PBAS)</li> </ul>	
<p><b>Objective of the Programme (6-12 years)</b> All programme stakeholders participate actively and equitably (gender-focused) in the development and transparent implementation of the pro-poor national rural development policy.</p>	<p><b>Selection of Indicators:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selected PBAS indicators have improved</li> <li>• Transparency index of major public stakeholders equals or outperforms international standards for the region</li> <li>• 70% of the three-tiered council system implements locally approved development plans</li> <li>• 70% of rural poor beneficiary organizations participate in the design, planning and implementation of rural development and poverty reduction programmes</li> <li>• Private and public investments increased by 40% in the poorest areas of the programme region</li> <li>• Gender issues brought forward by community-based organizations incorporated in the National Rural Development Programme</li> <li>• Market-oriented and profitable activities by men and women have generated income increases in at least 50% of rural poor households</li> <li>• Reduction of unemployment to national average among rural youth in the programme region</li> <li>• Transaction and transportation costs of goods and services are reduced by 25%</li> <li>• Reproductive health indicators improved by 30%</li> <li>• Productive areas with environmental measures increased by 30%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Census and survey</li> <li>• M&amp;E reports and baseline survey</li> <li>• Impact and millennium goal studies by MAGA and SEGEPLAN</li> <li>• PBAS</li> <li>• Case studies</li> <li>• Audits</li> <li>• Reports of national Ombudsperson</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Government of Guatemala institutionalizes the National Rural Development Policy and the corresponding institutional framework</li> </ul>
<p><b>Purpose of Phase I (6 years)</b> All stakeholders' capacities are enhanced and the rural poor are empowered to participate actively in the rural poverty reduction and decentralization process in the western region by:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• incorporating the rural poor in decentralized development structures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 80% of target communities and 90% of the 51 municipalities and the five department councils count with a pro-poor long-term participatory strategic development plan including gender focus and environmental impact assessment</li> <li>• 60% of beneficiary organizations represented in local decision-making mechanisms, institutions, local councils, etc</li> <li>• 45% of beneficiary economic organizations have women in leadership positions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baseline study</li> <li>• Project impact studies</li> <li>• Records of systemization</li> <li>• Social audit reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congress approves the National Regional Development Framework as set in peace accords</li> <li>• The Executive Branch assigns the resources to implement the National Rural Development Policy.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• developing improved income-generation opportunities</li> <li>• the inclusion of rural poor women in the local economy focusing on the correction of gender imbalances</li> <li>• strengthening MAGA's pro-poor regulatory and service delivery capacities</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 municipalities have employed women in leading positions.</li> <li>• 80% of social audits made by beneficiaries accepted by local institutions</li> <li>• Approx. 30 000 rural poor (65% indigenous and 37% women) benefit through the productive and non-productive services and activities offered by the programme</li> <li>• 2 200 rural economic profitable activities managed by 5 000 women</li> <li>• 60% of youth employed and 60% with profitable and sustainable businesses</li> <li>• Draft of a National Rural Development Policy presented to and processed by round tables and Congress</li> <li>• Gender issues and environmental considerations incorporated into the National Development Policy</li> <li>• Degree of approval of programme proposal by respective authorities and corresponding service delivery</li> </ul>		
<p><b>Output 1: Local Development Participation and Decentralization</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiary organizations, municipalities and the councils at different levels (department, municipal, village level) are strengthened to develop and participate in the decentralized planning and decision-making process for social and economic development</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 900 economic organizations built-up or/and reinforced</li> <li>• 450 formal economic organizations have women leaders in management</li> <li>• 70% of beneficiary organizations with management system linked to public and private institutions</li> <li>• 80% of the communities familiarized with decentralized management methodologies</li> <li>• 40 municipal governments and 40 councils (CDM) familiarized with improved management system, administrative and fiscal procedures</li> <li>• 51 municipal governments and 180 councils (CDC, CDM) familiarized with the elaboration of a participatory strategic development plan including gender focus and environmental impact assessments</li> <li>• 51 municipalities have access to the National Geographical Information System</li> <li>• 4 000 youth are prepared to participate in the labour market</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring reports</li> <li>• Supervisory field records</li> <li>• Case studies</li> <li>• Records of municipalities and councils</li> <li>• Minutes of meetings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funding of local government structures ( e.g. municipal and departmental councils) is secured</li> </ul>
