

24
31



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La Acción del Programa Mundial de Alimentos en
México: Un Balance de sus Actividades.**

Tesis Profesional

Que para obtener el título de:

**LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES**

P r e s e n t a :

Guadalupe Verónica Méndez Díaz

Asesor: DR. EDMUNDO HERNANDEZ VELA

México, D. F.

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
1. La ayuda alimentaria	
1.1. Antecedentes	6
1.2. La ayuda alimentaria bilateral y multilateral	
1.2.1. La ayuda alimentaria bilateral.	17
1.2.2. Ayuda alimentaria multilateral.	23
1.3. Los objetivos de la ayuda alimentaria.	27
1.4. Efectos de la ayuda alimentaria.	32
1.4.1. Efectos positivos	32
1.4.2. Efectos negativos de la ayuda alimentaria	35
2. El Programa Mundial de Alimentos	
2.1. Antecedentes	40
2.2. Organización y recursos	41
2.3. Objetivos del PMA	50
2.4. Sistema de Proyectos del Programa Mundial de Alimentos	53
2.4.1. Tipos de proyectos	54
2.4.1.1. Desarrollo Agrícola y Rural o Directamente Productivos	56
2.4.1.1.1. Mejoramiento de la tierra	57
2.4.1.1.2. Producción de cerea <u>s</u> básicos	58
2.4.1.1.3. Mejoramiento lechero y ganadero	58
2.4.1.1.4. Reasentamiento.	60
2.4.1.2. El Desarrollo de los Recursos Humanos	60

	Pág.
2.4.1.3. Desarrollo de la comunidad	62
2.4.2. Mecanismos de ayuda alimentaria para proyectos	80
3. El Programa Mundial de Alimentos en México	
3.1. Antecedentes	86
3.2. Los proyectos integrados del PMA y México.	96
3.2.1. Proyecto 283 Ampliación 'Obras Rurales por Cooperación'	97
3.2.2. Proyecto 307 Ampliación 'Programa de Alimenta- ción Complementaria Rural'	100
3.2.3. Ejecución de los proyectos 283 Ampl. y 307 Ampl.	
3.2.3.1. Administración	103
3.2.3.2. Actividades realizadas	107
3.2.4. Impacto de los proyectos	114
3.2.4.1. Actividades agrícolas	115
3.2.4.2. Impacto en el sector laboral	116
3.2.4.3. Educación nutricional y sanitaria	117
3.2.4.4. Impacto nutricional	119
3.2.4.5. Participación de la mujer	122
3.2.4.6. Aspectos limitantes de los proyectos	122
3.2.5. Continuación de la asistencia del PMA	124
4. Proyecto 2510 : Desarrollo Rural Integrado de las Zonas Marginadas de México	
4.1. Propósito y descripción del proyecto	127
4.1.1. Subproyecto para la producción de alimentos básicos y construcción de infraestructura	132
4.1.2. Subproyecto de alimentación complementaria	135
4.2. Administración y ejecución del proyecto 2510	137
4.2.1. Subproyecto para la producción de alimentos básicos y la construcción de infraestructura	140
4.2.2. Subproyecto de alimentación complementaria	141
4.3. Impacto del proyecto	142

	Pág.
4.3.1. Poblaciones beneficiadas	142
4.3.2. Alimentación complementaria	143
4.3.3. Obras por cooperación	145
4.3.4. Distribución de alimentos	147
4.3.5. Personal responsable del proyecto	150
4.3.6. Impacto	154
4.4. Continuación del proyecto una vez terminada la ayuda del FMA	154
5. Conclusiones y propuestas	157
ANEXOS	168
Bibliografía	180

INTRODUCCION

La historia del hombre tiene inscritos considerables y amplios períodos de hambre que cambiaron las perspectivas de vida de grandes civilizaciones. Esta situación aún prevalecte se diferencia por las circunstancias en que se presentó : el siglo XX se caracteriza por los avances tecnológicos que contribuyen a la transformación de la naturaleza en beneficio de unas cuantas poblaciones, mientras que otras más, con un mayor número de integrantes, ven minado su futuro.

Los factores que trazan el camino del hambre son ampliamente conocidos y frecuentemente previsibles : sequías prolongadas, guerras, degradación de los ecosistemas, transnacionalización de los alimentos, crecimiento acelerado de la población, deficiente financiamiento en apoyo a programas de producción alimentaria e inequitativa distribución de los productos. En grandes regiones de la tierra poblaciones enteras se enfrentan a la amenaza del hambre colectiva por las pocas posibilidades que tiene la gente para comprar los alimentos o simplemente por las malas condiciones para producirlos. Estos aspectos, parte de los caracteres comunes del subdesarrollo, pueden ser reducidos mediante un constante y tenaz apoyo a programas con políticas de desarrollo y bienestar común. Mientras los países atrasados sufran un desarrollo económico y social deficiente, el problema del hambre subsistirá.

Por las razones anteriores, desde hace algunas décadas el problema alimentario se ha convertido en un foco de preocupación internacional con frecuentes propuestas de solución entre las que sobresale la creación del Programa Mundial de Alimentos.

Ante la situación paradójica de encontrar en el mercado internacional un excedente de producción de alimentos en contraste con el hambre que impera en el mundo, surgió la necesidad de encontrar una salida a esos excedentes, los cuales comenzaron a propiciar, entre otros, la ayuda alimentaria desde hace algunos decenios.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) es un organismo jurídicamente autónomo, común a la Organización de las Naciones Unidas y a la Orga

nización para la Agricultura y la Alimentación, y constituye el más importante vehículo de distribución de la asistencia alimentaria internacional a los pueblos con problemas alimentarios. El volumen de recursos que administra sólo es superado por el del Banco Mundial en el sistema de Naciones Unidas.

El Programa es el principal organismo de ayuda alimentaria multilateral y de coordinación de la ayuda bilateral, tanto en asistencia en casos de emergencia como en asistencia para el desarrollo. El PMA es un esfuerzo de todos sus miembros para hacer de los alimentos un instrumento eficaz de cooperación que permita el bienestar de las poblaciones, a través del fomento al desarrollo de sus propios recursos humanos y materiales. En este sentido, la ayuda alimentaria dirigida al desarrollo económico y social es el objetivo que le da importancia al Programa Mundial de Alimentos.

La relevancia del PMA en la comunidad internacional nos es aún de mayor trascendencia si se resaltan las ventajas y deficiencias que surgen cuando el Programa trabaja con los gobiernos solicitantes de la ayuda alimentaria, por medio del estudio de un caso específico: México.

De lo anterior se deriva el interés por realizar una investigación sobre 'El Programa Mundial de Alimentos en México: Un Balance de sus Actividades'. Este tema consiste en un estudio general de las actividades del PMA que se inscriben como uno de los medios más importantes de cooperación internacional dirigido a la solución del problema alimentario mundial. En el presente estudio nos referimos, en forma especial, a la vinculación de actividades presentada en tres ocasiones entre el Gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos.

En nuestro país muchas poblaciones en diversas zonas viven en condiciones muy deplorables y en un ambiente agrícola del cual difícilmente pueden obtener los medios de subsistencia; mucho menos pueden contribuir a incrementar la producción nacional de alimentos. También gran parte de la población nacional tiene graves deficiencias nutricionales y ocasiona fuertes problemas económicos al país porque, o no son parte de la población económicamente activa o su trabajo es poco fructífero, y si sobresalen es a costa de su propia vida. Considerando esta proble-

mática, el gobierno mexicano creó algunos programas para solucionar el problema nacional de alimentos y la marginalidad rural. De estos programas, unos formaron parte integral de tres proyectos apoyados por el Programa Mundial de Alimentos; dos de ellos ya finalizaron sus actividades, pero el tercero tiene una vigencia programada hasta fines de 1985.

En este orden de ideas, el estudio de las complejas actividades y propósitos generales del Programa, y sus manifestaciones específicas en México, generan una serie de planteamientos que nos permiten percibir el alcance y la naturaleza del mismo. En este sentido, tomaremos como marco de referencia las siguientes proposiciones de trabajo; a comprarse o disprobarse en el desarrollo de esta investigación :

- 1.- La asistencia en alimentos es una consecuencia histórica a través de la cual se ha querido dar solución al problema del hambre a nivel mundial.
 - 1.1. La ayuda alimentaria se proporciona de dos maneras : la vía multilateral y la vía bilateral. La vía multilateral, por su carácter, ofrece mayores ventajas que la ayuda canalizada por la vía bilateral.
 - 1.2. La ayuda en especie multilateral presupone un carácter desinteresado que no perjudica al gobierno receptor de la misma y/o terceros países.
- 2.- La asistencia alimentaria se proporciona para casos de emergencia y como medio de financiamiento para proyectos destinados al desarrollo.
 - 2.1. La utilización de la ayuda alimentaria en proyectos de desarrollo ofrece múltiples ventajas, entre las que destacan la contribución al mejoramiento de la alimentación, el estímulo a la producción agrícola, la generación de empleo agrícola y no agrícola, la creación de una infraestructura básica, el aumento de la participación de la mujer y la elevación del nivel de sanidad de las poblaciones receptoras de ésta.
 - 2.2. Estas ventajas de los proyectos destinados al desarrollo, apoyados con ayuda en especie, se presentan cuando existe una

coordinación con otros tipos de ayuda, entre los que resaltan la asistencia tecno-científica, económica, administrativa, etc.

3.- Los resultados obtenidos, como los mencionados, en las poblaciones que reciben asistencia en alimentos se orientan hacia la promoción de sus recursos humanos y materiales.

3.1. Una de las resultantes más importantes a las que hacemos alu_ ción se refiere al carácter permanente de los beneficios alcan_ zados y a su influencia en la aplicación de otros proyectos de asistencia en alimentos a casos similares.

3.1.1. Esta permanencia de los beneficios alcanzados depende de la existencia de un continuo esfuerzo en apoyo a las poblaciones receptoras, por parte de los gobiernos bene_ ficiarios, una vez concluida la ayuda del PMA.

3.2. Otro de los resultados importantes consiste en la posibilidad de que, a largo plazo, esos beneficios de las poblaciones re_ ceptoras se proyecten a comunidades colindantes, materializán_ dose así el efecto multiplicador de la asistencia en alimentos.

Ahora bien, en la sustentación de los planteamientos arriba expue_ tos, utilizamos además de las fuentes documentales que aquí se especi_ ficamos, un estudio de campo realizado en el Estado de Queretaro, en donde se observan y evalúan las acciones del PMA en lo que concierne especi_ ficamente a la cantidad y calidad de la asistencia alimentaria como medio de financiamiento para proyectos destinados al desarrollo de los recur_ sos humanos y materiales de las comunidades receptoras. Asimismo, se in_ cluyen los datos estadísticos proporcionados por entidades oficiales de la representación del PMA en México y por el gobierno mexicano. La in_ terpretación de todos estos elementos y la comprobación de las proposi_ ciones anteriores son las que nos han permitido llegar a la formulación de algunas recomendaciones que atienden al mejoramiento de las activida_ des del PMA en México.

La investigación esta dividida en 4 apartados básicos :

1.- El primer apartado se iniciará con un panorama general del problema del hambre a nivel mundial, a lo largo de la historia del hombre, y las

propuestas de solución del mismo. De las iniciativas de solución resalta la ayuda alimentaria y las preferencias, beneficios y desventajas que se presentan cuando ésta ayuda se canaliza por la vía bilateral y/o multilateral.

Esta primera parte servirá para comprender el importante papel que puede desempeñar la asistencia alimentaria en pro de las poblaciones afectadas nutricionalmente y en perjuicio de terceros.

2.- En el segundo capítulo se hará una descripción de la estructura, las actividades, los objetivos y los instrumentos de acción del Programa Mundial de Alimentos.

3.- A partir del conocimiento de la posición del mencionado organismo internacional se tratarán las actividades del Programa y del Gobierno mexicano.

En éste tercer apartado se analizan dos proyectos de desarrollo rural aplicados a nivel nacional y promovidos por el FMA y el Gobierno de México, durante 14 años (1967 - 1981).

Las políticas nacionales de apoyo rural, las causas y situación de desnutrición y marginalidad de las comunidades rurales en el país, se retoman como hechos cuyo análisis corresponde a otro estudio.

4.- En éste último capítulo se estudiara el proyecto de desarrollo rural iniciado en 1980 y aún vigente. El carácter teórico de las actividades de dicho proyecto se verificará con sus beneficios y deficiencias, complementándose con la visita a varias comunidades rurales del Estado de Queretaro que participan en la realización de este proyecto 2510.

5.- La investigación finaliza con una evaluación general sobre los resultados de los proyectos aplicados en México, con apoyo del Programa Mundial de Alimentos. Asimismo, trataremos de hacer algunas propuestas relativas al mejoramiento y superación de los logros en la aplicación de este tipo de proyectos.

1. LA AYUDA ALIMENTARIA

1.1. Antecedentes

Desde las economías primitivas basadas en la recolección agrícola, en la pesca y en la caza, los hombres debieron soportar largos y arduos períodos de hambre en medio de una naturaleza a la cual eran incapaces de dominar.

Mas adelante, con el conocimiento de la agricultura, el hombre podía obtener un volumen mayor y más seguro de productos alimenticios; sin embargo, tampoco era capaz de satisfacer plenamente su necesidad fisiológica de ingerir alimentos. Ello se ha debido en muchas ocasiones a la presencia de fenómenos naturales como las sequías, las lluvias excesivas, la erosión de los suelos, los terremotos, etc., que fuera del alcance del dominio del hombre y causa de pérdidas de alimentos, han conducido a situaciones de hambre a millones de individuos. Pero el hambre no solo ha sido generada por una catástrofe natural o simplemente por ser el hombre incapaz de dominar la naturaleza para obtener una mayor cantidad de alimentos que satisfaga una población creciente; las guerras y las epidemias también son acontecimientos que la han agudizado en algunos períodos históricos.

Son inconmensurables los períodos de hambre sufridos por la humanidad. Entre cientos de ellos están los siguientes :

Uno de los documentos históricos más antiguos es la estela del hambre encontrada en Egipto en las cercanías del Río Nilo :

" Me lamento desde la cima de mi elevado trono de la desdicha que obligó al agua del Nilo a no venir durante siete años a lo largo de mi vida. El grano es escaso, los víveres faltan, al igual que los demás alimentos. Cada uno se ha convertido en ladrón de su vecino. Las gentes quisieran correr y no pueden moverse. Los niños lloran, los jóvenes vacilan como viejos, sus almas estan destrozadas sus piernas se tuercen, y se arrastran miserablemente. Sus manos están inmovilizadas sobre el pecho. El consejo de los grandes de la corte esta desierto. Las arcas de las provisiones son saqueadas, aunque sólo contienen aire. Todo se ha terminado." 1

1.- Cepede M. y Gounelle H. ; El Hambre Oikos-Tau ed. (Colecc. que sais-je? No. 14) Barcelona, España 1970. pág.70

En los últimos 20 siglos de la historia de china se conocen 91 períodos de hambre por siglo. El pueblo indio ha sufrido los mayores problemas de desnutrición de la humanidad. En la actualidad, en amplias regiones de India la pérdida de cosechas causa grandes desgracias, entre las que destacan millo nes de muertes.

El Continente Americano, considerado hace cuatro siglos por los conquistadores europeos como la tierra de la abundancia, provista de preciosos minerales y de riquezas naturales inimaginables, tampoco escapa al flagelo del hambre. De norte a sur, en cualquier zona cuyo pasado colonial haya sido inglés, francés, portugués, holandés o español, en todas y cada una de ellas con sus características propias y diferencias económico-sociales, el problema alimentario es una cuestión común.

Europa también ha conocido el hambre. Tan solo Francia sufrió 13 períodos de hambre en el siglo XVI, 11 en el XVII, 16 en el XVIII y 10 en el XIX.² El escenario europeo causado por las dos guerras mundiales, tampoco puede pasar desapercibido.

Desde la antigüedad, Africa viene acumulando innumerables experiencias sufridas por la carencia de alimentos. La conjugación de sus características climáticas, sus suelos áridos, estepas y sabanas, y las relaciones de dominio bajo las cuales han encontrado las poblaciones que la habitan, hacen de este continente al igual que el asiático, el escenario del hambre más representativo en la actualidad.

Es aquí donde podemos destacar un elemento central que condiciona su presencia : las relaciones de dominación. En cualquier época a la que podamos referirnos encontraremos poseedores de la riqueza y los desposeídos de ésta. Por ejemplo, en la Edad Media las relaciones de dominación estaban establecidas de la forma siguiente : los señores feudales no tenían límites para imponerse a sus siervos, quienes entre sus muchas obligaciones tenían que trabajar no solo su tierra sino también la del señor; y si acechaba una tormenta tenía que salvarse primero la cosecha del señor feudal. Esta situación causaba grandes pérdidas de alimentos a los siervos, quienes por tal causa sufrieron muchas hambres. En el siglo XII un observador hace la siguiente referencia : " el hombre del campo "nunca bebe el fruto de su viña, ni prueba un pedazo de buen alimento."

2.- Ibídem, pág. 70-71

3.- Huberman, Leo ; Los bienes terrenales del hombre Ed. Nuestro Tiempo, 17a. ed., México, 1982. pág. 17.

En las relaciones de dominación siempre han existido dos polos antagónicos : dominantes y dominados. Estos últimos, han sido históricamente los más afectados respecto de los tres elementos fundamentales en la vida del hombre : casa, vestido y alimento; advirtiéndose que de los tres, el alimento es el de mayor importancia.

La producción de alimentos siempre esta sujeta a los cambios climatológicos, pero no considerando la presencia fortuita de éstos, existen grandes diferencias cualitativas y cuantitativas en su producción, porque los pasos logrados para controlar y transformar la naturaleza no son compartidos por todas las poblaciones del mundo. Aunque el hombre dispone en algunos países o regiones, de los conocimientos y medios necesarios para obtener el más alto aprovechamiento de los recursos que ofrece la naturaleza, aún son extensas las regiones en donde no se cuenta con esos medios.

La carencia de tecnología, de insumos suficientes, la inadecuada infraestructura y los escasos recursos financieros, son problemas comunes en los países subdesarrollados, de los que se deriva, entre otros, su incapacidad para lograr una suficiente producción agrícola y alimentaria que satisfaga las necesidades de su industria y creciente población. Es por eso que los países subdesarrollados cuentan con el mayor porcentaje de individuos con problemas alimentarios. Estas deficiencias son resultado de las desigualdades económico-sociales entre los países desarrollados y subdesarrollados. Paradójicamente estas desigualdades se encuentran "aún dentro de los países considerados como desarrollados, sea en ciertas regiones, sea en algunos grupos sociales."⁴

En consecuencia, los países subdesarrollados se encuentran en desventaja ante los países desarrollados, y en una situación de pobreza que se evidencia cuando se abordan los dolorosos problemas alimentarios y en general el bajo nivel de vida de su población, por un lado, y por el otro, cuando sus esfuerzos en pro del desarrollo económico y social se ven limitados por sus carencias tecnológicas, escasos recursos financieros, etc.. Por consiguiente, los indicadores socioeconómicos ayudan a definir las precarias condiciones de educación, trabajo, vivienda, salud y alimentación en las que se encuentra gran parte de la población mundial; así mismo, se aprecian y manifiestan las limitaciones de los países subdesarrollados para resolver estos problemas.

Esto evidencia que el hambre no sólo ha sido parte de la historia sino un factor de la misma historia. En ella, la carencia de alimentos o la capacidad para adquirirlos ha sido fuente de luchas entre los hombres, clanes, tribus, se ciudades y naciones. El hambre es el enemigo más viejo al que se enfrenta la hu manidad. La importancia de los alimentos radica en que el hombre no puede prescindir de ellos porque significan la vida misma; la falta de alimentos genera hambres que conducen a la muerte.⁵

A lo largo de la historia, la carencia de alimentos generada por guerras, epidemias o malas cosechas, ha hecho del hambre un fenómeno de gran magnitud al cual el hombre nunca ha podido ignorar. En consecuencia, el genero humano ha presentado alternativas de solución y entre estas resalta la asistencia alimen taria.

