



Evaluación del plan estratégico de país del PMA para Guatemala 2021-2025

Contexto

Guatemala es un país de ingreso mediano con unos 17 millones de habitantes, un 56 % de los cuales vive en la pobreza. Cerca de la mitad de la población se identifica como maya, xinka o garífuna; estas poblaciones indígenas se enfrentan a desigualdades cruzadas y sufren discriminación, problemas que afectan de manera especial a mujeres y niñas.

El país ocupa el 10.º lugar del mundo entre los de mayor riesgo de padecer fenómenos climáticos extremos. Las tasas de malnutrición se encuentran entre las más elevadas de la región de Centroamérica y América Latina, dado que el 45,8 % y el 47,1 % de las niñas y los niños menores de 5 años, respectivamente, sufren retraso del crecimiento, con una prevalencia del 61,2 % entre las niñas indígenas.

En enero de 2024, el nuevo Gobierno electo se comprometió a luchar contra la malnutrición a través de la Política General de Gobierno 2024-2028, en consonancia con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Objeto y enfoque de la evaluación

El plan estratégico de país (CSP, por sus siglas en inglés) para Guatemala (2021-2025) se elaboró originalmente para el período comprendido entre 2021 y 2024, pero se amplió hasta 2025 para adecuarlo a los ciclos administrativos del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (MCNUDS) y del Gobierno.

El CSP se diseñó para continuar con la transición de la asistencia directa de emergencia al fortalecimiento de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional, iniciada durante el primer CSP. Se aprobó con un presupuesto de 158 millones de dólares EE.UU., pero este se elevó hasta 438 millones de dólares, principalmente para responder a los huracanes Eta e Iota, a la pandemia de COVID-19 y a la solicitud de apoyo de los servicios de adquisiciones y logística del Programa Mundial de Alimentos (PMA) cursada por el Gobierno para sus programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional. En julio de 2024, el CSP contaba con una financiación del 55 %; los servicios a solicitud de los interesados eran el único componente financiado en su totalidad, que constituía más de la mitad del total de los recursos asignados.

Objetivos y usuarios de la evaluación

La evaluación sirvió tanto para fines de rendición de cuentas como de aprendizaje. Se utilizó como base para la nueva programación del siguiente CSP que se presentará en el primer período ordinario de sesiones de la Junta Ejecutiva en 2026.

Los principales usuarios de la evaluación son la oficina del PMA en Guatemala, el Gobierno de Guatemala, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORALC), las diversas divisiones de la sede del PMA en Roma, la Junta Ejecutiva del PMA, los beneficiarios del CSP y los asociados del PMA, como organizaciones no gubernamentales y del sector privado e instituciones académicas.

Principales conclusiones de la evaluación

Pertinencia y adaptabilidad

El modelo del CSP fue adecuado y pertinente para el contexto y las necesidades de la población, además de ser acorde con las políticas nacionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional. El PMA demostró la capacidad de adaptarse a un contexto dinámico y de ajustar sus operaciones para garantizar la continuidad de la asistencia y la ampliación de su cobertura a las necesidades emergentes, en particular durante los huracanes Eta e Iota y durante la pandemia de COVID-19, entre 2019 y 2021.

Eficacia y sostenibilidad

El CSP respondió tanto a las necesidades inmediatas como a los desafíos estructurales a largo plazo, reforzando los programas nacionales de protección social y abordando la resiliencia a nivel comunitario, por ejemplo, mediante la mejora de la posición que ocupan los pequeños agricultores en la cadena de suministro y de su capacidad para protegerse de los fenómenos climáticos. La eficacia y la sostenibilidad de los resultados se vieron perjudicadas por la insuficiente integración de las actividades durante la ejecución, la limitada base institucional en el seno del Gobierno y la disminución de la financiación.

Cabe destacar que el PMA contribuyó a garantizar la seguridad alimentaria durante las crisis, complementando la respuesta del Gobierno con transferencias monetarias e intervenciones dirigidas a fortalecer las capacidades del país. Debido a la escasez de financiación a partir de 2022, el PMA buscó equilibrar la cobertura de la asistencia con el mantenimiento de

un monto suficiente de transferencias por persona para garantizar una contribución significativa a la seguridad alimentaria.

En el ámbito de la nutrición, el PMA complementó las intervenciones nacionales; desempeñó un papel clave en la prestación de servicios a solicitud de los interesados para adquirir y distribuir complementos alimenticios enriquecidos, así como para generar datos que ayudaran al Gobierno a llevar a cabo un seguimiento de los progresos y a introducir ajustes en sus programas. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el PMA, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Unión Europea pusieron en marcha brigadas sanitarias y nutricionales integradas, que llegaron a entre 3.000 y 20.000 personas cada año (en el período 2021-2023). Fue una iniciativa muy eficaz para mejorar la nutrición, aunque la cobertura y la continuidad de las intervenciones se vieron perjudicadas por las restricciones de financiación.