<p><b>Output 2: Marketing and Rural Business</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Market linkage capacity for the entire beneficiary population and its economic organizations is fostered, conditions and opportunities for profitable, market oriented and sustainable activities for rural women created</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% of the beneficiaries have access to new market infrastructure</li> <li>• 30% of beneficiary communities connected by new or improved roads</li> <li>• New marketing channels created</li> <li>• Market information, opportunities and prices delivered on time and with international quality standards to beneficiaries</li> <li>• 50 negotiation tables in operation among producer/buyers</li> <li>• 70 economic organizations (35% directed by women) with improved negotiation and marketing capacities created</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring reports</li> <li>• Supervisory field records</li> <li>• Case studies</li> <li>• Systematization reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Central America Free Trade Agreement (CAFTA) conditions continue to be favourable for export of produce from the western region</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 500 beneficiaries with improved marketing capacities</li> <li>• 250 leaders trained in marketing rural business</li> <li>• 8 400 women in a position to operate their own business</li> </ul>		
<p><b>Output 3: Rural Technical Services</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizations of micro-enterprises, unemployed youth, men and women farmers, artisans obtain access to demand-led market-oriented services, thereby enabling the transformation of their economic subsistence activities into profitable businesses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 24 000 beneficiaries have access to private rural services (7 000 women)</li> <li>• 70% of productive activities/projects in implementation in relation to demand driven proposals</li> <li>• Degree of integration into rural services of gender-related activities and coping strategies of the Mayan community</li> <li>• Rural service providers have included environmental impact approaches in their service</li> <li>• After the second year, 6 000 landless youth (60% of whom will be women) will have benefited from training programmes in technical labour skills (60% indigenous) and acquired the capacity to open microbusinesses</li> <li>• Degree of performance of the different Rural Productive Funds</li> <li>• 20% of beneficiaries have access to financial services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoring reports</li> <li>• Supervisory field records</li> <li>• Case studies</li> <li>• Systematization reports</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functioning of an appeal structure for oversight and conflict resolution for service delivery is respected</li> <li>• Labour market imperfections do not impede absorption of trained youth</li> <li>• Environmental protection programmes by other state organizations are supporting the programme</li> </ul>
<p><b>Output 4: MAGA Institutional Strengthening</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MAGA institutional and operational capacities are strengthened to regulate and deliver decentralized pro-poor services in the western region creating equal opportunities for women and men, correcting gender imbalances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instruments, tools and mechanisms for the management of decentralized pro-poor services elaborated and tested in the western region</li> <li>• Degree of gender orientation in service delivery</li> <li>• Rural development policy linked to other state environmental programmes</li> <li>• MAGA's representation on regional development policy in the western region</li> <li>• Degree of incorporation of the community/municipality development plans in the working plans of MAGA in the western region and vice versa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultants' reports</li> <li>• Annual report of the Ministry</li> <li>• Regular reports by the PMU or Country Portfolio Manager (CPM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National Institute for Rural Development (INDR) created and operational for development and service delivery of the National Rural Development Policy by mid-Phase I</li> </ul>
<p><b>Output 5: Programme Management</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The PMU has developed an effective project management system for participatory planning, monitoring and decision-making as a model for decentralized local governance and rural development.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Annual workplan agreed by all involved parties every year</li> <li>• Documentation system of impact and knowledge management system established</li> <li>• Established monitoring guidelines applied by defined users periodically and results documented systematically</li> <li>• Programme plans and monitoring reports are part of the 51 municipal and five departmental planning and monitoring systems initiating after year three.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular programme report</li> <li>• Records of the M&amp;E system</li> <li>• Report of annual monitoring</li> <li>• CPM report</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rural development activities by other development institutions (rural transport, health, social funds, etc.) support the operation and maintenance of the programme activities</li> </ul>