Es difícil precisar cuando se presentó por primera vez la ayuda alimenta-- ría y cuales fueron los móviles de ésta, pero su existencia desde la antigüedad no se puede negar : "la ayuda que se practicó antes que ninguna otra fue la dig tribución de alimentos, entre individuos y familias necesitadas; es decir, la asistencia alimentaria."⁶

5.- El hambre de un individuo puede ser cualitativa o cuantitativa. El primer tipo de hambre al cual también se conoce como 'malnutrición' se refiere "a los efectos físicos sobre el cuerpo humano de una ingesta dietética ina decuada, por cantidad y calidad." El organismo necesita de energía y de va rias sustancias para mantener su equilibrio nutritivo; la carencia de una de estas lo perjudica físicamente. La carencia de proteínas en una de sus manifestaciones retrasa el crecimiento y aumento de peso del individuo. La falta de calcio produce caries dentales, raquitismo, osteomalacia, cre-- cimiento retardado, entre otros. Las deficiencias de hierro generan anemia; a falta de yodo, bocio endémico; a carencia de vitamina A, perturbaciones oculares; a escasa vitamina B₁, beriberi, etc.. El hambre cuantitativa o " 'subnutrición' se refiere a la escasez de la ingesta alimentaria, la cual después de un tiempo se manifiesta como hambre cualitativa.

6.- Cadaso, Demetrio; Perfiles del hambre EDICUSA, Ed. Cuadernos para el Día logo No. 12. Madrid, 1967. pág. 31 - 32

La carencia de datos históricos al respecto, no nos permite precisar sobre el origen de la ayuda en alimentos, pero es posible que la ayuda alimentaria ha ya aparecido en aquel tiempo en que el hambre se presentaba con mayor agudeza para la humanidad. La forma en que se presentó, más que por elementos fortuitos, fue una consecuencia histórica que en un primer momento careció de organización al prestarla; y no es sino hasta el siglo XX cuando se promovieron instancias or ganizativas en pro de la ayuda alimentaria y del aumento en la producción de ali-
mentos.

El rey de Italia Victor Manuel III, convocó en 1905 una conferencia interna-
cional que creó el Instituto de Roma. Esta fue la primera organización dedicada a fomentar la agricultura.⁷ En 1929 la Sociedad de Naciones creó el Comité Ali-
mentario, cuya misión era investigar los problemas alimentarios mundiales y la
situación de hambre que la Primera Guerra Mundial había agudizado. Obviamente,
con la disolución de la Sociedad de Naciones cesaron las actividades del Comité.
Este primer intento por conocer las causas y consecuencias del hambre es el prin-
cipio de un continuo trabajo por solucionar y conocer a fondo el problema del
hambre a nivel mundial.

En el decenio 1930-39, época en que la humanidad se da cuenta de la terri-
ble paradoja de encontrar un enorme excedente de producción de alimentos (en
manos de los dominantes), en contraste con el hambre que imperaba en extensas
regiones del mundo (habitadas por los dominados), surge una idea respecto al
destino de estos excedentes.

En ésta difícil época de crisis económica mundial, la inmediata solución a
la existencia de 'excedentes' alimentarios tuvo dos causas : uno de ellos fue la
reducción de la producción de alimentos mediante el otorgamiento de grandes sub-
sidios a los agricultores, como sucedió en Estados Unidos; el otro camino impli-
co la destrucción de los 'excedentes', como aconteció con el café de Brasil, al
ser quemados 75 millones de sacos de éste producto, cuya cantidad correspondió
a un tercio de la producción total de 1929 a 1941.⁸ Evidentemente, esta situa-
ción agudizó las tensiones y contradicciones a nivel nacional e internacional.

7.- Ver : Cepede M. y Gounelle H. ,.....Op. cit. pág. 107

8.- FMA/ONU/FAO; EL FMA Roma sif pág. 4

De esta absurda situación surgió una permanente preocupación con respecto al destino de los 'excedentes' agrícolas. Así, en la búsqueda de una solución que canalizara los excedentes de alimentos, evitando una repetición de la destrucción deliberada de estos, como sucedió en el decenio mencionado, o una disminución de la producción, mientras millones de individuos carecían de alimentos, se fomentó la ayuda alimentaria, la cual sirvió tanto como solución para colocar los excedentes como para aminorar el problema del hambre.

Este hecho no sólo estimuló la ayuda alimentaria, sino, además, el interés por proporcionarla también en una forma organizada bajo la vía multilateral. Así, se inicia una continua lucha contra el hambre y un gran esfuerzo por establecer un organismo o programa internacional que coordinara y proporcionara asistencia en alimentos.

Ya en 1943, en la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación, celebrada en Hot Springs (E.E.U.U.) con el objeto de combatir las causas del hambre a escala mundial, se pugñó por la creación de acuerdos internacionales sobre productos básicos, haciendo al respecto una recomendación específica referente a las medidas convenientes para 'disponer de los excedentes en forma ordenada'.

En esta misma Conferencia fue postulada la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (OAA), que tuvo lugar el 16 de diciembre de 1945. Los objetivos de la OAA siguen siendo principalmente mejorar la producción y distribución de todos los alimentos y productos agrícolas, así como los métodos para su elaboración; mejorar las condiciones de la producción en las poblaciones rurales; elevar los niveles de nutrición y de vida de la población mundial que sufre de escasez cualitativa y cuantitativa de alimentos, y fomentar la divulgación de las materias de su competencia.

En 1943 también se crea la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (ASRNU)¹⁰ con la misión de abastecer a los países europeos de alimentos suficientes para impedir el hambre y contribuir a su rehabilitación económica. Este es el primer caso conocido de ayuda alimentaria multilateral llevado a la práctica. La ayuda alimentaria con un carácter bilateral efectuada con el mismo objetivo fue realizado por Estados Unidos.

De 1945 a 1948 funciona en forma independiente de la OAA el Consejo Internacional de Emergencia Alimentaria (CIEA), relacionado con la ASRNU y el gobier

9.- En inglés : Food and Agricultural Organization (FAO)

10.- En inglés : United Nations Rehabilitation Administration (UNRRA)

no de Estados Unidos. En 1958, la CIEA es absorbida por la Organización para la Agricultura y la Alimentación, y convertida desde entonces en la organización mundial intergubernamental para los asuntos alimentarios y agrícolas.

Entre las primeras propuestas de la Organización para la Agricultura y la Alimentación presentadas, sin éxito, en 1946, figura la idea de crear un Consejo Mundial de la Alimentación, encargado de estabilizar los precios de los alimentos de primera necesidad, de establecer una reserva mundial de alimentos que respondiera a las situaciones de hambre, y de financiar la colocación de excedentes en los países más necesitados.

En 1949, la OAA hizo otra propuesta que tampoco tuvo éxito, referente a la creación de una Oficina Internacional para el Intercambio de Productos que, entre otras cosas, tendría la función de adquirir excedentes alimentarios y de organizar su venta a precios especiales a países necesitados que contarán con un proyecto definido con el cual se pudieran utilizar los productos adquiridos.

De este nuevo fracaso surgió otra idea que desemboca en la creación del Comité de Problemas de Productos Básicos (CPBB), cuyos principios sobre colocación de excedentes fueron posteriormente encontrando una amplia aceptación. Este Comité estableció un Subcomité sobre Colocación de Excedentes para vigilar las transacciones de estos.

En 1954, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba una Resolución sobre una reserva mundial de alimentos, que se refería a la necesidad de elevar los niveles de producción y de consumo de alimentos en aquellas zonas del mundo donde el hambre y la malnutrición constituyeran un imperativo. En esta asamblea se menciona nuevamente la colocación de excedentes.

En julio del mismo año, 1954, Estados Unidos adopta una medida que amplía las posibilidades de ayuda alimentaria. La acumulación de grandes excedentes de alimentos en este país lo condujo a establecer la Ley 480 (de Desarrollo Agríco la de Estados Unidos), con el objetivo de reducir la carga de esos excedentes en forma constructiva, suministrándolos a los países en desarrollo. Esta ley se convirtió en el principal vehículo de ayuda alimentaria de Estados Unidos, bajo el rubro de donaciones o ventas en condiciones especiales.

La adopción de esta medida de ayuda alimentaria bilateral por parte de Estados Unidos, estimuló el interés por el establecimiento de un programa de ayuda alimenataria multilateral hacia finales de los años cincuenta. Este interés se hizo más vivo cuando en las Naciones Unidas se escuchaba con mayor frecuencia la petición de un aumento de la ayuda para el desarrollo, de carácter multilateral, incorporándose cada día a esta demanda un mayor número de países recien independizados.

En octubre de 1960, de éstas tendencias resultó la aprobación de una Resolución por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el suministro de excedentes de alimentos a las poblaciones con deficiencias alimentarias. Esta resolución aprobaba la creación de la Campaña Mundial contra el Hambre. Al mismo tiempo, el Secretario General de las Naciones Unidas hacía mención al posible uso de los excedentes alimentarios en favor del desarrollo económico. La respuesta de la OAA fue una serie de estudios que sirvieron de punto de partida para la creación del Programa Mundial de Alimentos, actual programa especializado en la ayuda alimentaria multilateral.

Las empresas en que ha participado la OAA sobre agricultura y alimentación no finalizan aquí. Existen muchos otros programas como el de la cooperación iniciada en 1964 entre la OAA y el Banco Mundial " a fin de estimular las inversiones para la agricultura en los países en desarrollo, y ulteriormente concertó acuerdos semejentes con los bancos regionales de desarrollo." ¹¹

Entre otras acciones realizadas por las Naciones Unidas en la lucha contra el hambre, la ayuda alimentaria y en general sobre productos agrícolas y alimentarios, tenemos las siguientes :

Fecha

- 1963 Se celebra en Washington D.C. el Congreso Mundial de la Alimentación con la presencia de los países prósperos y las naciones necesitadas. Aquí se considera que para satisfacer las necesidades de alimentos de aproximadamente 6 mil 280 millones de seres para el año 2000, sería necesario desde ese momento incrementar la producción mundial de alimentos en un 200% .
- 1965 La Asamblea General de las Naciones Unidas, con su Resolución 2096/XX, comienza un Programa de Estudios sobre la Asistencia Alimentaria Multilateral.
- 1967 Las Naciones Unidas inician la Conferencia Internacional de Socorro Alimentario. Al mismo tiempo, la OAA crea el Servicio de Información sobre el Socorro Alimentario y hace un intento llamado, declarando la presencia de una 'crisis mundial de alimentos' pues la segunda Conferencia Internacional so-

Fecha

bre Población del Mundo había estimado la duplicación del número de la población para 1999, por lo cual el incremento de la producción para 1980 debería ser de 103% y para 1999 de 216%.

1974

Se celebra en Roma la Conferencia de Naciones Unidas para la Alimentación, que ofreció dos documentos básicos en los que se valoraba la situación alimentaria mundial, vinculándola con los planes de operación en las diferentes regiones de la tierra y los pronósticos en alimentos y agricultura para 1975 - 1990. En la Conferencia se mencionó el necesario establecimiento de un Consejo Mundial de la Alimentación como órgano del sistema de Naciones Unidas. Este Consejo coordinaría las políticas relativas a la producción de alimentos, nutrición, seguridad alimentaria, ayuda en alimentos, etc.. Entre otras iniciativas se incluye en particular la creación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), a través del cual se canalizarían las inversiones hacia el mejoramiento de la agricultura. Así mismo, se propuso una operación internacional sobre seguridad mundial que se basara en un sistema de coordinación de reserva de cereales cuya conservación estaría apoyada por un servicio de información sobre alimentos a nivel mundial y sobre escasez alimentaria. Así, también se intentó establecer un compromiso para proporcionar por medio de un plan de tres años de anticipación, mercaderías de financiamiento de ayuda alimentaria, fijando un nivel mínimo de 10 millones de toneladas de cereales al año.

1980

Es prorrogado el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1971, hasta junio de 1986, quedando garantizada la asistencia alimentaria por 7.7 millones de toneladas de trigo y otros cereales.

Fecha

1982

El servicio de Alimentos del Fondo Monetario Internacional, funciona por primera vez durante todo el año de 1982. Este es una extensión del Servicio de Financiamiento Compensatorio del Fondo. "Con el se pretende que los países en desarrollo estén en condiciones de superar las dificultades que puede crear una gran subida en el costo de la importación de cereales debido a un aumento del volúmen o de los precios. " 12

Las anteriores iniciativas realizadas por las Naciones Unidas, la Organización para la Agricultura y la Alimentación,¹³ o por apoyo mutuo (sin haber hecho referencia a las actividades de organismos o programas regionales sobre la materia), han sido efectuadas o proyectadas con el propósito de dar solución al problema del hambre en el mundo, la utilización de excedentes en forma coordinada, el aumento de la asistencia en alimentos y la cooperación mediante técnicas, fertilizantes, etc., en apoyo al esfuerzo de los países subdesarrollados para aumentar su producción agrícola.

Es importante hacer hincapié en que las primeras manifestaciones de ayuda alimentaria se ofrecieron para aminorar los sufrimientos del hambre; ya en el primer tercio de este siglo se pretendió organizar la utilización de los excedentes alimenticios en favor de las poblaciones hambrientas y sin perjuicio para el comercio internacional. Sin embargo, al irse realizando estudios sobre la magnitud y las consecuencias del hambre a nivel mundial, se hizo patente la importancia de esta problema, por lo cual, fueron surgiendo propuestas para organizar, no solo los excedentes alimentarios, sino contar con una reserva mínima de productos alimenticios que fuera en aumento a fin de dar respuesta a las crecientes necesidades previstas o imprevistas de alimentos.

12.- FAO; Informe Alimentario Mundial 1983 Roma, 1983. pág. 19

13.- Para un panorama general de las operaciones efectuadas por las Naciones Unidas y la OAA de 1945 a 1980, véase : García Villanueva Carlos, Perera Quintana Susana; Panorama Mundial de la Alimentación. TESIS. IMSS/Secretaría General/ Departamento de Asuntos Internacionales. México, 1982. pág. 33-36

El problema así planteado sugiere dos aspectos que son importantes pero que no darían solución definitiva al problema del hambre : la colocación de excedentes de alimentos y la reserva de estos.

La existencia de excedentes de alimentos en unos cuantos países se debe a que la producción de éstos es desigual en todas las regiones del mundo. A su vez, ésta desigualdad que es consecuencia de las diferencias económicas de los países, permite a unos una producción que rebasa sus propias necesidades, mientras que otros, por la falta de recursos no alcanzan ni a producir el volumen necesario de alimentos para satisfacer a su población. Estas diferencias son el resultado de las relaciones de dominación.

Los países subdesarrollados al tener escasos recursos financieros, cuentan con deficiencias tecnológicas y conocimientos científicos inadecuados que les impide un desarrollo económico y social; por otro lado, su poder adquisitivo en el exterior no satisface sus grandes necesidades internas. La alimentación, problema común de los países subdesarrollados, se pretende aminorar con asistencia en alimentos pero ésta no puede desarraigar el problema. Alternativamente, es necesaria una producción y distribución equitativa, la cual repercutiría en un bienestar social óptimo y en la solución total del problema.

1.2. La ayuda alimentaria bilateral y multilateral

Existen dos vías a través de las cuales fluye la ayuda alimentaria : la bilateral y la multilateral. De estas dos corrientes, la segunda data del siglo XX, mientras que la primera es mucho más antigua y dominante.

Es un hecho de dominio común que la ayuda alimentaria tiene un carácter sobre todo bilateral; tan solo "en 1976-77 por lo menos el 85% de la asistencia alimentaria era bilateral. Para 1981-82 la proporción había descendido al 75%." ¹⁴ La ayuda en alimentos por la vía multilateral representa una proporción mínima del total de la ayuda "que a la desproporción en la magnitud se suma la desigualdad en el vigor", ¹⁵ porque, por la vía bilateral "los Estados Unidos proporcionan el 60% de la ayuda alimentaria mundial a los países subdesarrollados." ¹⁶ Existe la preferencia de los otorgantes para ofrecer asistencia en alimentos por la vía bilateral; no obstante, por el lado de los receptores de ésta ayuda hay una inclinación por el multilateralismo.

A continuación se consideran algunos aspectos generales de la ayuda alimentaria bilateral y multilateral que definen los diversos niveles en que se encuentra cada forma de ayuda; el de la calidad y cantidad de los recursos en alimentos; el de su encauzamiento y medios para su aprovechamiento; el de la financiación y selección de países beneficiados, y el de los cálculos y las decisiones. Estas características se mencionarán a fin de comprender las razones que dan preferencia por una u otra de estas corrientes de ayuda en alimentos.

1.2.1. La ayuda alimentaria bilateral

La ayuda en alimentos administrada por la vía bilateral se concede mediante acuerdos u otra forma de medidas convenidas entre el país donante y

-
- 14.- ONU; "Alimentación, 1983" CRONICA de las Naciones Unidas Vol. XX No. 1 Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Enero, 1983 Nueva York. pág. 71
- 15.- Dessau, Jan; Función que cumplen los programas multilaterales de ayuda alimentaria. ONU/FAO. Roma, 1965. pág. 2
- 16.- Ahmed, Henni : "Alimentos Norteamericanos contra Petróleo Árabe" (Le Monde; París, 21 Marzo 1975), de Berlan J.P.; J.P. Chabert y otros; La Guerra Mundial por los Alimentos. Ediciones Síntesis. Argentina, 1976. pág. 30

el beneficiario, generalmente dentro de un marco legislativo o de normas generales determinadas por el país donante.

La Ley 480 de Estados Unidos es el mejor ejemplo a mencionar sobre la ayuda alimentaria bilateral, quedando bajo esta ley la mayor proporción de ayuda alimentaria otorgada a los países subdesarrollados desde 1954. La Ley 480 o Ley de Desarrollo y Ayuda al Comercio Agrícola ha quedado establecida de la siguiente manera :

"La ley original estaba dividida en tres títulos. En el título I se reglamentaba la venta de productos agrícolas contra pago en la moneda del país beneficiario. En el título II se autorizaba la utilización de sobrantes de productos agrícolas pertenecientes a las reservas de la Corporación de Crédito sobre Productos (CCC) para hacer donaciones con objeto de prestar socorro en situaciones de hambre y de proporcionar otra clase de asistencia, incluida desde 1959, la destinada al desarrollo económico y social. En virtud de lo estipulado en el título III, los productos pertenecientes a la CCC podían utilizarse en los programas nacionales y extranjeros de donación y en las operaciones de trueque con materiales estratégicos o de otra índole de valor equivalente. A partir de entonces, la expresada Ley Federal se ha ampliado varias veces y, en la ampliación de 1959, se le agregó el título IV, en el que se reglamenta el suministro de productos agrícolas a otros gobiernos, con el carácter de ventas a crédito, pagaderas a largo plazo, en dólares. En 1962, se enmendó dicho título IV con objeto de que el programa se extendiese también al sector del comercio privado tanto en los Estados Unidos como en el exterior."¹⁷ La autorización de una solicitud de fondos a reembolsar a la CCC por el costo de productos agrícolas expedidos bajo los títulos I y II, esta sujeta a límites establecidos por la misma ley, mientras que las operaciones efectuadas en virtud de los títulos III y IV no están sujetas a ninguna limitación, ya sea respecto a fondos o al período de programación.

17.- FAO: Ayuda en alimentos y otras formas de utilización de excedentes agrícolas. Descripción de los programas, los principios y las consultas. Estudios sobre políticas de productos básicos No. 5. Roma, 1964 pág. 3

Así, con la Ley 480 Estados Unidos se convirtió en el primer otorgante de ayuda en alimentos con un carácter bilateral, rebasando con su volúmen de ayuda las cantidades ofrecidas por la vía multilateral.