Desde 2021, el PMA se ha encargado de adquirir y transportar la mayor parte de los alimentos del Ministerio de Agricultura para sus programas nacionales de asistencia alimentaria, dirigidos a más de 300 municipios. Los servicios del PMA han mejorado la eficiencia y la transparencia de los programas nacionales. En promedio, el coste de los productos alimentarios clave se redujo un 29 % entre 2020 y 2024, y la disponibilidad de artículos alimentarios y no alimentarios aumentó un 14 %. En la evaluación se identificaron problemas de sostenibilidad y riesgos potenciales para la reputación, puesto que los acuerdos no incluían elementos de fortalecimiento de las capacidades y el PMA carecía de visibilidad del punto de distribución final de los artículos adquiridos.

Cuestiones transversales

El PMA cuenta con mecanismos eficaces y consolidados de protección y rendición de cuentas, que incluyen un firme compromiso de su personal sobre el terreno. Sin embargo, la provisión de canales más accesibles para que los grupos vulnerables hagan llegar sus comentarios sigue siendo un desafío.

El PMA en Guatemala ha aplicado las estrategias institucionales y regionales de género e inclusión, haciendo especial hincapié en el empoderamiento económico. Asimismo, el PMA promovió la adaptación cultural de sus programas, garantizando la traducción de los materiales a las lenguas indígenas.

Los esfuerzos destinados a fomentar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad fueron menos evidentes, y el PMA podría haber recurrido en mayor medida a las consultas previas y a los conocimientos de los pueblos indígenas en el diseño del programa.

La mitigación del cambio climático y la protección del medio ambiente fueron elementos clave de la capacitación de los agricultores en el marco del componente sobre resiliencia. No obstante, la evaluación constató problemas de acceso a la información sobre el clima por parte de los beneficiarios.

Eficiencia de las operaciones del PMA

Durante la evaluación se observó que, en general, las actividades del CSP se ejecutan de manera eficiente, salvo por la lenta ejecución de las actividades de fomento de la resiliencia, que podría atribuirse a las limitaciones de personal del PMA y a problemas organizativos.

El PMA ha optimizado el uso de sus recursos a través de asociaciones estratégicas con contrapartes gubernamentales, ONG locales, instituciones académicas y el sector privado, que ayudaron a garantizar la oportunidad y la eficiencia en función

de los costes de la respuesta a las crisis, las adquisiciones y la logística.

Para responder a las necesidades emergentes, la plantilla de la oficina en el país creció de 30 a 140 efectivos a lo largo del CSP y se crearon nuevos perfiles especializados en áreas clave como la resiliencia, la protección social adaptativa y la logística. Esto contribuyó a reforzar la capacidad operacional, la competencia y la eficiencia del PMA, si bien también se observaron dificultades de coordinación y alineación estratégica.

Conclusiones y recomendaciones

Valoración global

La evaluación concluye que el CSP 2021-2025 se diseñó de manera adecuada a las necesidades y coherente con los objetivos del Gobierno, a fin de apoyar las políticas y los programas nacionales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional, responder a las perturbaciones relacionadas con el clima y fomentar la resiliencia comunitaria. En general, el PMA se ejecutó de forma eficaz y eficiente en Guatemala, aunque los niveles de financiación y la pandemia de COVID-19 ralentizaron las labores en el componente de resiliencia durante los primeros años del CSP. Los resultados más significativos logrados son: 1) la prestación de asistencia alimentaria a más de medio millón de personas en 2021 tras los huracanes y la pandemia, 2) aumento de los ingresos de los pequeños agricultores, 3) mejora del empoderamiento económico de miles de mujeres indígenas a través de grupos de ahorro, y 4) mejora de la economía, la eficiencia y la transparencia de los programas nacionales de protección social apoyados por los servicios del PMA.

Recomendaciones

Recomendación 1. Reforzar la coherencia y la eficacia del CSP mediante la definición de una estrategia que combine el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones nacionales y locales con intervenciones en el plano local.

Recomendación 2. En colaboración con las contrapartes nacionales, definir una estrategia para garantizar la sostenibilidad de la mejora en los procesos de adquisición y distribución mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones pertinentes.

Recomendación 3. Fortalecer las capacidades del PMA y de sus asociados a nivel local.

Recomendación 4. Mantener y reforzar un enfoque inclusivo y adecuado desde el punto de vista cultural en la ejecución del CSP.

Recomendación 5. Seguir reforzando la aplicación de la política y estrategia regional de género, cuestionar los estereotipos de género y fomentar la responsabilidad compartida en las tareas domésticas y de cuidados en todas las actividades del PMA.