<b>ACTIVITIES FOR COMPONENTS<sup>1</sup></b>		
<b>Local Development Participation and Decentralization</b>	<b>Rural Technical Services</b>	<b>Programme Management (Planning and M&amp;E)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• To develop and implement social and economic gender-focused development plans for community organizations</li> <li>• To support the management of base organizations, with particular emphasis on leadership roles for indigenous women</li> <li>• To support the elaboration of gender-focused development plans for municipal government</li> <li>• To create linkages among the plans prepared by beneficiary organizations, communities, municipalities and departments</li> <li>• To create participatory coordination and cooperation mechanisms among community organizations, municipalities and departments</li> <li>• To provide a social investment fund for social and educational programmes</li> <li>• Identification, formulation and implementation of social development projects</li> </ul> <p><b>Marketing and Rural Business</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• To provide <ul style="list-style-type: none"> <li>○ market information and intelligence</li> <li>○ innovative/new market opportunities</li> <li>○ market analysis and forecasting of markets and prices</li> </ul> </li> <li>• Training and technical support in marketing and rural business with a special focus on profitable economic activities by women</li> <li>• To provide guidance on the planning and operation of the Rural Technical Services Component</li> <li>• To assist the transformation of non-profit producer organization into profit-oriented organizations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• To identify and systematize the demands of beneficiary organizations</li> <li>• To select, contract and supervise rural private service enterprises</li> <li>• To train rural private service enterprises</li> <li>• To facilitate access to rural financial services</li> <li>• To establish and manage the different funds available to the beneficiaries.</li> <li>• To establish coordination mechanisms with other development institutions in the field of natural resource management</li> <li>• To organize and implement training programmes in labour skills for rural youth</li> <li>• To support skilled youth in establishing their own enterprises</li> <li>• To systemize and document technical and innovative experience</li> </ul> <p><b>MAGA Institutional Strengthening</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• To implement an institutional diagnosis</li> <li>• To assist in policy formulation</li> <li>• To support the design of the National Rural Development Programme</li> <li>• To elaborate and implement instruments for pro-poor rural development including environmental assessment and planning tools.</li> <li>• To create linkages among MAGA, community, municipal and departmental structures and the councils</li> <li>• To establish a coordination and information unit for decentralization</li> <li>• To support the Ministry's Unit of Gender, Women and Youth</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• To organize and implement procedures and participative mechanisms for the functioning of the PMU</li> <li>• To establish and implement a functioning planning and M&amp;E system, including systematization and documentation</li> <li>• To mitigate assumptions and risks</li> <li>• To establish coordination mechanisms and linkages among the programme, MAGA and the decentralized decision-making structures</li> <li>• To facilitate processes related to the design and implementation of the National Rural Development Policy</li> </ul>