En el cuadro 1 se observan los principales productos ofrecidos bajo los títulos I y II de la Ley. En él se observa que las principales mercancías fueron : trigo, en una proporción del 40% del total; arroz y algodón, en un 10% cada uno; granos alimenticios, en un 8%; harina de trigo y aceite de soya, en un 7% cada uno. La exportación de la leche en polvo, tabaco, algodón y granos alimenticios ha disminuido considerablemente, mientras que la combinación de otros productos ha ido en aumento.

En el período mencionado en el cuadro, los países en desarrollo recibieron bajo la Ley 480, productos con un valor aproximado de " 20.9 miles de millones de dólares, o cerca del 80% del total. Estos envíos fueron a más de 130 países, de los cuales, 100 fueron países en desarrollo."¹⁸

La ayuda alimentaria estadounidense a través de donaciones o ventas especiales ha descendido de más de un 90% que era del total mundial en 1960-68 a un 59% en 1975. Contrariamente, ha habido un aumento en este tipo de ayuda por otros países, ante todo por Canada, Australia y la Comunidad Económica Europea.

La ayuda alimentaria por esta vía presenta algunos inconvenientes : por su carácter bilateral, la asistencia en alimentos por donaciones o ventas especiales, frecuentemente esta sujeta a los designios del otorgante de ésta. "De hecho los dos tercios de la ayuda bilateral son condicionados."¹⁹

Los países receptores de la asistencia alimentaria frecuentemente se han encontrado inseguros ante la aceptación o no de la ayuda porque temen a los motivos que han originado a ésta, por ejemplo, "los objetivos de la Ley 480 son combatir el hambre y estimular el desarrollo, pero, también extender el comercio internacional y también ampliar los mercados para las mercancías agrícolas estadounidenses."²⁰ Existe la duda en lo que respecta a la ayuda en alimentos por la vía bilateral, pero las circunstancias y necesidades inme-

18.- Ros B. Talbot; The World Food Problem and U.S. Food Politics and Policies: 1977. Iowa State University Press, AMES, Iowa, 1978. pág. 133.

19.- Luchaire, Francois; La Ayuda a los Países Subdesarrollados Oikos-Tau ed. (Colecc. que sais je? No. 24) Barcelona, España 1971. pág. 24

20.- Ros B. Talbot.....Op. cit. pág. 135

CUADRO 1

Principales Productos Exportados bajo los títulos I y II de la Ley 480. (miles de toneladas métricas)						
Título I						
Periodo ¹	trigo	arroz	granos	harina de trigo	aceite vegetal	algodón
1955....	646	—	152	—	23	13
1956-60.	5,296	359	1,075	203	291	176
1961-65.	10,308	560	1,021	994	305	233
1966-70.	7,456	769	1,673	615	251	198
1971....	4,519	923	862	659	293	159
1972....	4,188	814	1,213	361	194	120
1973....	2,307	964	1,274	158	110	137
1974....	684	606	379	33	65	28
1975....	2,649	741	14	134	29	9
1976....	2,566	499	—	316	83	30

Título II

Periodo ¹	trigo	harina de trigo	leche en polvo	granos	otros pctos. ³	aceite vegetal ²
1955....	419	42	128	86	—	19
1956-60.	289	453	219	96	—	3
1961-65.	581	996	257	247	—	46
1966-70.	548	631	149	159	144	101
1971....	548	591	141	303	266	86
1971....	879	369	116	173	269	187
1973....	690	630	26	178	181	112
1974....	176	352	1	466	173	54
1975....	146	250	46	143	171	41
1976....	115	251	26	62	119	—

1.- El año finaliza en junio 30. 2.- Principalmente aceite de semilla de soya. 3.- Maíz, soya, leche, harina de trigo y soya.

Fuente : Ros B. Talbot ; The World Food Problem and U.S. Food Politics and Policies : 1977. Iowa State University Press, AMES. Iowa, 1978.
pág. 135

política, pese al embargo petrolero y a las recientes decisiones sobre precios y límites a la producción petrolera.

Y agregó a continuación :

Pero los Estados Unidos, acosados por la inflación y los costos crecientes de la energía, podrían verse inducidos a poner oídos sordos a los pedidos externos de asistencia alimentaria."²³

Durante el gobierno de Allende, al quedar cortados los créditos estadounidenses y casi agotadas las reservas monetarias extranjeras, Estados Unidos negó un crédito a Chile para ayuda alimentaria. En estas circunstancias, Allende plantea la adquisición de trigo con pago al contado, pero la Casa Blanca responde negativamente. Después del golpe de Estado, Chile recibiría un total de 35 millones de dólares para alimentos bajo la Ley 480.²⁴

La asistencia en alimentos por la vía bilateral se ha realizado bajo un carácter selectivo que mucho depende de las condiciones económico-políticas de los países receptores. La ayuda alimentaria aquí refleja ser un instrumento político y económico, carente del aspecto humanitario, como lo mostró en 1975 Richard Bell, Secretario Adjunto de Agricultura de Estados Unidos, cuando declaró en una entrevista : "No podemos subordinar nuestras exportaciones comerciales a los intereses de los pueblos necesitados."²⁵ No obstante, se arguye que la ventaja de la asistencia alimentaria bilateral reside en poner mejor atención a un número reducido de países con los que se tienen afinidades económicas, políticas o culturales.

A la anterior ventaja se añade otra importante referente a la amplitud de las operaciones bilaterales; es decir, que las operaciones por la vía bilateral pueden hacerse extensas no sólo a un programa o proyecto, como sería la ayuda en alimentos, sino que podrían ampliarse a otras formas de ayuda (a ayuda financiera, asistencia técnica, etc.). La ayuda bilateral ha sido la que ha proporcionado el mayor volumen (cuantitativa y cualitativamente) en

23.- Burbach, Roger.....Op. cit. pág. 175

24.- Para mayores datos sobre las relaciones Chile-Estados Unidos durante el gobierno de Allende en lo que respecta a alimentos, véase : Burbach, Roger.....Op. cit. Pág. 167-171

25.- Almeida, Silvio.....Op. cit. pág. 14

asistencia alimentaria, lo cual indica que este tipo de ayuda por su magnitud puede dar apoyo a programas alimentarios que beneficien a la población total de un país y no sólo a la parte más afectada por el hambre y la desnutrición.

Ahora bien, los beneficios que den con la ayuda alimentaria bilateral podrían ampliarse a fin de obtener positivos resultados permanentes en las poblaciones receptoras de ésta, si se efectuara un programa integral que conjugara la asistencia en alimentos con otros tipos de ayuda. La ayuda en alimentos a un pueblo que se encuentra en situación de hambre mejorara su situación espontáneamente, ya que cuando cese la ayuda retornaran a su anterior estado de hambre; entonces la solución al problema se encontraría en dar simultáneamente otro tipo de apoyo bilateral que no fuese en especie y esté dirigido a fomentar la producción de alimentos del pueblo asistido, y así lograr elevar sus niveles de vida y de nutrición. Sin embargo, entablar una coordinación de los diferentes tipos de ayuda bilateral que provienen de distintas direcciones hacia un mismo proyecto es una ardua tarea porque difieren en su fundamentación, forma y esencia. Así, por la falta de coordinación no se alcanzarían posiblemente los objetivos planteados en el proyecto o programa.

1.2.2. Ayuda alimentaria multilateral

La evidente importancia que tiene la solución de los problemas de la agricultura y la alimentación, han conducido a la comunidad internacional a fomentar la cooperación en favor del bienestar común.

El fomento que se le ha dado a la cooperación internacional ha ampliado el alcance de la actividad multilateral en alimentos y agricultura, sobre todo, cuando se suman a los organismos internacionales de cooperación general, (ONU), organismos especializados (OAA), con un carácter exclusivamente financiero (AIF/EM), o de vocación regional (Organización Árabe para el Desarrollo Agrícola). Esta especialización ha sido concebida con el objeto de ofrecer un marco de experiencia que amplíe la capacidad y apoye efectivamente la solución a problemas específicos tales como la agricultura y la alimentación.

En el cuadro 2 se muestran algunos de los organismos y programas internacionales o regionales dedicados al fomento de la agricultura, pesca y ganadería, y en general a la seguridad alimentaria mundial.²⁶ Estos organismos especializados en la materia, cuentan con el apoyo de servicios como el Sistema Internacional de Información sobre Ciencia y Tecnología Agrícolas; el Sistema de Información sobre Investigaciones Agronómicas en Curso y el Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación.²⁷ Estas tres redes mundiales son coordinadas por la OAA y su función es de apoyo a los programas de investigación y desarrollo sobre alimentación y agricultura.

La ayuda en especie y la asistencia a la agricultura por la vía multilateral, además de ofrecer una ayuda especializada, presupone el reparto equitativo de la ayuda entre los países que la proporcionan (aunque más bien es ta en relación a la capacidad de cada país otorgante); una coordinación de su utilización; y una armonización de sus condiciones para evitar inversiones inútiles o en un mismo lugar del mundo.

En las actividades organizadas, destinadas a ofrecer asistencia en especie o ayuda alimentaria, la forma usual de administrarla por la vía multilateral es mediante "La creación de un fondo de recursos al que contribuyen los países donantes, y que es administrado por un organismo internacional."²⁸ Este fondo común tiene la ventaja de estar compuesto por una mayor diversidad de productos que los administrados por la vía bilateral. A su vez, esta variedad de productos permite que la ayuda se adapte con facilidad a las ne

-
- 26.- El objetivo final de la seguridad alimentaria mundial es asegurar en todo momento, y a toda la población, la posibilidad económica y material de obtener los alimentos básicos que requieren. Así, el concepto de seguridad alimentaria mundial engloba cuestiones políticas relacionadas con el desarrollo agrícola y rural, conseguir de la mejor manera posible los suministros de tales alimentos, y garantizar el acceso de éstos a las poblaciones que los necesitan.
- 27.- El Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Alimentación y la Agricultura se creó en 1975, con la función de vigilar el suministro y demanda mundiales de los principales productos alimentarios y fertilizantes, y de prever la escasez de alimentos en algunos países o regiones, a fin de evaluar la asistencia alimentaria que requerirán. Este sistema ha alertado muchas veces a los gobiernos y agencias de socorro, y ha contribuido a mejorar los resultados de la asistencia alimentaria asignada. Ver : "Sistema Mundial de Alerta" CRONICA de las Naciones Unidas Vol. XX No. 1. Enero, 1983. pág. 69-70
- 28.- FAO; Ayuda en Alimentos y otras formas..... Op. cit. pág. 29

CUADRO 2

Organismos y Programas Internacionales o Regionales dedicados al fomento de la agricultura, la pesca y la ganadería .

AGAAC	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en inglés : GATT).
AIF	Asociación Internacional de Fomento (dependiente del Banco Mundial).
ANAS	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (en inglés : ASEAN).
CCDAA	Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del Africa Austral.
CCDAM	Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del Africa Meridional (en inglés : SADCC).
CMCH/AD	Campaña Mundial contra el Hambre/ Acción pro Desarrollo.
CMRADR	Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural.
CPILSS	Comité Permanente Interestatal para la lucha contra la Sequía en la Zona Saheliana (en inglés : ILSS).
CSMA	Comité de Seguridad Alimentaria de la OAA.
CTPD	Cooperación Técnica entre los Países Subdesarrollados.
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
OAA	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
OADA	Organización Árabe para el Desarrollo Agrícola.
OMS	Organización Mundial de la Salud.
OOES	Oficina de Operaciones Especiales de Socorro (en inglés : OSRO).
PASA	Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria.
PCT	Programa de Cooperación Técnica.
PDCFMCM	Programa de Desarrollo y Coordinación de la Pesca en el Mar de la China Meridional.
PIFC	Plan Internacional de Fomento de la Carne.
PICFL	Plan Internacional para la Coordinación de Fomento Lechero (en inglés : ISCDL).
PISF	Plan Internacional de Suministro de Fertilizantes (en inglés : IFS).
PMA	Programa Mundial de Alimentos. O.N.U./O.A.A.

CUADRO 2 (continuación)

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PPA	Prevención de las Pérdidas de Alimentos.
PRA	Plan Regional Africano de la O.A.A.
RAIE	Reserva Internacional de Emergencia.
SAFMI	Servicio de Alimentos del F.M.I. (extensión del Servicio de Financiamiento Compensatorio del Fondo).
SICAP	Sistema de Información sobre las Ciencias Acuáticas y la Pesca (en inglés ASFIS).
SIIAC	Sistema de Información sobre Investigaciones Agronómicas en Curso (en inglés CARIS).
SIICTA	Sistema Internacional de Información sobre Ciencias y Tecnología Agrícolas (en inglés AGRIS).
SMIAAA	Sistema Mundial de Información y Alerta sobre Alimentación y Agricultura/O.A.A.

Fuente : FAO; Informe Alimentario Mundial. Roma, 1983.

cesidades específicas de los países receptores. Además, el suministro de a alimentos por la vía multilateral no se efectúa fortuitamente; es decir, que la ayuda se otorga con objetivos específicos dirigidos a contribuir más allá de la exclusiva satisfacción del hambre, excepto cuando se trata de casos de emergencia.

Un programa multilateral de ayuda en alimentos engloba los estudios y experiencias del organismo especializado en la materia, de aquí que su fun ción no sea sólo distribuir alimentos sino saber como encauzarlos para re ducir al mínimo los peligros que pudieran generar las operaciones de colo cación de excedentes; cuando asistir con los alimentos y para qué.

Como datos generales, la asistencia alimentaria multilateral en 1971-1972, ascendía anualmente a 12,6 millones de toneladas de alimentos. Esta cifra bajó 6 millones de toneladas durante la crisis alimentaria mundial de 1973-74. En 1976 la ayuda alimentaria equivalía al 28% de las importa ciones de cereales de países de bajos ingresos con déficit alimentario. Durante 1981-82, la asistencia disminuyó al 18% de las importaciones.

La ayuda multilateral si bien ha proporcionado un volúmen inferior en ayuda alimentaria al otorgado por la vía bilateral, ofrece una gama más amplia de alimentos y un servicio completo, gracias a su carácter institucional; es decir, a través de los organismos internacionales especializados en alimentos y agricultura. El volúmen de alimentos distribuidos por ésta vía se dirigen fundamentalmente a proyectos parte de un programa de desarrollo, ya que se presupone la utilización menor de alimentos, sin embargo, esta distinción es relativa porque existen proyectos de desarrollo cuya magnitud y requerimientos financieros, técnicos o alimenticios son superiores a los de un programa nacional de desarrollo.

La ayuda alimentaria multilateral, ante la responsabilidad de servir al mundo, es acusada de ser ineficaz para atender las necesidades de quienes la solicitan. Ahora bien, es importante considerar que aunque el volúmen de la canasta de alimentos proporcionada por la vía multilateral es inferior a los requerimientos, los alimentos se dirigen a proyectos que apoyen prioritariamente a aquellas poblaciones más necesitadas cuyos gobiernos no están en condiciones de atenderlas.

1.3. Los objetivos de la ayuda alimentaria

Dar respuesta al problema del hambre, éste siempre ha sido el objetivo fundamental de la ayuda alimentaria. Sin embargo, las formas en que ésta se ha proporcionado han variado dependiendo del momento histórico concreto; veamos :

Hasta finales del siglo XIX la ayuda alimentaria fue una respuesta a las carencias de alimentos padecidas por el hombre, presentandose sin una organización a nivel mundial previa. El principal móvil que la generaba tenía un carácter "caritativo", desconociendo cuales eran los móviles económicos y políticos de la asistencia en alimentos.

Hacia los años 30 del siglo XX, el objetivo seguía siendo el mismo, a diferencia de que su aparición ya no era un acto "caritativo", sino una respuesta a la colocación de excedentes de alimentos que en esa época se presentaban. De cualquier forma, la ayuda alimentaria era un acto humani

tario, cuya finalidad declarada correspondía a la satisfacción de la necesidad fisiológica de ingerir alimentos y cuya insatisfacción hace sufrir al individuo bajo su manifestación denominada hambre.

Esta "obra de caridad" motivo de solidaridad humana no podía responder en su totalidad a las necesidades existentes por su magnitud y agudeza, aunado a esta situación la falta de una política sistemática y efectiva que desarraigara el problema del hambre.

En la actualidad, el origen y las consecuencias del hambre han sido tomadas en consideración por la Organización para la Agricultura y la Alimentación y, por ende, por el Programa Mundial de Alimentos, estableciendo como premisa que la ayuda alimentaria "no es una obra de caridad, no se trata solamente de alimentar a seres hambrientos. Como las demás formas de ayuda (dinero, equipo, expertos) que se envían actualmente a los países en desarrollo, el propósito primordial es hacer una inversión a largo plazo en su futuro, un futuro donde se venza progresivamente esa pobreza que enturbia la perspectiva de una paz duradera."²⁹

Así, el énfasis del objetivo de la ayuda alimentaria estriba en su consideración como instrumento de desarrollo, pues la solución al problema del hambre no está sólo en enlazar las necesidades alimenticias de los países subdesarrollados con los excedentes alimentarios de otros países, sino que hay que resolverlo desde sus raíces.

Es frecuente que se relacione el problema del hambre con el problema demográfico; sin embargo, suponiendo que la producción de alimentos de los países subdesarrollados fuese suficiente (véase cuadro 3), sus poblaciones no participarían en este progreso, ya que su bajo poder adquisitivo no les permitiría alimentarse adecuadamente.³⁰ La insuficiente producción agrícola y alimentaria de los países subdesarrollados se traduce en un deterioro tangible en la vida de sus integrantes, poniendo de manifiesto sus escasos recursos para desarrollarse.

29.- FAO; Programa Mundial de Alimentos. Qué es. Qué hace. Cómo actúa.
FAO/ ONU Roma, 1981. pág. 1

30.- Se considera una alimentación adecuada cuando la ración alimentaria contiene unas 3,000 calorías diarias, variando esta cantidad en función de las condiciones geográficas de cada región. Véase Anexo 1.

CUADRO No. 3

Tasas anuales medias de crecimiento de la población de alimentos en relación con la población : total mundial y regiones, 1961-65 a 1970-76 .						
Región	Población		Producción de alimentos			
	1961- 1970	1970- 1976	Total		Por persona	
			1961- 1970.	1970- 1976.	1961- 1970.	1970- 1976.
			porcentaje anual			
Economías de mercado desarrolladas	1,0	0,9	2,2	2,2	1,2	1,5
América del Norte	1,2	0,9	1,9	3,1	0,7	2,1
Europa occidental	0,7	0,6	2,3	1,6	1,6	1,0
Oceanía	1,8	1,7	2,9	3,1	1,1	1,3
Otras economías de mercado desarrolladas	1,4	1,6	3,3	2,1	1,8	0,6
Europa Oriental y URSS	1,0	0,9	2,9	1,9	1,9	1,0
Total de países desarrollados.	1,0	0,9	2,4	2,4	1,4	1,4
Economías de mercado en desarrollo	2,6	2,6	3,3	2,0	0,7	0,2
Países MGA (1)	2,4	2,5	3,1	2,1	0,7	-0,4
Otros países	2,7	2,7	3,3	3,4	0,6	0,7
Africa	2,5	2,7	2,7	1,2	0,1	-1,4
América Latina	2,7	2,8	3,5	3,3	0,8	0,5
Cercano oriente(sic)	2,7	2,8	3,0	4,2	0,3	1,4
Lejano oriente (sic)	2,5	2,5	3,5	2,8	0,9	0,2
Otras economías de mercado en desarrollo	2,5	2,5	2,1	1,5	-0,4	-1,0
Economías asiáticas de planificación centralizada.	1,8	1,7	2,7	2,4	0,9	0,6
Total de países en desarrollo	2,3	2,3	3,1	2,7	0,7	0,3
Total mundial	1,9	1,9	2,7	2,4	0,8	0,5

(1) MGA- Más gravemente afectados (véase Anexo 2). Notese que la producción de alimentos se ha incrementado en términos cuantitativos, pero la

Al haber falta de recursos para el desarrollo existen obstáculos para fomentar la producción agrícola y alimentaria de los países subdesarrollados, la cual, por ende, podría satisfacer las necesidades alimentarias de sus habitantes.