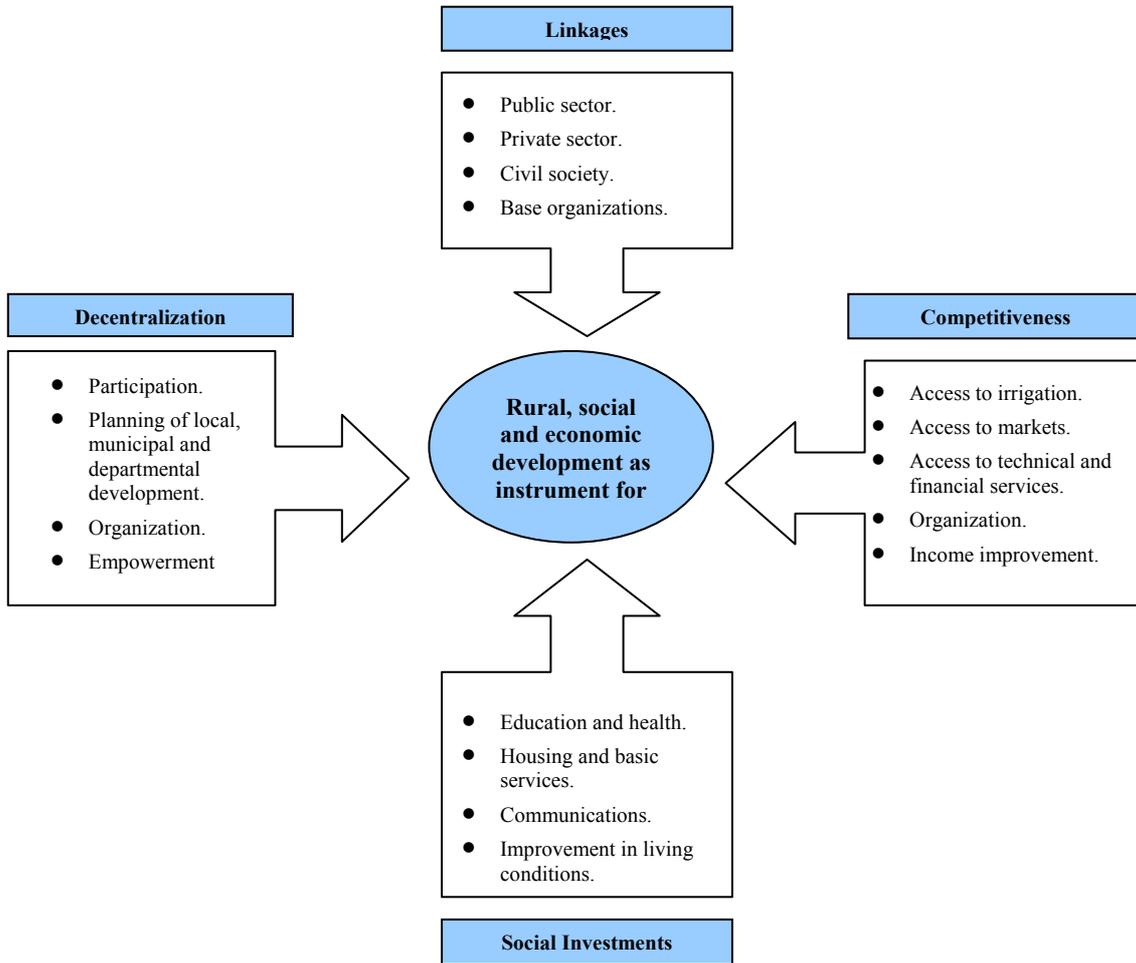
## APPENDIX IV

## PROGRAMME DESIGN MATRIX

Programme Strategic Operational Axes	<i>IFAD Strategic Framework 2002- 2006</i>			Outputs
	<b>Human and Social Assets</b>	<b>Productive Assets and Technology</b>	<b>Financial Assets and Markets</b>	
<b>Decentralization</b>	Strengthening the capacity of the rural poor and their organizations	Decentralization of MAGA and its services	Development of local markets	Empowerment
<b>Competitiveness</b>	Strengthening the income-generating capacity of the poor	Access to local rural technical support services, irrigation and markets	Access to local rural marketing support services and financial services	Improved income
<b>Social Investments</b>	Access to health, education and basic services	Improved educational levels to facilitate access to productive technologies	Improved educational levels to facilitate access to financial services	Better living conditions, better educational levels, empowerment
<b>Institutional Linkages</b>	Investments in social services	Harmonization of investments in productive infrastructure	Investments in marketing infrastructure	Articulated investments in rural areas

APPENDIX IV

PROGRAMME STRATEGY AND DESIGN



**A PATH FOR PEACE**

1. In December 1996, the Government of Guatemala and URNG signed a set of historic accords ending 36 years of internal war. Within the frame of the Accord for Long and Lasting Peace and a comprehensive set of sub-accords, both parties agreed to undertake substantial constitutional and legal modifications to the country's legal system in order to establish a democratic society with full participation of the historically marginalized poor and indigenous minority. Areas covered by the peace accords include human rights, resettlement of war-displaced populations, establishment of a commission for the clarification of human rights violations, recognition of indigenous identity and rights, social and economic policies, the rural/agricultural situation, social investments and constitutional reforms.

2. The social and economic development of rural areas and the reduction of rural poverty are among the most important issues included in several of the agreements between the Government and URNG. A Land Fund has been established and partially financed with the aim of facilitating the access of poor, landless and displaced groups to agricultural land. A multisectoral negotiating round table, created by the peace accords and supervised by UNDP, is currently engaged in the discussion of a National Rural Development Policy and the institutional structure required for its implementation. Agreement by IFAD/MAGA to implement the National Rural Development Programme is considered part of the institutional requirements to fulfil the goals of the peace accords both in spirit and action.

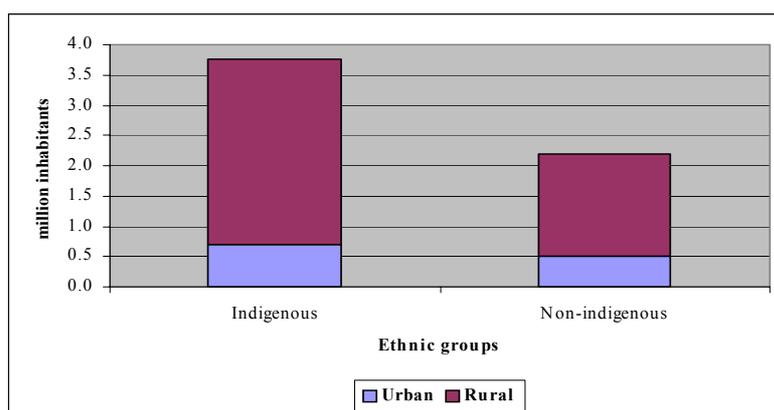
## APPENDIX VI

## POVERTY AND GENDER IN GUATEMALA

1. Over the last decade, poor families in Guatemala accounted for 65% of the total population and 87% of the rural population. The incidence of rural poverty rises in areas with a high concentration of indigenous groups, where more than 90% of the population live below the poverty line (compared to 66% of the non-indigenous population). Approximately 40% of the total population are illiterate, and 60% of these are women. Furthermore, 60% of the indigenous population are illiterate, as compared with 24% of the non-indigenous population.