En este marco de desigualdades económicas y sociales que impide elevar su nivel de vida es donde la ayuda alimentaria adquiere pleno sentido. La ayuda en alimentos suministrada a las poblaciones pobres, puede constituir una contribución duradera a su bienestar, si se utilizan los alimentos como apoyo al inicio de proyectos que de otra forma tal vez no podrían comenzar se y que están destinados al desarrollo de sus recursos humanos y materiales.

La ayuda alimentaria puede dar apoyo iniciativo o de reforzamiento a un proyecto de movilización de mano de obra desocupada, principalmente, en las zonas rurales; para el desarrollo comunitario; colonización de tierras; mejoramiento de la salud y alimentación; reasentamiento humano; desarrollo agrícola, y creación de una infraestructura. Por ejemplo, un proyecto destinado a la producción agrícola en una zona rural puede apoyarse con la ayuda alimentaria, al utilizarse ésta como pago parcial para los trabajadores. Así, se fomenta la producción de alimentos, se moviliza mano de obra desocupada y se eleva el nivel nutricional de los participantes. De esta forma, la ejecución de un proyecto de desarrollo apoyado con alimentos, traduce el objetivo del mismo en múltiples resultados positivos para la comunidad participante.

La ayuda alimentaria puede ser positiva siempre que su administración esté planificada, ya sea para proyectos o programas por la vía bilateral o multilateral. De cualquier forma, no solo es necesaria la planificación sino la continuidad y firmeza de la ayuda alimentaria hasta que los pueblos beneficiados puedan satisfacer sus necesidades de genero alimenticio con su propia producción.

En la aplicación de todo proyecto de desarrollo apoyado con ayuda en especie, es indispensable efectuar un estudio de las condiciones económicas y necesidades alimentarias de la población de aquellas zonas donde el

parte proporcional de alimentos por persona ha disminuido.

Fuente : FAO ; La Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial de la FAO : 1977.

Roma, 1977. pág. 132.

nivel de vida es inferior al recomendado. De acuerdo a los resultados se determina a qué población se destinará o incrementará la ayuda, considerando al mismo tiempo en la planificación de estos proyectos la utilización de la mano de obra desocupada, puesto que ésta es uno de los recursos más importantes y disponibles dentro de los países subdesarrollados receptores de la ayuda. "En la medida en que se disponga de gente desocupada y se puedan iniciar proyectos que tengan una débil vinculación con el resto de la economía, en el sentido de que sus necesidades de capital y materias primas sean pequeñas, es posible impulsar la actividad económica basándose primordialmente en la ayuda alimentaria."³¹

La ayuda alimentaria, además de ser un instrumento de colocación de excedentes y un medio para satisfacer y aminorar el hambre, persigue entre sus objetivos primordiales elevar los niveles nutricionales de la población y así impulsar la productividad física e intelectual de éste, puesto que una población hambrienta o desnutrida es incapaz de ser productiva. En consecuencia, la ayuda alimentaria pretende incrementar el nivel cualitativo y cuantitativo de la dieta de las poblaciones.

En este caso la ayuda alimentaria no funge como simple satisfactor del hambre, sino que vincula el mejoramiento de la porción alimentaria y la correspondiente capacidad de trabajo en el marco de una política de desarrollo.

En la ejecución de un programa nacional o proyecto de desarrollo, la asistencia en especie, no es el elemento principal en las actividades a realizar, su función es complementaria.

Por todo lo anterior, es claro observar que el cambio del objetivo inicial de la ayuda alimentaria, de satisfacer el hambre, es de fundamental importancia : erradicar el hambre del mundo, suministrando ayuda en especie a través de proyectos que beneficien íntegramente a corto y mediano plazo a las poblaciones receptoras, colaborando así con el esfuerzo de transformación de las naciones en desarrollo. En la medida de los avances de este proceso habrá efectivamente una eliminación de la malnutrición y, consecuentemente, habrá una mejoría notable en el nivel de vida de estas poblaciones.

31.- Chakravarty, S. ; P.N. Rosenstein Roden; Vinculación de la ayuda alimentaria con otros tipos de ayuda. Roma, 1965. FAO (Estudios del PMA No. 3) pág. 17.

1.4. Efectos de la ayuda alimentaria

La ayuda alimentaria tiene definidos sus objetivos en favor de las poblaciones que padecen hambre, pretendiendo satisfacer su necesidad fisiológica y apoyarlas en la eliminación de los obstáculos que les impiden desarrollarse física y materialmente. Bajo éstos objetivos, son muchas las regiones en desarrollo que se han beneficiado con la ayuda alimentaria y la han admitido favorablemente, mientras que muchas otras poblaciones la han rechazado a causa de la incertidumbre que les origina la ayuda en especie.

¿Hasta que punto y en que forma se puede hablar positiva o negativamente de la ayuda alimentaria? No se puede hacer mención de efectos positivos o efectos negativos intrínsecos a la ayuda en alimentos, puesto que éstos no son más que el resultado de las circunstancias en que ésta se presenta. Son las distintas condiciones en las que se aplica la ayuda alimentaria las que determinan el tipo de efectos que afectarán indistintamente a los países receptores o donantes de la ayuda, e indirectamente a terceros países. Por consiguiente, no se puede establecer un marco de efectos positivos o negativos exclusivos de los países receptores o los países donantes; sin embargo, se pueden plantear aquellos elementos que influyen de manera decisiva en la planificación de un programa de ayuda en especie con el propósito de resaltar los efectos positivos de la ayuda alimentaria. En cuanto a los efectos negativos, que "son en lo esencial producto de la insuficiente coordinación de los programas de ayuda alimentaria con los esfuerzos nacionales o regionales en pro del desarrollo,"³² pueden ser disminuidos e incluso eliminados.

A continuación se exponen los efectos positivos y efectos negativos más comunes de la ayuda alimentaria que afectan a las poblaciones beneficiadas con la asistencia a los donantes de ésta o a terceros países.

1.4.1. Efectos positivos

No son pocas las ocasiones en las que se ha mencionado que la ayuda alimentaria provoca una disminución en las otras formas de ayuda, aunque éstos

32.- Dessau, Jan; Función que cumplen los programas multilaterales de ayuda alimentaria. O.N.U. /F.A.O. Roma, 1965. pág.8.

ta reducción no sea equivalente a la cantidad de ayuda consagrada en especie. Esta frecuente referencia no se puede generalizar, porque la disminución de otros tipos de ayuda puede ser originada por otras causas de índole económica o política y no estar en relación directa a la ayuda alimentaria, la cual ya no es simplemente una ayuda adicional, sino que por el contrario, pasa a incrementar y a formar parte de la ayuda dirigida a los países subdesarrollados. "La ayuda alimentaria es, en general, al menos en un 50 por ciento tan útil como la ayuda no alimentaria dirigida al desarrollo económico en los países subdesarrollados."³³

La ayuda en alimentos contribuye a mejorar la situación de los países que disponen de excedentes alimentarios al evitarles gastos de almacenamiento, aminorar los riesgos económicos que surgen con la existencia de excedentes, evitar el desperdicio de productos, y fraguar un instrumento de ayuda que puede ser poco costoso y eficaz. En efecto, cuando la ayuda alimentaria proviene de excedentes, contribuye a reducir los costos que sufra el país otorgante por almacenamiento o distribución de los productos.

También se puede efectuar una movilización de mano de obra desocupada, trayendo consigo frecuentemente la creación de instituciones que dinamizan la actividad del desarrollo en general como Centros de Planificación de Desarrollo Rural, Centros de Sanidad, etc.

La ayuda alimentaria en los casos de emergencia, ya sea por catástrofes naturales o de desplazamiento de poblaciones por móviles políticos, es evidentemente importante al satisfacer la necesidad prioritaria de las poblaciones dañadas. Retardar la satisfacción de estas necesidades o, en el caso de la ausencia de dicha ayuda puede tener consecuencias muy graves.

El mismo carácter fortuito de los desastres naturales (terremotos, inundaciones, huracanes, maremotos o erupciones volcánicas) causa en las poblaciones afectadas una inmediata carencia de alimentos que ha sido satisfecha con la ayuda en especie. El carácter de éstos fenómenos no permite la acción inmediata como se desearía, pero su presencia posterior también

33.- Fitzgerald, D.A.; Operational and Administrative Problems of Food Aid Foreign Policies Studies Division. The Brookings Institution, Washington D.C. WFP Studies #4 UN/FAO Roma, 1965 pág.41.

se utiliza en apoyo a los supervivientes de éstos desastres en la reconstrucción de sus aldeas o ciudades.

La superación de situaciones económicas como las tensiones inflacionarias o los problemas presupuestarios, pueden ser apoyados con la prestación de la ayuda alimentaria; por ejemplo, en la realización del Segundo Plan Quinquenal (1956-61), India se enfrentó a graves problemas : los calculos hechos para importar bienes de capital fueron inferiores al costo encontrado en el mercado internacional en el momento de hacer la compra de éstos, por lo que vieron reducidas sus reservas monetarias (en marzo de 1956 eran 7.860 millones de rupias, al final de 1961 eran 1.780 millones de rupias); la población aumentó 2.1% anual en lugar del 1.3 calculado; la producción agrícola aumentó en un 3.1% anual, pero la producción de cereales fue inferior. Estas circunstancias condujeron a la restricción de importaciones y al control de los abastecimientos nacionales de alimentos. El plan no sufrió grandes alteraciones, en parte gracias a la disponibilidad de importaciones de alimentos en condiciones de favor de Estados Unidos bajo la Ley 480, Título 1.

Quando hay problemas por carencia de alimentos, la ayuda en especie puede contribuir en la reducción de problemas presupuestarios o la tendencia a un mayor déficit en la balanza de pagos, así como el precio de los alimentos. El buen funcionamiento de la ayuda alimentaria radica en su planificación : una distribución prematura o retrasada de los alimentos puede afectar los precios y perturbar el mercado.

La ayuda alimentaria también ha contribuido positivamente a la modificación de los niveles de consumo y de las estructuras de la nutrición, ya sea en forma cualitativa o cuantitativa. El reemplazo de consumos alimentarios por otros más esenciales ha mejorado las condiciones de vida y de participación en la actividad económica de las poblaciones afectadas.

Sin la ayuda alimentaria muchos países subdesarrollados no hubieran podido iniciar la planeación de proyectos de desarrollo, ni tampoco crear nuevos proyectos. La ayuda alimentaria puede ser un incentivo para la ejecución de proyectos, más no el elemento principal que da inicio a su realización. La puesta en práctica de un proyecto se puede hacer mediante la com

binación de la asistencia en alimentos con otros recursos disponibles en la zona a beneficiar, o con recursos provenientes de programas de apoyo bilateral o multilateral.

También ha logrado que grupos de población participen en un programa de desarrollo con sus creaciones tradicionales, vinculándose así regiones, sectores o actividades que anteriormente estaban insuficientemente coordinadas; por ejemplo, en Benin, los antiguos oficios, como el bordado de telas de algodón tiene al menos una pequeña función en la economía del país.

Así mismo, la utilización de la ayuda alimentaria ha sido el impulso de proyectos de desarrollo de infraestructura en muchas zonas rurales, de la producción agrícola y el contacto con otras zonas o sectores productivos.

1.4.2. Efectos negativos de la ayuda alimentaria

Es importante reiterar que los efectos negativos atribuidos o causados por la asistencia en especie se pueden presentar en los países receptores y donantes de ésta, así como en terceros países. La presencia de estos efectos es originada por la mala planeación y poca precaución prestada en el momento que se presenta la ayuda en alimentos.

La ayuda alimentaria puede crear nuevas necesidades provocadas por las modificaciones en los hábitos de consumo. Este hecho puede llegar a anular parcial o totalmente los logros obtenidos con la ayuda. Cuando la ayuda en especie abarca productos como la leche en polvo, trigo y conservas -los cuales son escasos en la zona beneficiada-, surge una resistencia al consumo de productos tradicionales locales. Ahora bien, si el ingreso de los consumidores no aumenta o si no hay disponibilidades alimentarias locales que satisfagan a plazo medio o largo estas nuevas necesidades, se dará una propensión a consumir alimentos importados. Por consiguiente, el gasto por importación de alimentos agrava los problemas económicos de los países subdesarrollados y debilita sus posibilidades de desarrollo.

Los productos alimenticios proporcionados en calidad de ayuda en períodos difíciles, a veces ha provocado la ruptura de los ciclos de producción; es decir, que ha sido causa de que se haya detenido o debilitado el impulso

de la actividad agrícola. Así mismo, la aparición de productos alimenticios provenientes de programas de ayuda ha creado en el mercado la ruptura o debilitamiento de los circuitos de distribución y comercialización; por ejemplo, el desplazamiento de productos por la ayuda alimentaria crea graves pérdidas a las comunidades rurales y el consiguiente retraso de los preparativos para la próxima siembra.

Estos problemas se observan donde los productos de la ayuda se han vendido a precios inferiores a los de los productos locales, cuando la calidad es superior o simplemente son productos novedosos revestidos de gran publicidad en relación con las disponibilidades locales.

Por otro lado, debido a que las necesidades de productos alimenticios son mayores en la aplicación de un programa o plan nacional de desarrollo, los peligros ante la colocación de excedentes es mayor que en el de la ejecución de un proyecto donde el volumen es menor.³⁴ Sin embargo, la falta de planificación en ambos casos puede ser perjudicial.

En algunas ocasiones la ayuda alimentaria ha desplazado, reducido o su primido corrientes de intercambio internacional entre los países receptores y terceros países : por un lado, los países cuyas ventas disminuyen, sufren una reducción en su capacidad para importar, principalmente maquinaria y productos manufacturados; por otro lado, la disminución de los intercambios intraregionales entre países subdesarrollados se hace patente cuando precisamente en los foros internacionales se aconseja fomentar estos intercambios.

También se puede prever que las ventas en condiciones de favor o donativos, sean utilizados para provocar el cambio de precio de algún producto en el mercado local -en el país receptor o el donante- o el internacional, quedando, consecuentemente, dañados o beneficiados terceros países.

En toda evaluación de los efectos de la ayuda alimentaria sobre tercer

34.- Esta aseveración no es general porque hay países en los cuales su programa de desarrollo requiere de un apoyo financiero, técnico, etc., mucho mayor que en otros países.

ros países es importante reconocer que éstos pueden obtener beneficios indirectos por el hecho de que dejen de llegar suministros de alimentos " a los principales mercados comerciales para ser vendidos en condiciones de favor, así como los posibles perjuicios más evidentes para su comercio con los países en desarrollo." ³⁵

Es posible prever situaciones en que las ventas de alimentos en condiciones de favor o donativos a los países subdesarrollados puedan perjudicar a los mercados de terceros exportadores comerciales. Este perjuicio puede minimizarse "cuanto más se aproxime la ayuda alimentaria al donativo gratuito y cuanto menos se empleen fondos de contrapartida para financiar gastos que el país donante tendría que sufragar en caso contrario con su propia moneda." ³⁶

Los alimentos ofrecidos en condiciones de favor perjudican a terceros cuando el otorgante se asegura la prioridad sobre una parte o la totalidad de la demanda de importaciones. Estados Unidos, mediante la Ley 480, frecuentemente ha expandido sus exportaciones y desplazado a otros exportadores comerciales; contrariamente a este argumento, en el caso de un país subdesarrollado cuya demanda efectiva de alimentos va en aumento no se podría hablar de daños a terceros. Si el aumento de esa demanda no puede ser satisfecha debido a la escasa disponibilidad de divisas para importar los alimentos, por consecuencia, las adquisiciones en condiciones de favor dañan las exportaciones de terceros países.

La demanda de alimentos por parte de los países subdesarrollados es superior a sus posibles adquisiciones de los mismos; por lo tanto, la recepción de ayuda alimentaria por donaciones no perjudicaría a terceros. Por el contrario, éstos últimos podrían tener beneficios indirectos de la ayuda. El factor de carácter más indirecto que crea beneficios a terceros es cuando el país receptor de la asistencia en alimentos, específicamente con la ayuda por donativo, economiza divisas gracias a la ayuda alimentaria y las dirige a la adquisición de otros productos, especialmente pro

35.- Allen, George R.; The Impact of Food Aid on Donor and other food-exporting countries. WFP Studies. UN/FAO Rome, 1965. pág. 43.

36.- Ibidem. pág.44

ductos manufacturados, en los terceros países posiblemente afectados. Por supuesto, este beneficio indirecto tiene como contrapartida la pérdida a corto plazo de mercados comerciales establecidos.

La situación de los exportadores, terceras partes, también se relaciona con los efectos indirectos ejercidos por los programas de ayuda alimentaria en los precios de los productos alimentarios en el mercado internacional. La reducción en las exportaciones de países terceros hacia los países receptores de la ayuda alimentaria puede originar que cantidades considerables de productos alimenticios lleguen a los mercados comerciales y provoquen una disminución en los precios de tales productos.

El daño provocado en el mercado internacional por el exceso de suministros puede ser evitado si se continúa la práctica de formar reservas nacionales o internacionales de alimentos.

Es importante mencionar que existen otras barreras al comercio internacional como es la protección para promover una autarquía en muchos países; por consecuencia, el daño a terceros puede ser causado por otras políticas y no por los programas de ayuda alimentaria.

Los efectos indirectos negativos causados por la ayuda alimentaria pueden ser superados, pero su presencia puede ser originada indistintamente por programas de ayuda alimentaria bilateral o multilateral. No obstante la magnitud de los daños esta en relación a la cantidad de productos y en las circunstancias en que se proporcionen, por donativos o en condiciones de favor. De aquí que la ayuda alimentaria bilateral concedida generalmente en condiciones de favor pueda provocar frecuentes y mayores daños a terceros, que la asistencia proporcionada por la vía multilateral en forma de donativo.

• La aplicación de la ayuda alimentaria bilateral debería coordinarse con los organismos internacionales que otorgan asistencia en alimentos para intercambiar experiencias sobre la mejor aplicación de tal ayuda o negociar con el país receptor de la misma la mejor manera de utilizar los alimentos sin perjudicar a terceros.

En el caso de que se vean dañados indirectamente terceros países a cor

to plazo se debe reconocer la necesidad de que las satisfacciones humanas se impongan a los intereses comerciales y la asistencia en alimentos ayude al fomento del desarrollo económico y social de cada población receptora.

Las desventajas que puede tener la prestación de la ayuda alimentaria por su inadecuada programación, son expresadas generalmente en términos económicos y comerciales. Frecuentemente se olvida que la ayuda en especie también incluye costos políticos, sobre todo cuando se trata de ayuda bilateral.

El condicionamiento de la ayuda alimentaria es uno de los actos más comunes que se presenta como antecedente a la verificación práctica de la misma. El costo político se presenta con anterioridad a los efectos negativos que puedan surgir cuando se ha hecho efectiva la ayuda. Estas desventajas de la ayuda en especie han sido expuestas en el punto 1.2.1.

2. El Programa Mundial de Alimentos

2.1. Antecedentes

Las propuestas e iniciativas encaminadas a hacer de la asistencia en alimentos objeto de estudio y práctica fueron presentándose en las Naciones Unidas a consecuencia de la situación de hambre y destrucción total originada por la Segunda Guerra Mundial en Europa, así como por la creciente petición de países recién independizados respecto al aprovechamiento de los alimentos como asistencia alimentaria.

Así, se hacen varios estudios sobre la asistencia alimentaria multilateral, y en la praxis se ejecuta un programa experimental en India sobre la utilización de excedentes alimentarios. Este programa bajo la coordinación de las Naciones Unidas y la Organización para la Agricultura y la Alimentación, logra mitigar el temor sobre las posibles consecuencias de distribuir alimentos como ayuda.

Como resultado de esos estudios, se organiza en 1961 el Programa Mundial de Alimentos (FMA) bajo el patrocinio de las Naciones Unidas (ONU)³⁷ y la Organización para la Agricultura y la Alimentación (OAA)³⁸ En 1962 se celebra en Nueva York una Conferencia sobre promesas de contribución en alimentos con la participación de países miembros de las Naciones Unidas y la OAA, con el fin de que los participantes anunciaran sus contribuciones para cubrir el objetivo de 100 millones de dólares para un período experimental de tres años.³⁹

Las contribuciones que se hicieron en productos, efectivo o servicios tales como transporte marítimo o terrestre, según las necesidades y el caso, ascendieron a un total de 85 millones de dólares durante los tres años

37.- Resoluciones : 1496(XV) del 27 de octubre de 1960, y 832(XXXII) del 2 de agosto de 1960, de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, respectivamente.

38.- Resolución : 1/61 de la Conferencia de la OAA del 24 de noviembre de 1961.

39.- Resolución : A/1714(XVI) del 19 de diciembre de 1961.

experimentales. La imperiosa necesidad de prestar asistencia a los países subdesarrollados para combatir el sufrimiento causado por el hambre y la desnutrición se vió apoyado con las satisfactorias contribuciones de los miembros del Programa. Esta actitud motivó para que el Programa Mundial de Alimentos se prolongara a partir de enero de 1966, para "mantenerlo mientras se considere factible y conveniente una ayuda alimentaria multilateral."⁴⁰

El Programa Mundial de Alimentos se estableció bajo el principio de proporcionar alimentos con un carácter multilateral a los países que lo solicitaran en apoyo a los casos de emergencia y a la ejecución de proyectos con fines de desarrollo económico y social, especialmente cuando estuvieran relacionados con la alimentación para escolares y preescolares, en fomento a las actividades agrícolas, empleo intensivo de mano de obra desocupada y proyectos de asistencia rural, incluyendo la creación de reservas alimentarias.⁴¹ El PMA fue el primer organismo multilateral con carácter autónomo dedicado a la ayuda alimentaria.

2.2. Organización y Recursos

La amplitud de las actividades del Programa Mundial de Alimentos requiere de una administración y una organización adecuadas que actúen responsablemente en el plano internacional.

El Programa, con sede en Roma, ha sufrido algunos cambios en su estructura con el fin de ofrecer un mejor servicio. Los primeros años de actuación del Programa estuvieron bajo la supervisión general de un Comité Intergubernamental (CIG), integrado por representantes de 24 naciones miembros de las Naciones Unidas o de la OAA. En 1975 hubo un cambio en la estructura directiva del Programa, a raíz de las recomendaciones de la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en Roma en 1974 sobre el incre

40.- Resoluciones : 2095(XX) del 29 de diciembre de 1965, y 4/65 del 6 de diciembre de 1965, de la Asamblea General y la Conferencia de la OAA, respectivamente.

41.- Resoluciones : A/1496(XV) y A/1714(XVI).

mento en la coordinación de la ayuda alimentaria bilateral y multilateral en los casos de emergencia, y una mejor atención al grave problema de escasez de alimentos y malnutrición en el mundo. Así, en 1976 el CIG es ampliado al substituirse por el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), órgano rector del Programa.

El CPA esta integrado por 30 miembros representantes de las Naciones Unidas y/o la OAA, y al igual que el CIG, la mitad son elegidos por el Consejo de la OAA, por períodos de tres años. En el Anexo 3 se muestran los miembros del Comité que participaron en el 16º Período de Sesiones del CPA en octubre de 1983.

Consecuentemente, el mandato del CPA también es más amplio del que correspondió al CIG. El Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria, además de dirigir la política general, la administración y el funcionamiento del PMA, proporciona un foro de Consultas Intergubernamentales sobre políticas y programas nacionales e internacionales de ayuda alimentaria, y se encarga de hacer propuestas y recomendaciones sobre la mejor utilización de la ayuda en alimentos bilateral y multilateral. El análisis de experiencias nacionales en éste foro de consultas es constructivo porque en base a la práctica se comprenden prioridades, problemas y soluciones sobre la ayuda en alimentos, los cuales sirven al PMA para ofrecer un mejor funcionamiento y servicio.

El Comité se reúne generalmente en Roma dos veces al año en sesiones ordinarias. Anualmente, el CPA tiene que informar de sus actividades realizadas al Consejo Económico y Social y al Consejo de la OAA, los que a su vez informan a la Asamblea General de las Naciones Unidas y a la Conferencia de la OAA, respectivamente.

Todas las operaciones del PMA estan administradas por una dependencia común de las Naciones Unidas y la OAA, con sede también en Roma, y a cuyo frente esta el Director Ejecutivo.⁴² El Director Ejecutivo es designado por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la OAA, por un período de cinco años, después de haber consultado al CPA.

42.- El Sr. James Ingran de Australia, ex Director de la Oficina Australiana de Ayuda al Desarrollo, es el actual Director Ejecutivo del PMA.

El Director Ejecutivo esta al frente del personal del Programa, que esta integrado por más de 260 funcionarios que apoyan, coordinan y supervisan la labor del PMA, y 165 oficiales internacionales de campo distribuidos en 76 países donde se trabaja con más de 500 funcionarios locales. Los oficiales son expertos en la administración de la ayuda alimentaria y en la solución de problemas que surjan con la utilización de ésta, en el transporte, almacenamiento o distribución de los alimentos. Por su amplia experiencia pueden asesorar sobre los asuntos en materia a los organismos o instituciones gubernamentales. También ayudan en la elaboración de solicitudes de ayuda en alimentos, proporcionando información de los principios y prioridades del Programa.

Los oficiales de campo siempre estan en contacto con la Sede, a donde informan de las necesidades de alimentos en los lugares donde estan acreditados. Estos oficiales internacionales se reunen frecuentemente en cada uno de los cinco continentes para celebrar seminarios en los que se discuten y solucionan problemas comunes a examinar. Generalmente los oficiales de campo son trasladados de un país a otro después de algunos años con el objeto de ampliar su experiencia. En el 16º Período de Sesiones del Comité se propuso un aumento de personal y capacitación del mismo para ampliar la capacidad administrativa y operativa del Programa.

El Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria aprueba los proyectos de desarrollo con un valor en alimentos superior al millón de dólares. Los proyectos de valor inferior son aprobados por el Director Ejecutivo. Una tercera forma de aprobar la asistencia en alimentos es por correspondencia, con los miembros del CPA, por razones de urgencia. La autoridad delegada al Director Ejecutivo se amplió en su aprobación de aumentos en presupuestos de proyectos aprobados, conviniendo el Comité en su 16º Período de Sesiones lo siguiente :

"El Director Ejecutivo podrá autorizar aumentos en la asignación de alimentos de proyectos aprobados por el CPA hasta un máximo del 10 por ciento del valor de los alimentos en el momento del aumento, con un límite máximo de 1.5 millones de dólares por año, en el entendimiento de que el total de tales aumentos para un determinado país no po

drá exceder de tres millones de dólares en un año civil. Al estipular esta autoridad, el Comité hace hincapié en la esperanza de que la planificación del FMA este lo suficientemente centrada como para que la necesidad de estos productos adicionales sea una eventualidad no usual." 43

El aumento de la autoridad del Director Ejecutivo se consideró esencial en vista de las dimensiones de algunos proyectos, para los cuales el anterior nivel de autoridad del Director que representaba a veces menos del 1 por ciento ó 150,000 dólares, era insuficiente.

El Director General de la OAA, a recomendación del Director Ejecutivo del Programa, autoriza las operaciones de urgencia. Los proyectos presentados al Comité o al Director Ejecutivo han sido examinados con anterioridad por expertos del FMA en coordinación con los representantes nacionales del proyecto con el fin de establecer y aclarar los fines u objetivos específicos de éste.

El equipo de expertos del FMA esta en coordinación y apoyado por otros expertos en todo el mundo, además de los expertos de los organismos especializados de las Naciones Unidas. Las necesidades y diferentes características con las que se encuentran los expertos del Programa al evaluar las solicitudes y proyectos, los lleva a acudir a la experiencia de otros organismos internacionales. Cuando en un proyecto se plantean problemas laborales, se acude a la Organización Internacional del Trabajo; cuando hay problemas sanitarios, se pide el apoyo de la Organización Mundial de la Salud; si se piensa administrar alimentos a escuelas, se dirigen a la Organización para la Educación la Ciencia y la Cultura, o se acude a las Naciones Unidas según el caso.

El Programa Mundial de Alimentos sólo proporciona alimentos, pero sus estrechas relaciones con otros organismos le permite apoyar a los gobiernos en la identificación de asistentes financieros como el Banco Mundial,

43.- FMA; Informe del 16º Período de Sesiones del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos/Naciones Unidas/FAO Roma 20-28 de octubre de 1983. pág. 15.

el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. El Programa también cuenta con un servicio bilateral en donde las operaciones triangulares son especiales; este servicio es una actividad secundaria del FMA mediante el cual compra productos alimenticios en un país subdesarrollado para ser utilizados en otro país subdesarrollado. Además, ofrece apoyo bilateral al donante que no conoce las actividades sobre la ayuda alimentaria.

Respecto a los recursos del Programa, éstos provienen de las promesas ordinarias voluntarias que hacen los gobiernos. El Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria fija cada dos años el objetivo de ayuda. Después de ser establecido el objetivo, el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la OAA convocan a una conferencia de promesas que se realiza alternadamente en Roma y Nueva York. Las promesas se hacen principalmente en productos alimenticios, pero el CPA insta a los donantes para que de su aportación otorguen al menos un tercio en dinero y servicios para apoyar los gastos a efectuar por transporte, administración o seguros de las cargas en alimentos al ser enviadas a su lugar de destino. Los alimentos comprados por el FMA y su transporte hasta la frontera del país beneficiado, son pagados con las aportaciones monetarias de los donantes.

Las contribuciones recibidas por el Programa han aumentado de 85 millones de dólares otorgados por 67 países durante los años 1963-65 hasta 770 millones de dólares aportados por 92 países en el período 1981-82. El FMA ha dispuesto desde sus inicios de un total de recursos con un valor de 4,094 millones de dólares hasta el 31 de diciembre de 1980. En el cuadro no. 4 se observan los objetivos establecidos y las cantidades prometidas hasta 1986.

En dicho cuadro se aprecian otras fuentes de recursos del FMA. A la cantidad de recursos provenientes de los gobiernos se añaden las donaciones recibidas por el Programa en virtud de los Convenios sobre la Ayuda Alimentaria (CAA) -del Acuerdo Internacional de los Cereales- de 1967, 1971 y 1980. "Este es un mecanismo jurídicamente vinculante, por el que los gobiernos aportan cereales para ayuda alimentaria."⁴⁴ Con este Acuerdo se ha

44.- ONU/FAO/FMA; Alimentos en Acción. Veinte Años de Ayuda Alimentaria en pro del Desarrollo 1963-1983. Roma, 1983. pág. 11.

Cuadro No. 4

Años	Objetivo de promesas	Cantidad prometida (recursos alcanzados)	Recursos del CAA canalizados por el PMA	Recursos del RAIE canalizados por el PMA
(millones de dólares)				
1963-65	100	85	—	—
1966-68	275	185	—	—
1969-70	200	310	33.5	—
1971-72	300	345	40	—
1973-74	340	360	35	—
1975-76	440	650	60	10
1977-78	750	720	60	80
1979-80	950	820	85	220
1981-82	1,000	825	120	603
1983-84	1,200	990+	—	—
1985-86	1,500	—	—	—

+ Cantidad hasta fines de 1982

Fuente : ONU/FAO/PMA ; Alimentos en Acción. Veinte Años de Ayuda Alimentaria en Pro del Desarrollo 1963-1983. Roma, 1983. pág.10

han canalizado por medio del PMA hasta 1981 unos 453 millones de dólares; 383 millones de dólares, valor aproximado correspondiente a 2.9 millones de toneladas métricas de cereales hasta 1980; y 66 millones de dólares en productos y dinero canalizados en 1981, cantidad muy inferior al total prometido en el marco del CAA. En noviembre de 1983 las contribuciones al CAA ascendían a 146 millones, correspondiendo esta suma a un 99% del objetivo, más 28,000 toneladas de productos que no son cereales, siendo esta cantidad un 15% más que las cantidad prometida un año antes.

La Reserva Internacional de Emergencia (RAIE) creada en el 7º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas por recomendación de la Conferencia Mundial de la Alimentación celebrada en 1974, es otra fuente de recursos para el PMA. A finales de 1980 la Reserva

había puesto a disposición del Programa unos 340 millones de dólares, equivalente aproximado a 1.2 millones de toneladas de productos destinados a atender principalmente situaciones de urgencia. La RAIE tiene un objetivo de 500,000 toneladas de cereales al año. Los productos no utilizados en un año son transferibles al siguiente. En 1981, por primera ocasión fue superado el objetivo establecido por la RAIE al obtener 603,000 toneladas en productos; el 93% de estas contribuciones fueron canalizadas a través del FMA para atender en su mayor parte las solicitudes de casos de emergencia hechas al Programa.⁴⁵ Esto ha permitido al FMA utilizar la mayoría de sus recursos ordinarios en la aplicación de proyectos al desarrollo. Anunciar las promesas de la RAIE en las mismas conferencias de promesas del FMA permite al Programa una mejor planeación y seguridad anticipada de la ayuda que prestará.

Los principales gobiernos contribuyentes del Programa son Estados Unidos y Canada, seguidos por la Comunidad Económica Europea (Dinamarca, Países Bajos, República Federal de Alemania, Reino Unido, Italia, Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo y Grecia),⁴⁴ Suecia, Noruega y Arabia Saudita.

Desde 1963 hasta 1981, los países que han hecho contribuciones en alimentos, dinero o servicios en las sesiones ordinarias del FMA son los siguientes.

Más de 100 millones de dólares

Alemanis, República Federal de,
Arabia Saudita
Bélgica,
Canada
Comunidad Económica Europea
Irlanda,
Dinamarca,

Estados Unidos
Francia,
Luxemburgo,
Noruega
Países Bajos,
Reino Unido,
Suecia

+ La aportación de estos países es una donación no incluida en su contribución al FMA a través de la CEE.

45.- Las cifras dadas sobre los recursos monetarios y en especie proporcionados por el CAA y la RAIE al FMA, fueron tomadas de : FMA; Alimentos en Acción.....Op. cit. pág.11 y, FAO; Programa Mundial de Alimentos.....Op. cit. pág. 4.

++ España y Portugal (1986)

Más de 5 millones de dólares

Cuba India Nueva Zelandia

Más de 1 millón de dólares

Colombia	Hungría	Taiwan, Prov. de China _g
Egipto	Indonesia	Turquía
Emiratos Arabes Unidos	Iraq	Yugoslavia
España	Kuwait	
Grecia ₊	Paquistán	

Más de 200,000 dólares

Argelia	Irán	Siria, Rep. Arabe de
Bangladesh	Libia	Sri Lanka
Brasil	Luxemburgo ₊	Sudán
Corea, Rep. de	Marruecos	Tailandia
Chile	México	Tanzania
China	Nigeria	Túnez
Ecuador	Perú	Venezuela
Filipinas		

Han contribuido también (con cantidad menor)

Afganistán	Chad	Kenya
Bahamas	Chipre	Lao
Baherín	Etiopía	Lesotho
Barbados	Viti	Líbano
Benin	Gabón	Liberia
Bhután	Gambia	Madagascar
Bolovia	Ghana	Malasia
Botswana	Guinea	Malawi
Burkina Faso (antes Alto Volta)	Guyana	Mali
Burundi	Honduras	Malta
Camerún	Israel	Mauricio
Congo	Jamaica	Mauritania
Costa de Marfil	Jordania	
Costa Rica	Kampuchea Democrática _g	

Nepal	Singapur
Nicaragua	Somalia
Niger	Surinam
Omán	Swazilandia
Panamá	Togo
Paraguay	Trinidad y Tabago
Qatar	Uruguay
República Centroafricana	Vietnam
República Dominicana	Yemen, Rep. Arabe del
Rumania	Yemen, Rep. Dem. Pop. del
Santa Sede	Zaire
Senegal	Zambia
Sierra Leona	Zimbabwe

& Su promesa se formuló durante el período 1963-72

&& Su promesa se formuló durante el período 1963-74

&&& Su promesa se formuló durante el período 1963-65

Fuente : FMA/ONU/FAO; Programa Mundial de Alimentos. Que es. Que hace. Como actúa. Roma, 1981. pág. 14

Son muchos los países subdesarrollados que han contribuido, pudiéndose citar la aportación de azúcar de Cuba con un monto de 5,000 toneladas en cada período; la donación de té de India cuando contaba con excedentes de este producto o la contribución de carne de vaca en conserva que hizo Botswana por más de una vez, a pesar de ser uno de los países más necesitados.

Un país al poder ser donante y beneficiario al mismo tiempo refleja una contradicción; sin embargo, a pesar de que generalmente las aportaciones de los países subdesarrollados son inferiores a sus necesidades y a la ayuda que reciben, su participación con recursos no es mas que la manifestación de su apoyo al carácter multilateral del Programa.

Con el fin de salvaguardar el carácter multilateral del Programa se estableció en el período de contribuciones 1966-68 la 'cláusula de igualdad del mejor contribuyente' aplicable en cada uno y todos los períodos siguientes de promesas, en los cuales un sólo país no puede contribuir en más de un 50% del total de las promesas anunciadas.

Por otro lado, los recursos del PMA componen una 'cesta de alimentos' que abarca unos 50 productos entre los que figuran cereales (trigo, maíz, sorgo), alimentos ricos en proteínas (leche, carne, huevo, queso, pescado y legumbres), aceites comestibles, azúcar, café y té, entre los productos más usuales en las aportaciones, debido a que éstos productos son básicos.

La vasta variedad de productos permite al Programa ofrecer un régimen alimenticio más equilibrado y adecuado a las necesidades de los solicitantes. En la gráfica no. 1 se expone la cantidad y variedad de productos suministrados por el PMA.

Los productos prometidos al Programa son conservados en los países donantes hasta que les son solicitados, porque la organización no cuenta con centros propios de almacenamiento.

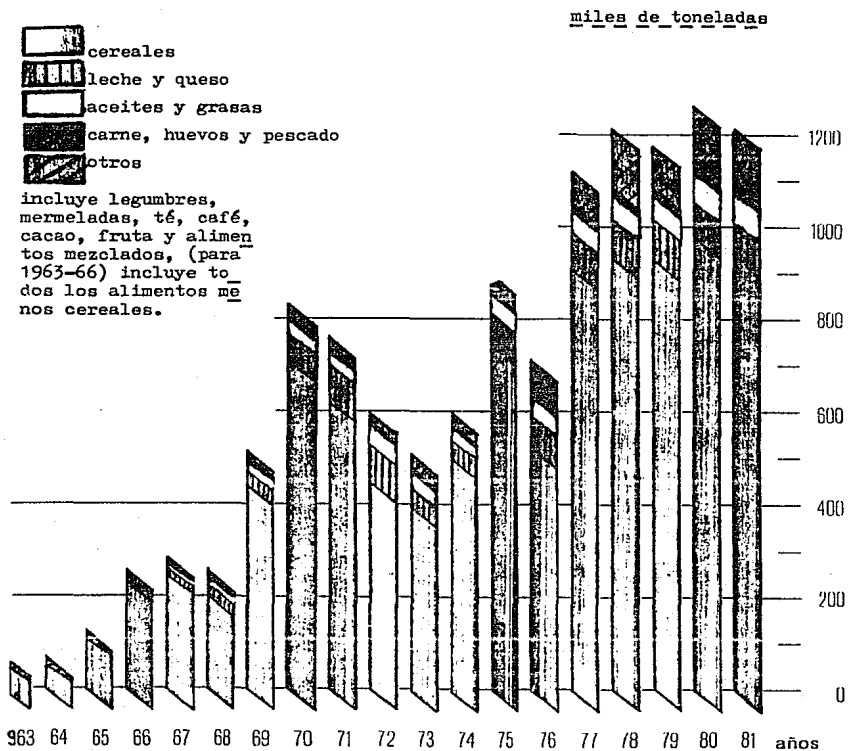
La organización y administración de recursos en alimentos es mucho más difícil que cualquier otro tipo de ayuda. El carácter perecedero de los alimentos requiere de muchos cuidados y atención especial de los que dependen de ampliamente la rapidez y eficacia de las operaciones planeadas e imprevistas del Programa.