2. Rural poverty is particularly intense among indigenous communities of Mayan descent. Among the social and economic causes of their poverty is the prejudice, discrimination and exclusion they have suffered for generations. Significantly, in Guatemala, poverty and extreme poverty are almost synonymous with being of indigenous origin. In addition, rural poverty is chiefly associated with lack of access to land, fragmentation of land holdings, inefficient marketing systems and lack of access to productive resources, particularly water and productive technologies. Poverty among these communities is further aggravated by their lack of access to financial services and linkages with the agribusiness sector, and by the deterioration of natural resources mainly through deforestation, soil erosion and fertility losses.

## Distribution of Urban and Rural Poor



3. Rural areas with a high percentage of indigenous communities are the poorest in the country. The poorest municipalities are located in the north and south-east regions of Guatemala, followed by the north-west region. The north-east region comprises the departments of Huehuetenango and Quiché and the south-east region, San Marcos, Quezaltenango, Totonicapán and Sololá, all of which are populated predominantly by Mayan ethnic groups. Other indigenous groups are located in the departments of Chiquimula, Jalapa and Jutiapa in the south-west region and in Quiché and Las Verapaces, where the two ongoing IFAD projects are being carried out.

## Incidence of Extreme Poverty in Indigenous Populations

Departments	% of Indigenous Population	Extreme poverty %
San Marcos	25 – 49.9	61.07
Totonicapán	75 – 100	55.62
Huehuetenango	50 – 74.9	37.15
Sololá	75 – 100	32.62
Quezaltenango	50 – 74.9	22.42

Source: Verification Report. UN Verification Mission of the Peace Accord - MINUGUA

## APPENDIX VI

4. Inequality is one of the main characteristics of poverty and rural poverty in Guatemala. The Gini coefficient was estimated by UNDP (2001) at 0.56 placing Guatemala in thirteenth position among the 111 countries evaluated. The exclusion of indigenous groups from the social, economic and political mainstream is among the historical causes of poverty and inequality, a situation compounded by continuing prevalent racial prejudices.

5. There are four recognized ethnic groups in Guatemala: Ladina (mixture of Spanish and indigenous origin), Mayan (the largest ethnic group), Garifunas (small group restricted to the Atlantic coast) and Xincas (small group living on the south-east Pacific coast). The prevalence of different languages and dialects further compromises the social and economic integration of indigenous communities. There are five linguistic branches of Maya and 21 linguistic communities (equivalent to dialects) distributed throughout the country. In many cases, older men and most of the women are monolingual, restricting both their communication capacity and their integration into rural society.

6. Access to education also reflects discrimination against the Mayan population: 62.3% of children aged seven to 14 not attending school are indigenous; 1.3 years is the schooling average for indigenous people, compared with 2.3 years for non-indigenous; only 43% of indigenous women complete primary education, 5.8% secondary, and only 1.0% complete third-level education.

7. The Mayan population has religious and cultural links with the land and its ancestral heritage is closely associated with corn and bean production as both family food and ceremonial crop. The livelihood patterns of indigenous populations and non-indigenous rural poor present a combination of economic activities, but are predominantly agricultural. Complementary activities are small enterprises involved in handicrafts (15%), retail business (12%) and services (10%). While members of indigenous communities represent close to 48% of the country's population, they own only 23.6% of the agricultural land.