2.3. Objetivos del PMA

Para el Programa Mundial de Alimentos prestar ayuda alimentaria no significa colocar excedentes de alimentos, que constituyen una carga para los países poseedores de éstos, su motivación es la de prestar ayuda a los necesitados. Por supuesto, ambas razones han sido centros rectores en la función del Programa, pero en diversos niveles y diferentes momentos. Los excedentes fueron un incentivo para prestar ayuda en alimentos, pero las exigencias y necesidades de esta ayuda le han dado un carácter absolutamente propio que se evidenció cuando a mediados de los años sesenta las reservas estratégicas de trigo de Estados Unidos se vieron reducidas alarmantemente. Esta circunstancia recibió una reacción positiva y contraria a la esperada disminución de la ayuda alimentaria, al pronunciarse el entonces Director

46.- Es difícil hablar de excedentes alimentarios en la década de los ochentas mientras la producción de éstos siga disminuyendo. Por ejemplo, en 1983 la producción mundial de cereales fue calculada en unos 1,605 millones de toneladas, siendo ésta cantidad un 6% menor que en 1982.

Gráfica No. 1

Productos Suministrados por el PMA

Fuente : ONU/FAO/PMA; Alimentos en Acción.....Op. cit. pág.14.

Ejecutivo del Programa en favor de una producción deliberada de alimentos. De esta forma, la asistencia en alimentos no quedaría reducida ni en cantidad ni en función cuando hubiera una existencia de 'excedentes', además, su presencia sería más útil cuando se agravara la escasez de alimentos. La ayuda alimentaria al no haber sido promovida por la existencia de excedentes, la creación de éstos habría sido necesaria.

Ahora bien, la asistencia en alimentos por sí misma no ofrecía una solución al problema del hambre y la carencia de alimentos padecida por millones de gentes en el mundo. De aquí que se realizaran estudios encaminados a encontrar la causa de éstos problemas y por ende su solución definitiva. Así, los resultados de diversos estudios señalaron como mejor alternativa la utilización de los alimentos en apoyo al desarrollo económico y social.

El desarrollo económico y social de los países subdesarrollados se apoyaba fundamentalmente en el progreso tecnológico, lo cual originó efectos tales como la insuficiente generación de empleos, una continua alza en los precios de los productos alimentarios, una gran concentración del ingreso y una vulnerable capacidad de importación. Esto dió paso al desplazamiento de algunos sectores de la producción como el agrícola y acentuó las diferencias sociales y condiciones de pobreza. Así, los países subdesarrollados se dieron cuenta de que su proceso de desarrollo utilizado no beneficiaba a todas las capas de la población, siendo los más pobres quienes por su condición sufrían de hambres en medio de un deplorable ambiente. Tal situación, aunada a la explosión demográfica de éstos países mostró que el progreso y la superación de éstos problemas estaba en la utilización masiva de la mano de obra en vinculación con sus recursos materiales. Estos dos elementos son los que considera el Programa al planificar la asistencia en alimentos : combatir el hambre y elevar el nivel de vida de las poblaciones con la utilización propia de sus recursos humanos y materiales, apoyados con la ayuda alimentaria. "El objetivo es garantizar a todos y en todo momento el acceso material y económico a los alimentos básicos indispensables, mediante el logro de una producción suficiente, la estabilidad de la corriente de suministros y la garantía de acceso a éstos últimos." 47

En las Normas Generales del PMA se establece que "los gobiernos beneficiados que administren proyectos deben utilizar los alimentos para lograr uno de sus propios objetivos de desarrollo,"⁴⁸ que la ayuda alimentaria no desplace los alimentos vendidos en el mercado provenientes de productores locales, y que la ayuda complemente y no substituya a otras formas de asistencia.

El PMA, al destinar la ayuda alimentaria en apoyo al desarrollo económico y social, persigue diversos objetivos : alejar del hambre a quienes la padecen, elevar el nivel nutricional de las poblaciones más afectadas, crear reservas alimentarias que actúen en los momentos de urgencia y fomentar la producción agrícola y alimentaria. Para el Programa Mundial de Alimentos el objetivo de la ayuda alimentaria es actuar rápida y efectivamente en los casos de emergencia y luchar contra el hambre en el mundo para ofrecer a las poblaciones de éste una vida mejor.

2.4. Sistema de Proyectos del Programa Mundial de Alimentos

El Programa Mundial de Alimentos bajo el objetivo de utilizar la ayuda alimentaria en pro del desarrollo ha basado sus principios de acción en lo que se denomina 'sistema de proyectos'.

"El Programa cree firmemente que una ayuda alimentaria destinada a ser utilizada en proyectos concretos y no en el marco de grandes programas nacionales de desarrollo, tiene más probabilidades de llegar a los grupos concretos que la necesitan y constituir un complemento de su consumo actual y de las escuálidas disponibilidades del mercado que suelen estar a su alcance."⁴⁹

Hacer uso de alimentos en la ejecución de proyectos permite que la ayuda alimentaria llegue directamente a las poblaciones que la necesitan, y dependiendo del tipo de proyecto a efectuar se pueden lograr otros grandes be

48.- *Ibidem*, pág. 10

49.- PMA; Ayuda Alimentaria y Empleo.....Op. cit. pág. 9

neficios para las poblaciones en donde se lleve a cabo éste. La experiencia del FMA lo lleva a afirmar que "de todas las transferencias importantes de recursos, ninguna aventajaba a la ayuda alimentaria por proyectos en cuanto a beneficiar directamente a los campesinos pobres y abordar sus problemas." 50

2.4.1. Tipos de proyectos

El Programa Mundial de Alimentos administra ayuda en las situaciones de urgencia y bajo el título general de desarrollo. La forma de facilitar la ayuda en apoyo a las actividades en pro del desarrollo es mediante la incorporación de los alimentos en diversas clases de proyectos.

El empleo de los alimentos en los proyectos de desarrollo se hace a través del denominado intercambio alimentos-trabajo. Especialmente en los proyectos de desarrollo agrícola y rural, los alimentos son suministrados como pago parcial del trabajo.

En la mayoría de los casos, el país receptor de la ayuda en alimentos debe pagar en dinero al menos un cincuenta por ciento de los salarios de los trabajadores, que además, tienen que ajustarse a los salarios locales vigentes por el trabajo a ejecutar y según el Convenio sobre la Protección de los Salarios de la Organización Internacional del Trabajo. De esta manera, cada trabajador recibe una cantidad monetaria y otra en alimentos correspondiente al salario por su trabajo efectuado. Los alimentos no sólo se utilizan como una retribución del trabajo : el suministro de alimentos por trabajo se hace en relación a los días trabajados o a la labor realizada y de acuerdo a las necesidades de la familia del trabajador (promedio de cuatro personas por familia).

El trabajador al obtener dinero cuenta con el poder adquisitivo necesario para comprar otros productos indispensables o básicos que no sean alimentos. Por otro lado, el gobierno al pagar sólo la mitad de los salarios, puede disponer de mayores recursos financieros para el proyecto.

La mayoría de los proyectos de alimentos por trabajo se llevan a cabo en zonas rurales porque el Programa pretende apoyar especialmente los proyectos que puedan desarrollar la agricultura y elevar el bienestar de las comunidades rurales. No obstante, el FMA ha prestado ayuda en apoyo a proyectos urbanos con el propósito de eliminar barrios insalubres o mejorar el asentamiento de ocupantes sin título, entre otros.

Burkina Faso, antes Alto Volta, uno de los 31 países menos desarrollados y más pobres del mundo -dependiente de una ganadería y agricultura de suelos pobres-, es el país africano en donde se están realizando las operaciones de intercambio alimentos-trabajo de mayor magnitud, apoyadas por el FMA. La presencia del FMA ha hecho posible realizar proyectos de desarrollo comunitario que van desde la construcción de viviendas hasta la de sistemas de riego. El Programa ha facilitado alimentos a Burkina Faso desde 1968. En 1981, se inicia el nuevo proyecto de desarrollo rural con duración de 5 años y con un costo de 33.3 millones de dólares que comprende la distribución de 34,860 toneladas de alimentos correspondientes a 83 millones de porciones alimentarias para los trabajadores del país.

El suministro de alimentos-trabajo no sólo es utilizado por el Programa como pago parcial del salario, sino que los alimentos también se administran como un incentivo de autoayuda. Algunos proyectos facilitan alimentos a las personas que prestan voluntariamente su trabajo para obras que los beneficiaran directamente. Este tipo de proyectos es generalmente de desarrollo comunitario, tales como construcción de viviendas, letrinas, escuelas o centros de salud.

La puesta en marcha de los proyectos se efectúa con el apoyo de la ayuda alimentaria del Programa y la contribución financiera del gobierno receptor que a veces tiene un valor tres o cuatro veces superior al valor de los alimentos recibidos.

Los alimentos se destinan a programas de desarrollo sólo en casos especiales como sucede con Bangladesh o también pueden estar a la venta, previa autorización del Comité, cuando la ayuda proviene del FMA, ó previa autorización de los donantes, cuando la ayuda es bilateral. La venta de los productos se hace con el fin de generar fondos locales para la compra de artículos no alimentarios necesarios en los proyectos.

El Programa ha dado apoyo alimentario a más de 20 tipos de proyectos de desarrollo que van desde la alimentación de madres y niños hasta la utilización de los alimentos destinados a crear reservas de los mismos con fines de estabilización de los precios.

Estos tipos de proyectos pueden incluirse en tres grupos : Desarrollo Agrícola y Rural o Directamente Productivos, Desarrollo de los Recursos Humanos y Desarrollo de la Comunidad. Esta clasificación no queda establecida bajo un marco rígido y limitado de las actividades y proyectos del Programa.

2.4.1.1. Desarrollo Agrícola y Rural o Directamente Productivos.

En el grupo se incluyen muchos proyectos importantes destinados a estimular el mejoramiento de la tierra o la roturación de la misma, efectuar asentamientos humanos, aumentar la producción alimentaria, la diversificación de los cultivos, impulso de la producción pecuaria y de fomento lechero, desarrollar la pesca, desarrollar proyectos industriales, mineros y forestales, y a la asistencia a refugiados.

Más del 50 por ciento de los recursos del Programa han sido absorbidos por este tipo de proyectos. Las asignaciones tan importantes de recursos del PMA al desarrollo agropecuario se deben a que éste sector, anteriormente considerado menos importante que el desarrollo industrial, es ahora reconocido por su trascendencia en el progreso económico y social de los países subdesarrollados. Este reconocimiento fue expresado en 1979 en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR) celebrada en Roma, donde se acordó incrementar la producción agrícola y establecer la equidad en la distribución de los beneficios.

Todos los proyectos de este grupo transforman la ayuda alimentaria facilitada por el Programa en una inversión en pro de la autosuficiencia de la comunidad o el país. Esto se logra con una buena programación del proyecto y la combinación de dos elementos : el carácter alimentario de la ayuda y la generalizada estructura económica de los países subdesarrollados que cuentan con una agricultura de subsistencia y grandes reservas de mana

no de obra desempleada o subempleada. La combinación de estos elementos en la planificación y ejecución de un proyecto contribuyen en el desarrollo económico y social de la comunidad o país en donde se lleva a cabo el proyecto, al aumentar la producción de alimentos y al estimular la ocupación de desempleados locales (rurales) que suelen emigrar a las ciudades.

De los proyectos denominados 'Directamente Productivos' los más comunes e importantes son :

2.4.1.1.1. Mejoramiento de la tierra

Al igual que todos, estos proyectos crean empleos y ponen en cultivo tierras vírgenes o aquellas que estaban siendo erosionadas por el inadecuado cultivo mediante la construcción de sistemas de riego, rehabilitación de suelos con rotación de cultivos, fertilizantes u otros medios necesarios en la lucha contra la erosión o inadecuada utilización de la tierra.

Como ejemplo de este tipo de proyectos esta la aportación de alimentos del FMA a Egipto con un valor de 158 millones de dólares. Estos alimentos han servido como pago parcial a los trabajadores empleados en el Proyecto para la bonificación de 546 mil hectáreas rescatadas al desierto para su desarrollo agrícola y colonización, utilizando las aguas de riego de la Presa de Assuan. Aproximadamente 150,000 agricultores y sus familias trabajan estas tierras, recibiendo alimentos para mantenerse mientras la tierra empiece a producir.

La construcción de la Presa de Assuán es el resultado del sistema de alimentos por trabajo. Colaboraron en esta obra más de 82,000 personas las cuales quedaron beneficiadas con el establecimiento de la presa, sistemas de riego y drenaje que mejorarán la tierra árida; además se construyeron viviendas.

Jordania, país pequeño con una gran parte de su superficie montañosa y una franja de desierto al oriente, es apoyada por el FMA en la prevención de la erosión de los suelos. Su producción de alimentos sólo satisface un tercio de sus necesidades, por lo cual, el aumento en su producción y el cuidado de sus tierras es indispensable. Se trabaja con el suministro de alimentos por trabajo en varios lugares seleccionados. Desde 1975 se han

cultivado aproximadamente 11,000 hectáreas de eriales que estaban en un avanzado estado de erosión y se han plantado en unas 9,000 hectáreas de las deras varias especies forestales.

2.4.1.1.2. Producción de cereales básicos

Este tipo de proyectos pretende mejorar la producción de cereales básicos. En 1980, más de 66,000 pequeños agricultores con escasos ingresos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, estaban recibiendo ayuda del PMA para este tipo de proyecto.

2.4.1.1.3. Mejoramiento lechero y ganadero

Entre los países que reciben mayor apoyo del PMA para proyectos de modernización de sus industrias lecheras, a fin de abastecer con suficiente leche barata a sus poblaciones en constante aumento están India, Tanzania, Bolivia, Swazilandia y Ruanda.

El proyecto de desarrollo lechero más importante del mundo se ejecuta en India. Este proyecto denominado 'Operación Inundación' se inició en 1970, quedando finalizada su primera fase en 1981, año en que se hizo una evaluación del proyecto. Hasta 1981 el PMA había proporcionado 126,000 toneladas de leche en polvo y 42,000 toneladas de grasa de mantequilla deshidratada - ambas con un valor de 147 millones de dólares -, para combinar con leche de producción nacional, obteniéndose así leche reconstituida. El producto de leche reconstituida sirvió de base para modernizar la industria, al incrementar radicalmente la producción lechera del campo y suprimir la de menor calidad elaborada en las ciudades. Con la implantación de nuevos métodos de transformación y comercialización, los productores de leche del campo obtuvieron mayores ganancias, mientras que los consumidores urbanos incluidos los grupos más vulnerables pudieron adquirir la leche a precios estables y razonables.

Este programa de autoayuda se efectuó bajo tres características :

- a) Con los ingredientes enviados como ayuda alimentaria se reconstituyó la leche y se generaron fondos que estimularon las industrias locales.

- b) Se estableció el sistema 'Anand' de cooperativas rurales, llegándose a formar 10,000 cooperativas lecheras rurales (50 a 70 de sus miembros son pequeños campesinos; 10% trabajadores sin tierra y los demás sólo cuentan con un par de hectáreas), con la participación de 1.3 millones de proveedores de leche de 27 cuencas lecheras, llegándose a extender así lazos comerciales. Las cooperativas disponiendo de centrales lecheras y mezcladoras de piensos, pueden ofrecer a sus miembros servicios de veterinaria, inseminación artificial, capacitación, etc.; ya sea gratuitamente o a precio de costo.
- c) Hay una estrecha vinculación entre las cooperativas de productores y los cuatro centros principales de comercialización : Bombay, Dehli, Madrás y Calcuta. La Junta Nacional de Fomento Lechero y la Corporación Lechera de India son las dos instituciones públicas que se encargan de la planificación y canalización de fondos, la recolección de la leche en los centros rurales para llevarla a las plantas de transformación comarcales, centrales y urbanas, donde finalmente la leche se pone en venta en los puestos de la calle.

El sistema Anand funciona no sólo con la ayuda del Programa, sino que también es apoyado financieramente y con asistencia técnica por muchos países. "En general, la estructura cooperativa de tipo Anand es un notable ejemplo de cómo las técnicas cooperativas, debidamente aplicadas, con respaldo económico y ayuda técnica, pueden contribuir sustancialmente a elevar los ingresos de los pequeños agricultores y campesinos. "48

Los fondos obtenidos de las ventas de leche producida a base de ingredientes suministrados por el FMA, ascendieron a 1,000 millones de rupias equivalentes a 140 millones de dólares

48.- FMA; "Operación Inundación", Boletín del Programa Mundial de Alimentos. Edición trimestral. octubre-diciembre 1981. Napoli, Italia. pág. 2.

res. Con estos fondos se ampliaron 5 centrales lecheras urbanas con una capacidad hasta de 1.5 millones de litros diarios, y para construir 4 centrales con una capacidad de 1.4 millones de litros diarios; 17 centrales transformadoras con una capacidad de 3.4 millones de litros diarios, y plantas refrigeradoras con una capacidad de 400,000 litros diarios.

El proyecto 'Operación Inundación' logró un aumento significativo en la producción lechera india en los años setenta. De 1940-41 a 1960-61 la producción había aumentado lentamente de 16.61 millones de toneladas a 19.84 millones de toneladas. En la década de los setenta la producción se mantuvo en 20 millones de toneladas anuales. De 20.71 millones de toneladas en 1970-71 se alcanzaron más de 30 millones para 1980. Ante los logros obtenidos, India lanzó la segunda fase de 'Operación Inundación' en 1979, con el objetivo de beneficiar a 10.2 millones de familias campesinas, porcentaje muy superior al logrado en la primera fase en donde se integraron en las cooperativas a 1.3 millones de personas.

2.4.1.1.4. Reasentamiento

Los proyectos de reasentamiento tienen el objetivo de establecer a tribus nómadas o seminómadas en tierras que puedan darles sustento. Mientras producen esas tierras las poblaciones reciben alimentos.

2.4.1.2. El Desarrollo de los Recursos Humanos.

Este es el segundo grupo bajo el cual quedan incluidos muchos otros proyectos :

- Proyectos de nutrición para madres gestantes, lactantes y niños en edad preescolar;
- Mejora de la nutrición de escolares, estudiantes universitarios y escuelas técnicas;
- Campañas de alfabetización e instrucción a los adultos.

Las nuevas generaciones, base y fuente de desarrollo de cada nación, necesitan de un desarrollo físico y mental (intelectual) adecuado que

les permita participar fructíferamente en la sociedad. El desconocimiento del medio ambiente y la debilidad física para descubrirlo son una de las características de las poblaciones más vulnerables, fundamentalmente en las poblaciones rurales.

La utilización de la ayuda alimentaria en esta categoría de proyectos constituye un ataque a la desnutrición de los sectores menos privilegiados de la población.

Los alimentos a madres gestantes, lactantes y niños en edad preescolar les permite un mejor desarrollo físico y contribuye a disminuir la mortalidad infantil aproximada a 12 millones de niños antes de cumplir un año y 5 millones antes de cumplir los 5 años, dentro de un total de 120 millones de niños que nacen al año en todo el mundo.

El mayor porcentaje de muertes infantiles se encuentra en las poblaciones y familias que viven en la pobreza o con un ingreso inferior al necesario para asegurarse un régimen alimenticio mínimo y continuo.

Los alimentos se otorgan sólo para satisfacer la necesidad alimenticia de madres y niños; en éstos proyectos de nutrición también se ofrecen conocimientos de las cualidades de los alimentos y la mejor forma de utilizarlos.

El FMA, en coordinación con los gobiernos trata de organizar a las mujeres de las comunidades beneficiadas, lo que no siempre ha sido fácil, para instruir las sobre el mejor uso de los alimentos y otras tareas domésticas.

Con los proyectos de mejora de la nutrición de escolares y estudiantes universitarios o técnicos, también se pretende terminar con la desnutrición y permitirles continuar sus estudios ya que muchos de ellos para sobrevivir tienen que trabajar.

En las campañas de alfabetización e instrucción de adultos, los alimentos han servido para atraer a las poblaciones por primera vez a las escuelas.

La principal ventaja de la ayuda alimentaria en apoyo a los proyectos de desarrollo de los recursos humanos es que ofrece la oportunidad de que la gente se capacite en diversas actividades (cocina, trabajos ma

nuales, educación sanitaria, técnica, etc.) con miras a crear mano de obra especializada, útil tanto para la comunidad como para el país al cual pertenecen. Además, especializarse en una actividad puede ser para el individuo una oportunidad de obtener trabajo estable.

2.4.1.3. Desarrollo de la comunidad

Los proyectos de este tercer grupo son aquellos que apoyan la creación de una infraestructura en las poblaciones beneficiadas y son los siguientes :

- Desarrollo de infraestructura
 - viviendas, escuelas
 - obras públicas (alcantarillado, carreteras, energía eléctrica, etc.)
 - Centros de salud
- Fomento de la productividad en fábricas y minas.

Dependiendo de la magnitud de éstos proyectos y las posibilidades financieras del gobierno receptor, los participantes en la realización del proyecto reciben los alimentos como autoayuda o bajo el sistema alimentos-trabajo.

Suministrar alimentos en proyectos educativos o en apoyo a la producción de alimentos no es suficiente si las condiciones de vida de los habitantes son insalubres o su aislamiento de otras comunidades o centros de comercialización no les permite desarrollarse. La mayor producción de alimentos u otros objetos tradicionales en la comunidad y la posible venta de éstos se ve impedida por la falta de medios de comunicación. Así, con estos proyectos de desarrollo comunitario se pretende mejorar las condiciones de vida de las poblaciones y fomentar las relaciones entre las comunidades y grandes centros de consumo y comercialización, favorables al desarrollo económico propio de la comunidad y de país. Definitivamente, la participación de estas comunidades es pequeña pero sus logros pueden incrementarse. Muchas veces, cuando cesa el apoyo alimentario del Programa a un proyecto cualquiera, los logros obtenidos en la población

beneficiada se pierden por la falta de apoyo (económico, alimenticio, ca
pacitación, etc.) posterior de parte del gobierno. Por lo tanto, para
que los esfuerzos de apoyo y trabajo continuo no se vean consumidos el
Programa ha condicionado el suministro de alimentos, pues "todo proyecto
debe entrañar un elemento de autoayuda en su ejecución y que ha de conti
nuar después de terminada la ayuda del PMA."⁴⁹

El apoyo posterior al cese de la ayuda alimentaria es indispensable
hasta que las comunidades puedan satisfacer sus necesidades prioritarias
sin apoyo externo. Las escasas disponibilidades económicas y de personal
especializado ha sido la causa de la pérdida de los logros originados
con la ejecución de cualquier proyecto, así como la denigración de las
poblaciones beneficiadas al haberles enseñado a vivir mejor y haberles
permitido volver a caer en la completa pobreza.

Por otro lado, el PMA ha hecho la siguiente innovación con el fin
de obtener resultados más positivos en la aplicación de los proyectos :
la ejecución de un proyecto de alfabetización o construcción de vivien
das se efectúa por medio del intercambio alimentos-trabajo o autoayuda;
pero, aunque los alimentos satisfacen el hambre de los trabajadores y fa
milias, al mismo tiempo que construyen sus casas o reciben capacitación,
el PMA ha considerado necesario "combinar en un mismo proyecto alimenta
ción complementaria y apoyo a la producción de alimentos,"⁵⁰ con el pro
pósito de extender los medios que permitan a la comunidad llegar a la 'au
tosuficiencia' alimentaria, desaparición de la nutrición y en general la
elevación de su nivel de vida.

La segunda innovación, también muy importante, se refiere a la ma
yor participación de las mujeres en las actividades de desarrollo comuni
tario. La mujer es considerada en muchos países como un objeto carente
de condición jurídica y participación en la sociedad. Esta condición so

49.- PMA; Ayuda Alimentaria y Empleo.....Op. cit. pág. 10

50.- PMA; "120 millones el objetivo de promesas fijado para 2983-84"
Boletín del Programa Mundial de Alimentos. Edición trimestral.
octubre-diciembre 1981. pág. 11.

social y económica puede cambiar en virtud de la enseñanza, la capacitación y oportunidad de empleo que se le ofrezca. El Programa considera que la mujer tiene un papel decisivo en la sociedad por desempeñar una función maternal, física e intelectual. Como madres son responsables directas de la educación y nutrición de sus hijos. Sus faenas físicas también son considerables en las comunidades más pobres en donde como ejemplo común esta el acarreo de agua hasta por varios kilómetros.

"De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, la cual incluso declara que las cifras son demasiado bajas, hay unos 562 millones de mujeres en la población activa mundial de 1,637 millones y el 65 por ciento de ellas en los países en desarrollo."⁵¹ Estas cifras son relativas, puesto que la falta de estadísticas acerca de la participación laboral de la mujer en una gran mayoría de países se debe a los prejuicios contra la mujer.

El Programa da apoyo a proyectos de desarrollo con una participación de la mujer, la cual se beneficia directamente al obtener alimentos por su trabajo e indirectamente porque gozará de mejores servicios e instalaciones, resultado de su trabajo.

En otros proyectos las mujeres son atraídas a los centros de educación y capacitación técnica, manual, de sanidad e higiene, etc., al ofrecerse por su participación en éstos centros, alimentos para ellas y su familia (4 o 5 personas). Con cualquiera de estas dos formas de intercambio de alimentos por su participación en los proyectos se logra un tercer objetivo referente a la elevación de su nivel nutricional.

Entre otros proyectos importantes esta la asistencia con fines de creación de reservas de alimentos y estabilización de precios.⁵²

En los cuadros no. 5 y no. 6 se enumeran los proyectos aprobados por el CPA en dos periodos de sesiones diferentes. Los proyectos se han clasificado de acuerdo a los tres grupos principales de proyectos realizados por el Programa.

51.- FMA; La Ayuda Alimentaria y el Papel de la Mujer en el Desarrollo. Roma, 1976. pág. 14.

52.- El CPA aprobó en su 11º periodo de sesiones en 1981, 12,000 toneladas de trigo con un costo total de 3.7 millones de dólares para Etiopía, como aportación para la creación de una reserva para casos de urgencia en éste país.

Cuadro No. 5

22 proyectos aprobados en el 12^o período
de sesiones del CPA, octubre de 1981.

I Desarrollo Agrícola y Rural

País	Título	Duración (años)	Valor (millones de dólares)
Argelia	Mejora de la producción de árboles frutales.	3	13.2
China	Control de la erosión mediante creación de bosques y pastizales en el distrito de Xiji	5	24.1
Colombia	Alimentación complementaria y promoción de pequeñas asociaciones generadoras de ingresos.	3	3.8
Djibouti	Asistencia a los refugiados.	3	4.0
Etiopía	Desarrollo del sector lechero.	5	6.2
Guatemala	Producción de alimentos básicos en pequeñas explotaciones agrícolas.	4	5.8
Honduras (ampliación)	Producción de cereales básicos por grupos organizados de agricultores.	3	5.5
India	Asistencia alimentaria para nuevos colonos en la zona del proyecto del canal de Rajasthan.	5	13.1

Cuadro No. 5 (continuación)

País	Título	Duración (años)	Valor (millones de dólares)
Indonesia	Desarrollo regional favoreciendo la transmigración en las provincias de Sumatra meridional y Sulawesi sudorien <u>tal</u> .	5	27.1
Kenya	Desarrollo Rural y colonización de zonas áridas y semiáridas. Desarrollo lechero.	3	23.1
Rep. Árabe de Siria (ampliación)	Desarrollo de la industria lechera.	3	12.0
Senegal (ampliación)	Desarrollo agrícola integrado en la zona de Sine Saloum.	4	3.6
<u>II Desarrollo de Recursos Humanos</u>			
Djibouti	Campaña antituberculosa.	3	2.7
Filipinas (ampliación)	Alimentación en escolares de primaria en Mindanao.	3	9.7
Lesotho (ampliación)	Alimentación en instituciones.	3	4.4

Cuadro No. 5 (continuación)

País	Título	Duración	Valor (millones de dólares)
Liberia (ampliación)	Programa de alimen- tación y agricultu- ra escolar en escue- las primarias, en el marco del plan de re- forma de la enseñanza en el campo.	5	6.7
Marruecos	Formación de jóvenes del campo para traba- jos de construcción.	4	3.6
Rep. Árabe del Yemen	Asistencia a alumnos internos, medio in- ternos y externos de institutos técnicos.	3	8.0
<u>III Desarrollo Comunitario</u>			
China	Desarrollo del pro- yecto Xicha en el distrito de Gaolan.	3	7.0
Tanzania	Rehabilitación de viviendas en planta- ciones de sisal.	3	9.4
Yemen Democrático	Desarrollo de la in- fraestructura de los transportes.	5	12.3

Fuente : FMA; "Se aprueban proyectos de ayuda para el desarrollo por valor de 211 millones." Boletín del Programa Mundial de Alimentos. octubre-diciembre 1981. pág. 7-10.

Cuadro No. 6

21 Proyectos aprobados por el CPA para 18 países subdesarrollados en el 13º período del Comité - abril 1982 -, con valor de 286.5 millones de dólares.

I Desarrollo Agrícola y Rural o Directamente Productivos

País	Título	Duración (años)	Valor (millones de dólares)
Angola	Rehabilitación de cafetales.	5	14.2
Angola	Ayuda en alimentos para los refugia- dos de Namibia.	1	6.5
Benin	Desarrollo rural con fines multi- ples.	3	13.4
China	Fomento pesquero en Hongza.	4	9.4
	Desarrollo forestal en Shandong y Sichuan.	4	8.4
Etiopía	Rehabilitación de te- rrenos forestales y agrícolas y de pasto reco.	3	88.3
Filipinas	Mejorar el abasteci- miento de agua potable y el saneamiento en las aldeas.	3	5.2
Indonesia	Apoyo a un proyecto de transmigración en Sumatra.	5	20.8

Cuadro No. 6 (continuación)

País	Título	Duración (años)	Valor (millones de dólares)
Marruecos	Fomento lechero.	3	17.0
Mozambique	Fomento lechero.	5	14.9
Nepal	Fomento lechero.	3	2.8
Rep. Arabe Siria	Plan Forestal.	3	20.5
Sri Lanka	Proyecto de colo_ nización.	4	3.0
Yemen Democrático	Desarrollo de la agricultura y la comunidad.	3	17.3
<u>II Desarrollo de Recursos Humanos</u>			
Gambia	Alimentación escolar.	3	7.7
Guyana	Programa de alimenta_ ción en escuelas de párvulos.	5	2.8
Niger	Programa de alimenta_ ción a escuelas.	3	8.9
Paraguay	Programa de Enseñanza y mejora del sanea - miento.	5	2.8
Sudán	Plan de lucha contra las enfermedades trans_ mitidas por el agua en las zonas de regadío.	4	6.7

Cuadro No. 6 (continuación)

<u>III Proyectos de Reservas y Estabilización de Precios</u>			
<u>País</u>	<u>Título</u>	<u>Duración</u> (años)	<u>Valor</u> (millones de dólares)
- Malí	Seguridad alimentaria y estabilización de precios.	4	8.5
- Mozambique	Reserva alimentaria.	4	1.9

Fuente : FMA ; "Proyectos Aprobados" Boletín del Programa Mundial de Alimentos. Edición trimestral. abril-junio 1982. pág. 3.

El mayor porcentaje de proyectos aprobados en los dos cuadros anteriores pertenece a la categoría de Directamente Productivos. De los 21 proyectos aprobados en el 13º período de sesiones, 14 están incluidos en esta categoría, es decir el 66% del total de proyectos aprobados. De los 22 proyectos aprobados en el 12º período de sesiones, 13 pertenecen a la misma categoría, siendo un 59% del total.

	12º período	Valor (millones de dólares)	13º período	Valor (millones de dólares)
Directamente Productivos	13	147	14	214.7
Recursos Humanos	6	35.1	5	34.4
Desarrollo Comunitario	3	28.7	—	—
Reservas y Estabilización de precios	—	—	2	10.4
	<hr/>			
Total	22	210.8	21	286.5

La inclinación del FMA por los proyectos de desarrollo agrícola y rural se debe a lo importante que es para el Programa utilizar la ayuda alimentaria como un incentivo para aumentar la producción agrícola y alimentaria, a fin de satisfacer la necesidad primaria del individuo.

En segundo término están los proyectos destinados a elevar el nivel educativo y de vida en el que se desarrollan las poblaciones beneficiadas con esta ayuda.

En los mismos cuadros se observa que 21 de los proyectos se ejecutan en Africa, 16 en Asia y 6 en América Latina. En Africa se encuentran en mayor magnitud los problemas del hambre y tierras inútiles, sin embargo, es en Asia donde el problema del hambre es crónico.

En el siguiente cuadro (no. 7) de proyectos aprobados en el 16º Período de Sesiones del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria celebrado en Roma del 20 al 28 de octubre de 1983, se puede observar otro marco de distribución geográfica de los recursos del PMA.

Cuadro No. 7

País y Número del proyecto	Título	Duración (años)	Costo del Proyecto aprobado en toda su duración.	
			Costo de los alimentos . (dólares)	Costo total para el PMA (dólares)
<u>América Latina y el Caribe</u>				
Bolivia 2703	Mejora de la infraestructura para el desarrollo agrícola y forestal.	4	5,888,300	9,093,200
El Salvador 2317 (ampliación)	Educación nutricional y alimentación suplementaria de grupos vulnerables.	3	8,783,800	12,324,300

Cuadro No. 7 (continuación)

País y Número del proyecto	Título	Duración (años)	Costo de los alimentos. (dólares)	Costo total para el PMA (dólares)
El Salvador 2690	Programa de alimentación en escuelas primarias.	5	8,200,000	10,454,500
Haití 2678	Alimentación suplementaria en centros HMI y de planificación familiar.	3	5,237,700	7,559,000
Nicaragua 2593 (ampliación)	Desarrollo del sector lechero.	4	10,398,000	13,157,000
<u>Africa del Norte y Cercano Oriente</u>				
Marruecos 2691	Desarrollo forestal y control de la erosión.	5	22,765,650	27,391,000
Sudán 2644	Desarrollo de la industria lechera en la zona de Jartúm.	5	8,135,000	10,718,000
Túnez	Fomento de la arboricultura.	4	12,045,000	14,407,000
Yemen, Rep. Arabe 2694	Programa de alimentación para unidades de asistencia sanitaria, hospitales y centros de ayuda social.	3	12,631,400	18,197,500

Cuadro No. 7 (continuación)

País y Número de proyecto	Título	Duración (años)	Costo de los aliados. (dólares)	Costo total para el PMA (dólares)
<u>Africa Occidental</u>				
Cabo Verde 2394 (Ampl.)	Asistencia al Programa de comedores escolares.	3	4,659,300	6,552,000
<u>Africa Oriental</u>				
Kenya 2669	Actividades de rehabilitación en el distrito de Turkana.	5	3,247,100	4,001,100
Malawi 2423 (Ampl.)	Capacitación con finalidades múltiples.	3	1,523,500	2,378,900
Tanzania 2247 (Ampl.)	Fomento de la producción lechera.	3	9,679,000	13,376,000
<u>Asia y el Pacífico</u>				
China 2673	Desarrollo agrícola mediante recubrimiento con lino y mejora del drenaje y el riego en la Prefectura de Kaifeng, Provincia de Henan.	3	12,374,200	14,214,700

Cuadro No. 7 (continuación)

País y Número del proyecto	Título	Duración (años)	Costo de alimentos (dólares)	Costo total para el PMA (dólares)
China 2677	Desarrollo agrí- cola mediante mejora del dre- naje y el riego en la Provincia de Anhui.	3	6,617,000	8,625,000
India 2684	Promoción del de- sarrollo socioe- conómico del Madhya Pradesh mediante actividades fores- tales.	5	16,987,300	37,045,900
India 2683	Promoción del de- sarrollo socioeco- nómico de Bihar mediante activida- des forestales.	5	17,260,800	21,888,900
India 2685	Promoción del de- sarrollo socioe- conómico de Orissa mediante activida- des forestales.	5	18,813,100	25,134,900
Total			195,246,750	256,518,900

Fuente : PMA; Informe del 16^o..... Op. cit. pág. 44-45.

De los 18 proyectos aprobados por el CPA con un valor de 256.5 mi-
llones de dólares, el 78 por ciento corresponde al sector de desarrollo
agrícola y rural; este porcentaje indica la importancia de la ejecución

de estos proyectos en los países subdesarrollados. Por otro lado, mientras que en los proyectos aprobados en el 12º y 13º períodos del CPA se observa un gran porcentaje de éstos destinados a África y Asia, en el 16º período la ayuda a África es muy baja.

La inequitativa distribución geográfica de los proyectos aprobados fue considerada por el Comité en este 16º período de sesiones. Como respuesta, el Director Ejecutivo aseguró al Comité que la asignación de recursos al África se mantendría por lo menos en un nivel del 40 por ciento. Como primer paso se asignaron dos nuevos puestos administrativos en dependencias situadas en África, con objeto de ayudar a resolver este problema planteado.

Después de haber mencionado las características y distribución de los grupos más importantes de proyectos, cabe mencionar otro de los beneficios permanentes en la ejecución de los proyectos : la generación de empleos.

La mano de obra desocupada es una característica en los países subdesarrollados, fundamentalmente en sus comunidades rurales. De aquí que, la movilización de esta mano de obra desempleada o subempleada sea un imperativo y una necesidad en la ejecución de cualquier proyecto apoyado por el FMA. De esta forma, la movilización de mano de obra desocupada es el objetivo y objeto de un proyecto.

Los proyectos que crean empleo utilizando ayuda en alimentos, tienen un efecto multiplicador en la economía; pues, al haber nuevos puestos de trabajo hay una ampliación y desarrollo de algún sector de la economía. Los empleos generados con la aplicación de los proyectos tienen un carácter temporal, no obstante, pueden surgir empleos fijos, lo cual esta en acorde al desarrollo y resultados del proyecto y a la instrucción adquirida por el trabajador participante.

Hasta 1978, el FMA había generado 7 millones de empleos con un carácter principalmente temporal y capacitado teórica y prácticamente a más de 1 millón de personas."⁵³ Esta suma no es significativa si se cote

ja con las necesidades de 300 millones de personas desempleadas y subempleadas en todo el mundo, pero también hay que recordar que el Programa sólo participa con un sexto de la ayuda alimentaria total mundial.

Los proyectos en pro del desarrollo son uno de los medios por los cuales el Programa suministra alimentos, la ayuda alimentaria en los casos de urgencia es el otro medio.

Desde el inicio de las actividades del PMA en 1965 hasta 1981, se habían suministrado productos en más de 550 situaciones de urgencia.

Son considerados casos de emergencia los causados por desastres naturales (sequías, terremotos, tormentas, inundaciones, etc.), los casos propios de malnutrición crónica y los desastres generados por el hombre mismo, como son las guerras.

En las situaciones de urgencia "es evidente que se ha producido un acontecimiento que provoca padecimientos humanos o pérdidas de ganado y que el gobierno interesado no puede subsanar por sus propios medios; y que constituyen un acontecimiento demostrablemente anormal que desorganiza la vida de una comunidad en una escala excepcional." ⁵⁴

La presencia de calamidades repentinas e imprevisibles causadas por maremotos, tifones, terremotos u otro tipo de fenómeno natural capaz de destruir poblaciones enteras, por su mismo carácter inesperado hace que la ayuda no sea inmediata. Por cuestiones de tiempo, el Programa no puede atender estos socorros que requieren de auxilio inmediato, pues las reservas hay que transportarlas del lugar donde se almacenan (países donantes) a la zona del desastre. Así, el Programa al no poder estar presente en los momentos inmediatos, hace su aparición en una etapa posterior al desastre ofreciendo la ayuda en alimentos para proyectos de reconstrucción de las poblaciones afectadas.