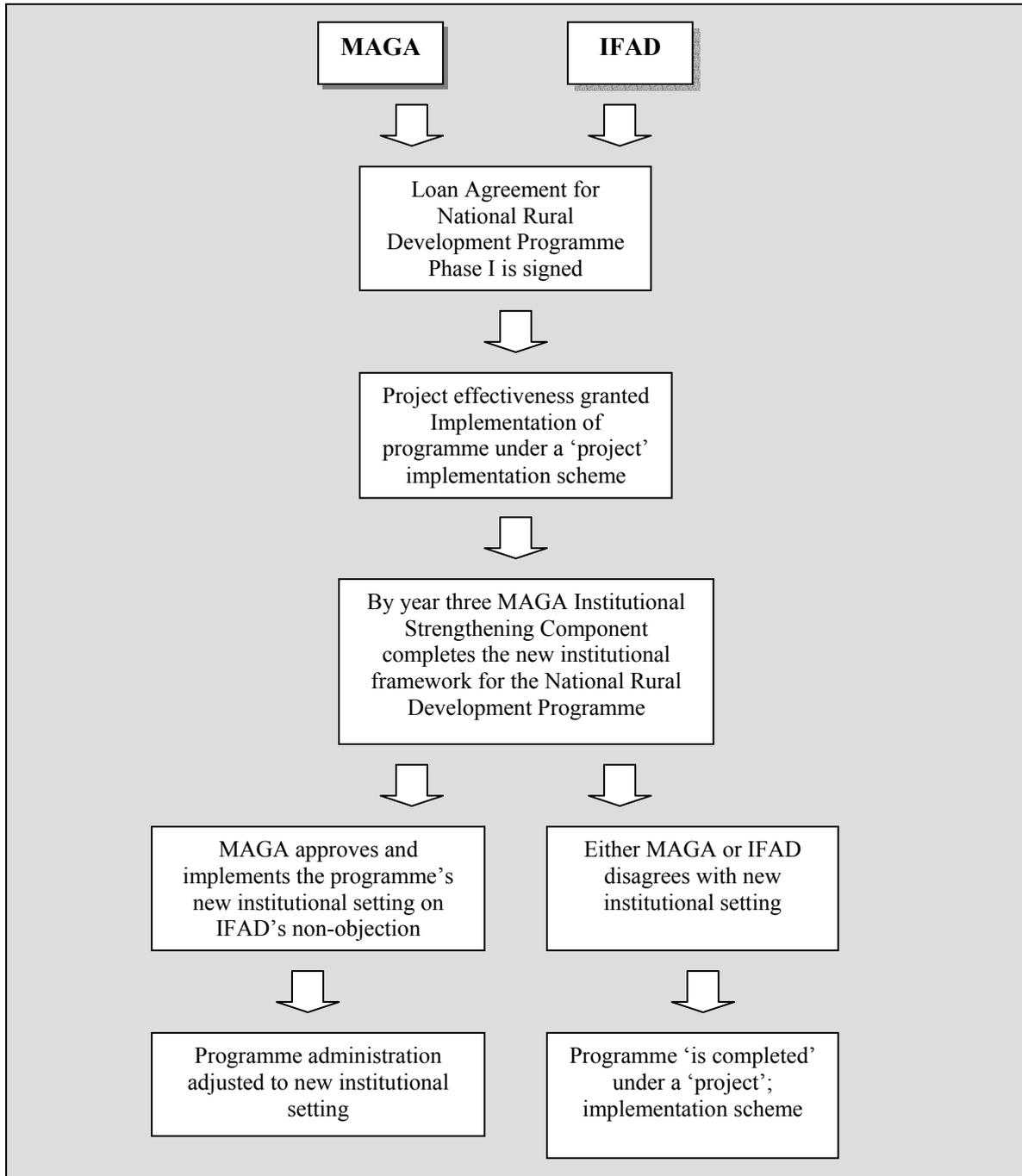
8. The average land holding of indigenous agricultural producers ranges from 0.34 ha, (falling into the classification category of micro-land holdings) to 2.0 ha (corresponding to a sub-family land holding). The systematic decline of the agricultural sector and the crisis in international coffee prices have provoked a significant decline in the income and nutritional levels of the indigenous rural poor. While only 22% of the non-poor population work in agriculture, 58% of the indigenous rural poor are involved in agriculture either as subsistence producers or as seasonal salaried workers. It has been estimated by MAGA that at least 200 000 seasonal jobs have been lost due to the coffee crisis. This has particularly affected indigenous workers from the altiplano region.

9. Women in rural areas are generally more prone to poverty than either rural men or urban women. The conditions of rural women in Guatemala have worsened as a result of the armed conflict, which left 100 000 women widowed and 250 000 orphans. This factor, among others, has contributed to an increase in the incidence of woman-headed households in rural areas. Women are highly involved in agricultural production as both individual producers or as part of the family workforce, however they seldom participate in local economic organizations. The patriarchal nature of rural society implies a circumscribed role for women and this is reflected in the high incidence of illiteracy, low levels of education and land ownership, limited access to technical and financial services, and the very high birth rate experienced by rural women.

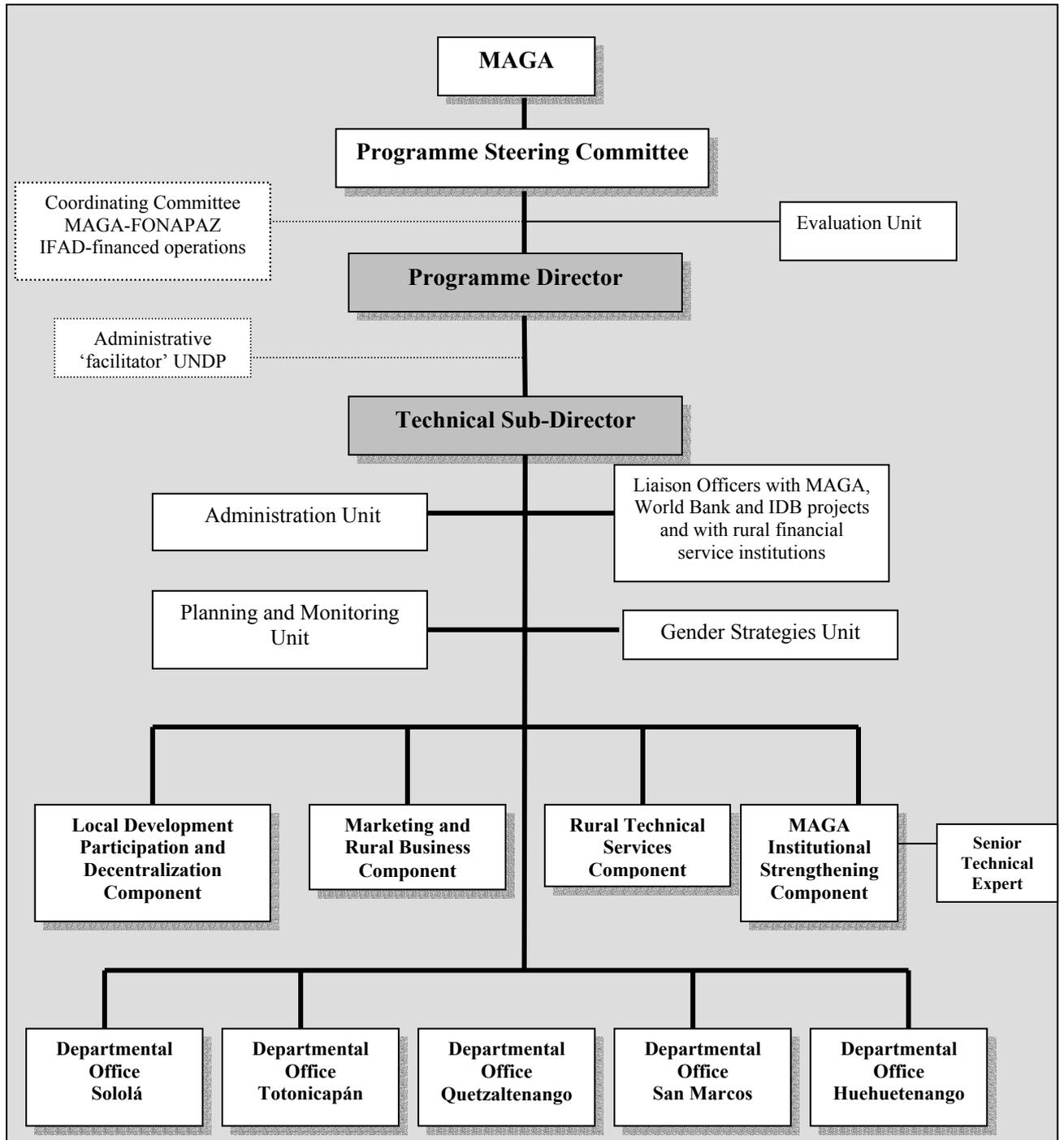
10. Based on World Bank poverty studies and household surveys, the rural poverty line was estimated at USD 1.40 per person/day and the extreme poverty line at USD 0.80 per person/day. Approximately 60% of the country's households live below the poverty line.

**ORGANIZATION AND MANAGEMENT**

1. In agreement with the Government, the programme will be implemented by MAGA. The programme will be initiated under operational and administrative arrangements similar to those of the IFAD-financed Cuchumatanes Highlands Rural Development Project. An institutional framework for the National Rural Development Programme proposal should be completed as a result of the MAGA Institutional Strengthening Component after two and a half years of activities. Following approval of the proposed institutional framework by the Government and MAGA, and in agreement with IFAD and the cooperating institution, programme implementation and administration will be transferred to this new institutional setting. If no final agreement on the proposed institutional framework is reached at the Government and MAGA level or with IFAD and the cooperating institution, programme implementation will continue under the initial operational and administrative arrangement (Diagram 1).
2. A Steering Committee will be established with responsibility for policy and administrative guidance on programme activities. This governing structure will be incorporated into the new MAGA institutional framework, and will cover the duration of the programme. The Minister for Agriculture or the Vice-Minister will chair the Steering Committee. Other committee members from the Government will include one representative from SEGEPLAN and one from Ministry of Finance, one from MAGA, nominated by the Ministry, one private sector representative (local/national producers' organizations, exporters' associations or non-profit private sector organizations), one representative from the departmental governments and two from mayors from programme areas, all elected annually on a rotational basis. Programme beneficiaries will have one representative (man/woman) from each department democratically elected among leaders of local organizations, ensuring balanced representation in terms of gender and ethnicity, on a two-year rotational basis. The Steering Committee will be responsible for approval and supervision of annual operating plans and budgets, and overall programme guidance. It will meet at least twice a year.
3. A Coordinating Committee for IFAD projects implemented under FONAPAZ will be created to harmonize methodologies, strategies and operational tools. This Committee will be composed of representatives of the Minister for Agriculture and the Director General of FONAPAZ, the directors of the Project for Rural Development and Reconstruction for the Quiché Department (PRODERQUI) and the Rural Development Programme for Las Verapaces, and the director of the present programme. An organizational chart for the National Rural Development Programme – Phase I is presented in Diagram 1.
4. Service contracts will be signed, when necessary, with private and governmental national and/or local institutions, foundations, consulting firms and NGOs. Working and/or coordination agreements will be signed with the Ministry of Education and the Technological Institute for Technical Training (INTECAP) for adult literacy and the labour skill-training programme. Additional working agreements will be signed with major environmental investment projects to facilitate cooperation and coordination among activities in common geographical areas. National, state and local consulting enterprises; professional groups; private and government foundations; and NGOs will be contracted as necessary to provide training and productive services to programme beneficiaries. All contracts will be based on competitive bidding processes following IFAD, cooperating institution and government regulations.
5. Four alternative operational schemes and locations were considered during the design of the programme management unit, with the aim of optimizing its efficiency. The advantages and disadvantages of each alternative were examined. Finally, a decentralized PMU with five departmental offices and a liaison office in Guatemala City was considered the most appropriate, as this arrangement will facilitate close relations with local governments and communities and will imply lower supervision and personnel displacement costs, despite the higher implementation and maintenance costs (see Table).

**Diagram 1: National Rural Development Programme Implementation Scenarios**

**Diagram 2: National Rural Development Programme – Phase I  
Organizational Chart**



## APPENDIX VII

Table 1: Management-Efficiency Analysis to Determine the PMU Structure

PMU Structure	Characteristics	Advantages	Disadvantages
Centralized	PMU located in Guatemala City with mobile units covering activities in five departments	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lower implementation costs by sharing MAGA office infrastructure and services</li> <li>• Close to MAGA decision-making processes</li> <li>• More effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Removed from rural communities and municipal governments</li> <li>• Higher supervision costs</li> <li>• Higher personnel displacement costs</li> <li>• Limited contacts with local, private and state institutions</li> </ul>
Partly Centralized	PMU located in Guatemala City with five departmental offices	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Low implementation costs by sharing MAGA office infrastructure and services</li> <li>• Close to MAGA decision-making processes</li> <li>• More effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programme director and PMU core staff removed from rural communities, municipal governments and local institutions</li> <li>• Higher PMU core staff displacement costs</li> </ul>
Totally Decentralized	PMU Located in Quetzaltenango with five departmental offices	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Close to rural communities and municipal governments</li> <li>• Lower supervision costs</li> <li>• Lower personnel displacement costs</li> <li>• Intensive and systematic contacts with local private and state institutions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High PMU implementation and maintenance costs</li> <li>• Removed from MAGA decision-making processes</li> <li>• Least effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>
Partly Decentralized	PMU Located in Quetzaltenango with five departmental offices and a liaison office in Guatemala City	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Close to rural communities and municipal governments</li> <li>• Lower supervision costs</li> <li>• Lower personnel displacement costs</li> <li>• Intensive and systematic contacts with local private and state institutions</li> <li>• More effective action of MAGA Institutional Strengthening Component</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• High PMU implementation and maintenance costs</li> </ul>

6. The PMU will have financial and administrative autonomy and will be established in the programme area, tentatively in the city of Quetzaltenango. Its responsibilities and authority will be delegated by MAGA. The programme will establish a liaison office in Guatemala City, staffed by personnel from the MAGA Institutional Strengthening Component and a liaison officer for MAGA/World Bank/IDB environmental projects. The programme will be organized through five departmental offices.

7. Regional and local fund approval committees will be established to deal with requests from economic organizations to access the programme's technical assistance, productive investments and/or the guarantee fund. The Regional Committee will be chaired by the programme director, and will be composed of the technical sub-director, the coordinators for the Marketing and Rural Business Component and the Rural Technical Services Component, a representative from MAGA, nominated by the Steering Committee and two elected mayors. Five representatives (men/women) from each department will represent the beneficiaries and these will be democratically elected among leaders of local organizations, respecting balanced gender and ethnic representation and functioning on a one-year rotational basis. The Local Committee will be chaired by the technical sub-director, and will be composed of the coordinators of the Marketing and Rural Business and the Rural Technical Services Components, and two beneficiaries. Two mayors will also be elected to the Local Committee to represent all municipal governments involved in the area.