Por el contrario, existen otro tipo de fenómenos naturales como las sequías o la presencia de plagas que permiten al Programa actuar normalmente en la zona afectada cuando se necesita. Las operaciones de urgen

cia efectuadas en un plazo de tiempo más corto al que se presenta en el caso anterior, es posible porque se puede prever el desastre, más no la existencia de los daños. El Programa nunca se anticipa a situaciones previstas.

La tercera categoría de operaciones de urgencia actúa ante los casos provocados por acciones humanas tales como guerras y disturbios civiles. En 1981, el PMA destinó tres cuartas partes de su ayuda reservada para casos de emergencia a las personas desplazadas y refugiadas. Estas catástrofes artificiales son las que más requieren de la ayuda alimentaria urgente. La asistencia urgente a las víctimas de catástrofes naturales ha disminuido en los últimos años debido a que han sido menos frecuentes éstos casos.

Debido a que no es posible hacer un examen pormenorizado de la petición del gobierno solicitando la ayuda alimentaria urgente, la solicitud es examinada rápidamente en consulta con el país interesado y el personal del Programa. Inmediatamente, el Director Ejecutivo del PMA recomienda al Director General de la OAA la acción a emprender, así, contando con la aprobación de este último y el acuerdo del gobierno, se inicia el envío de alimentos. El envío será más rápido si se pueden utilizar los alimentos locales, a razón de préstamo; si se pueden comprar en zonas o países próximos, o si es posible tomarlos prestados de los alimentos destinados a proyectos en los países cercanos a la zona afectada.

En las operaciones de urgencia sólo se incluyen productos de primera necesidad. Una vez llegadas las existencias del PMA, son devueltos los alimentos pedidos como préstamo. Por ejemplo en junio de 1982, un barco con cargamento alimenticio del PMA fue desviado hacia Líbano para suministrar los alimentos a las personas afectadas por la guerra en ese lugar. Más tarde estos alimentos fueron repuestos y enviados a su destino original.

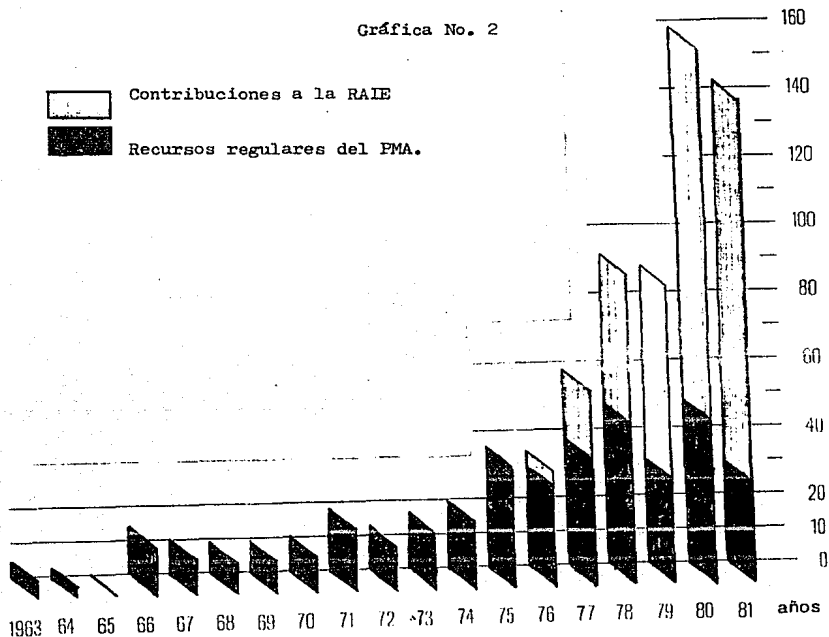
En algunos casos de urgencia el PMA ha coordinado sus operaciones de ayuda alimentaria con otros organismos de las Naciones Unidas, grupos no gubernamentales o instituciones que ofrecen ayuda alimentaria bilateral. Esta coordinación se ha hecho necesaria para satisfacer las necesidades prioritarias de las poblaciones receptoras. Entre los casos más re

cientes de emergencia donde han intervenido tanto el PMA como las Naciones Unidas y otras organizaciones, privadas e internacionales, están las operaciones en Somalia, en Uganda, en Paquistán para refugiados de Afganistán, en México para refugiados de Guatemala y en Kampuchea en donde se ha ayudado a unas 360,000 personas.

En la gráfica no. 2 se observa el aumento de los recursos en alimentos para casos de urgencia desde que inició sus actividades el PMA hasta 1981. Están incluidas las contribuciones de la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia.

millones de SEE.UU.

Gráfica No. 2



Fuente : PMA; Alimentos en Acción.....Op. cit. pág. 27

Con el objeto de ampliar el conocimiento sobre los considerados casos de urgencia para el FMA, a continuación en el cuadro no. 8 se enumeran los casos de urgencia aprobados por el Director General de la OAA durante el período enero-marzo de 1982.

Cuadro No. 8

País	Caso urgente	Alimentos	Valor (dólares)
Chad	La guerra civil se agravó por una fuerte sequía, complicando el déficit de cereales.	15,000 ton. de cereales para alimentar por 100 días a 375 mil personas.	7,000,000
Kampuchea	Alimentos para los kampucheanos desplazados y afectados de las zonas fronterizas entre Tailandia y Kampuchea.	12,000 ton. de arroz; 1,250 ton. de aceite vegetal.	4,950,000
Madagascar	60,000 personas damnificadas por ciclones.	450 ton. de harina de trigo. 29 ton de aceite.	246,000
Mozambique	Carestía de alimentos por sequía.	4,600 ton. de maíz y leguminosas para 130 mil personas (tres meses)	915,000
Paquistán	Para refugiados afganos (2 millones)	6.960 ton. de leche desnatada en polvo. 82,317 ton. trigo	29,800,000
Somalia	Refugiados de Etiopía.	3,500 ton. leguminosas (para 700 mil refugiados).	2,600,000

Cuadro No. 8 (continuación)

País	Caso urgente	Alimentos	Valor (dólares)
Túnez	Amenazante sequía.	10,000 ton. de trigo (4 meses)	2,600,000
Uganda	Casos de urgencia en el Nilo.	3,120 ton. harina de maíz (para 250,000 personas) -desde 1979-	17,700,000
Vietnam	Por tifones e inundaciones.	15,000 ton. cereales; 1,080 ton. leche en polvo; 360 ton. grasas comestibles; 360 ton. concentrado proteína de pescado. (2 millones de personas aprox.)	5,627,000

Fuente : PMA; "Casos Urgentes" Boletín del PMA abril-junio 1982. pág. 15.

Los casos de emergencia varían de año con año en razón de su imprevisión y bajo las circunstancias en que se presente; esto determina, por sí mismo, el tiempo de actuación del Programa.

2.4.2. Mecanismos de ayuda alimentaria para proyectos

Los mecanismos del PMA ante las situaciones de emergencia difieren considerablemente de sus procedimientos regulares, pues, obviamente los casos de urgencia requieren de una tramitación más rápida.

En los casos ordinarios, es decir, para proyectos en servicio al desarrollo, el procedimiento se inicia con la solicitud de ayuda de un país. Generalmente, la solicitud llega al Programa por intermedio del Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El país que pide la ayuda debe anexar a la solicitud la mayor información posible sobre los trabajos a realizar en el proyecto; los beneficios económicos y sociales a corto y largo plazo que se esperan resultarán de la ayuda alimentaria; la cantidad total de ayuda que se considera necesaria y la parte de la misma que se solicita al PMA; datos sobre los beneficiarios, incluyendo información socioeconómica y hábitos alimentarios, y la forma en que el gobierno organizará la administración de los alimentos.

Una vez recibida la solicitud, el Director Ejecutivo envía un grupo de expertos (tanto del Programa como de otros organismos especializados) al país solicitante para que evalúe y consulte con las autoridades locales el marco de posible ejecución del proyecto.

Todos los proyectos que solicitan ayuda del PMA también son analizados por el Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes de la CAA, a fin de asegurar que la asistencia no cohiba la producción local de alimentos ni perjudique al comercio internacional. El Programa concede especial atención a la protección del comercio y la agricultura local.

Los criterios para evaluar las solicitudes han ido modificándose. Inicialmente, se analizaba la viabilidad del proyecto desde el punto de vista técnico y económico; si se ajustaba a las necesidades del desarrollo nacional, si había una disposición local para ejecutar el proyecto y si la administración de la ayuda era adecuada como para no perjudicar el comercio o la industria locales. Con el paso del tiempo y la experiencia adquirida por el Programa, el CPA decidió que era necesario otro criterio de preferencia con el cual se facilitara la elección de los proyectos. Así, el nuevo criterio para favorecer un proyecto es emplear una gran densidad de mano de obra y que los alimentos sean distribuidos y no vendidos, excepto cuando la venta forme parte del proyecto mismo y que los resultados de su ejecución indiquen repercusiones positivas e importantes.

En el caso de existir otras operaciones de ayuda en el país, éstas deben estar coordinadas y representar verdaderamente un elemento de autoayuda; además, se exige que el país esté en condiciones de continuar el proyecto una vez finalizada la ayuda del Programa.

También se establece que cuando en un país ya se realizan proyectos, debe ser considerada su evolución durante la ejecución y los resultados del mismo, al examinar la posibilidad de comenzar nuevos proyectos, de tal manera que los recursos se distribuyan geográficamente de manera equitativa. La asignación de ayuda en alimentos para un país tampoco debe ser superior al 10% de los recursos del FMA correspondientes a un período de promesas, quedando a discreción del Director Ejecutivo la aplicación de éste principio.

Después de haber sido evaluada la solicitud y haberse considerado el proyecto bien fundamentado, se pasa a la etapa de la aprobación del CPA, si el valor de los productos a otorgar es mayor a 1.5 millones de dólares, en el caso de que la suma sea inferior, la aprobación la dará el Director Ejecutivo, el cual posteriormente da cuenta al CPA. Una vez aprobado el proyecto se procede a efectuar y firmar el acuerdo correspondiente entre el gobierno receptor y el FMA, quedando establecidas las inmunidades de los funcionarios del FMA en el país receptor, y la forma y medios con los cuales se pondrá a funcionar el proyecto (representantes del proyecto por parte del gobierno y del FMA; obligaciones de los gobiernos; productos a suministrar, etc.). En este acuerdo básico, el gobierno tiene la responsabilidad de la ejecución del proyecto. La función del FMA además de prestar su ayuda en alimentos sólo actúa en calidad de asesor del proyecto.

El tiempo de tramitación de una solicitud desde su presentación hasta la iniciación del proyecto es aproximadamente de dos años.

En el cuadro no. 9 se observa el procedimiento necesario para aprobar una solicitud y las acciones que se realizan cuando se va a iniciar un proyecto.

Cuando ya esta aprobada la operación de urgencia o la solicitud para un proyecto, el Programa inicia su participación con la entrega del material. El FMA comienza por movilizar los alimentos, pidiéndolos a los países donantes de acuerdo a sus promesas de contribución y a las cantidades de productos que se necesiten. Los países donantes se encargan del costo del transporte de los productos hasta su llegada a bordo del buque en el puerto de salida o hasta que se entregan los alimentos en el punto de sa

Cuadro No. 9

Mecanismo de Ayuda Alimentaria para Proyectos del PMA.

País donante	PMA Sede	Campo	País beneficia <u>do</u> .
En la conferencia de promesas, los donantes indican los alimentos y el dinero que facilitarán al PMA. Reservan existencias de productos.	La solicitud de ayuda alimentaria se distribuye para recoger comentarios en relación con la política del PMA.	El personal de campo puede asesorar al gobierno en la preparación de la solicitud	El gobierno solicita del PMA ayuda alimentaria para un proyecto de desarrollo. Posible misión expertos al país beneficiario para efectuar investigaciones sobre la solicitud.
Exámen de la solicitud del proyecto			
Evaluación del PMA : ¿Se ajusta el proyecto a las directrices de la política? ¿Se dispone de los productos requeridos?	Evaluación técnica : los organismos técnicos pertinentes de las Naciones Unidas hacen comentarios y sugerencias.		Conversaciones con el gobierno acerca del personal, fondos e insumos que desea aportar.
Se prepara el resumen revisado del proyecto y se envía para su aprobación.			
El Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes aprueba el proyecto.	Aprobación técnica parte de los organismos de las Naciones Unidas.		
El PMA investiga métodos de envío y determina los gastos.			
	Aprobación por parte del CPA.	El PMA y el gobierno beneficiario firman el acuerdo básico y el Plan de Operaciones.	
El donante recibe la notificación.	Se advierte a los expedidores marítimos.	El personal de campo confirma la terminación de los preparativos.	Se prepara y expide carta de notificación de terminación de los preparativos.

Cuadro No. 9 (continuación)

País donante	PMA Sede	Campo	País beneficiario
Los alimentos se ponen a disposición en el puerto.	Los alimentos se cargan en barcos y se transportan al puerto del país beneficiario. El PMA vigila el movimiento de alimentos.	El personal de campo vigila el transporte de los alimentos.	Llegan los alimentos al país beneficiario descarga los alimentos, los almacena si es necesario, y los transporta al lugar del proyecto.
		El personal de campo vigila la ejecución del proyecto.	El proyecto esta en marcha. Se distribuyen los alimentos según el procedimiento acordado en el Plan de Operaciones.
	El PMA envía una misión de evaluación que incluye expertos técnicos de otros organismos de las Naciones Unidas.	El personal de campo puede ayudar en la preparación de informes.	El gobierno informa al PMA cada 3 meses sobre la marcha del proyecto. El gobierno puede solicitar la continuación del proyecto.
		Concluye el proyecto. El personal de campo en consulta con el gobierno beneficiario prepara el informe final.	

- 1.- Se evalúan los proyectos siempre que un gobierno solicita la continuación de los mismos. De los proyectos importantes se hacen evaluaciones con la frecuencia que sea menester.

Fuente : PMA ; Alimentos en Acción.....Op. cit. pág. 17-18.

lida de la frontera. Desde ese momento, el Programa es responsable del transporte de la carga, incluidos los seguros hasta el puerto o frontera - en caso de ser un país sin litoral - del país beneficiario, a menos que el país donante proporcione sus propios medios de transporte. Al llegar los productos al país beneficiario, éste se hace responsable tanto de los alimentos como de las siguientes etapas de la ejecución del proyecto en su territorio. Esta obligación del gobierno receptor abarca la descarga de los alimentos, su transporte, conservación, almacenamiento y, en general, su administración.

El FMA esta comprometido a proporcionar alimentos sin un reembolso a cambio y debe observar la ejecución del proyecto desde su inicio para proteger las actividades comerciales normales. Debe también tener conocimiento de las costumbres alimentarias del país y sus condiciones de salud pública a fin de poder ofrecer el mejor servicio técnico o de instrucción así como la cantidad y calidad de productos que se necesitan. Entre sus obligaciones también se encuentra el transporte marítimo y la contratación de seguros que exige de negociaciones frecuentemente complicadas para obtener las mejores condiciones. Durante la supervisión que hace el Programa sobre el proyecto que se realiza, el gobierno receptor debe presentar informes trimestrales sobre la marcha del proyecto. Finalmente, el FMA tiene que evaluar los resultados para que posteriormente el Director Ejecutivo presente un informe anual al CPA. La evaluación final examina detalladamente los logros técnicos o de desarrollo económico y social en el país, sirviendo ésto al Programa para planes futuros.

3. El Programa Mundial de Alimentos en México.

3.1. Antecedentes

Los indígenas prehispánicos tenían una dieta obtenida de la gran diversidad de cultivos que hay en las diferentes zonas del país. Existía un intercambio de productos entre los pobladores de cada una de las zonas; no obstante, cada región determinaba el consumo de alimentos de cada grupo que la habitaba, por ejemplo, las culturas del altiplano tenían una dieta fundamentalmente vegetal, mientras que los olmecas de Tabasco consumían además de vegetales otros productos como el pescado, carne de tortuga, venado, perro y guajolote. Los mayas también tenían una variada dieta basada en productos acuáticos, incluyendo en su consumo muchas raíces como la jícama, el camote y la yuca. Uno de los alimentos de general consumo para los pueblos prehispánicos fue el maíz, seguido por el nopal, el maguey, el jitomate, el chile, las calabazas, y en menor cantidad el frijol.

Como resultado de la conquista surgió una mezcla de dos culturas alimentarias: la prehispánica y la española. Llegaron del viejo continente productos antes desconocidos para los indígenas como higo, naranja, limón, durazno, sandía, uva y toronja, entre otras frutas; una gran variedad de legumbres (zanahoria, cebolla, lechuga, nabo, etc.); leguminosas (lenteja, garbanzo, haba y habichuela); cascajos (piñon, castaña y nuez); caña de azúcar, alfalfa y animales comestibles como vacas, ovejas, cabras, gallinas, cerdos y patos. En consecuencia, los indígenas abandonaron algunas de sus costumbres alimentarias como era el consumo de carne de perro, y redujeron el consumo de otros productos entre los que se encuentran el amaranto, los insectos, los batracios y la víbora. Por su parte, los españoles aceptaron el chile en sus guisados y la compañía de la tortilla.

En la cultura alimentaria del mexicano ha habido otros cambios como el sucedido a finales del siglo XVIII y principios del XIX con la influencia de la comida francesa en España y México. A esto se debe el uso del pan en substitución de la tortilla.

Como consecuencia de la ampliación de la gama de productos alimenticios en el país, la dieta del mexicano debería de satisfacer su necesidad fisiológica y nutricional; desafortunadamente esto no ocurre así. En los hábitos alimenticios de la población mexicana se encuentran tres productos cuyo consumo esta arraigado desde la época prehispánica, a pesar de las influencias de otras culturas a través de los siglos, estos son el maíz, el frijol y el chile.

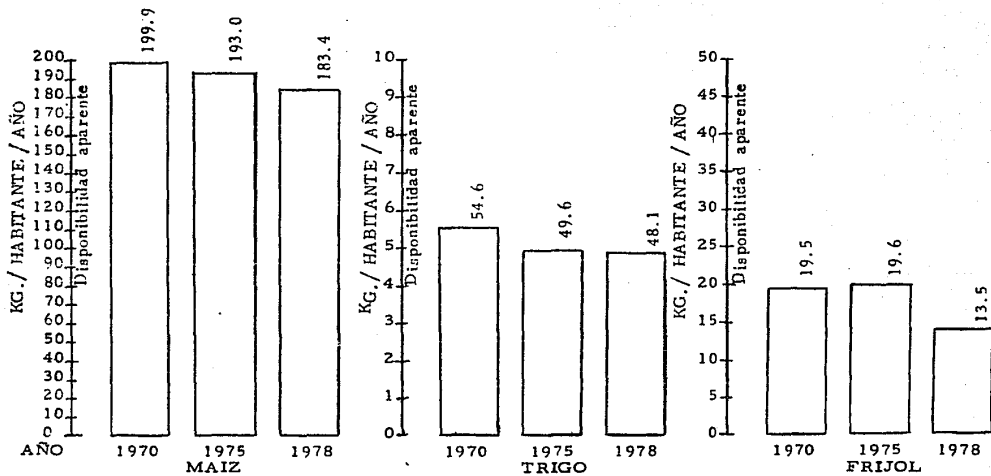
El consumo generalizado de estos tres alimentos en la población mexicana esta más arraigado en las comunidades rurales porque éstas tienen acceso a una variedad de productos limitada por su propia producción local.

La sola ingestión de estos tres productos representa una predecesora cultura alimentaria que ha inducido a que el maíz y el frijol sean productos básicos que satisfagan al individuo fisiológicamente más nutricionalmente. La costumbre alimentaria o los patrones de alimentación determinados por los alimentos accesibles en el mercado local, al igual que las condiciones materiales de cada grupo humano para obtenerlos, han influido determinantemente para que la situación alimentaria de la mayor parte de los habitantes del país sea deplorable. En la gráfica 3 se muestra la insuficiente producción de tres alimentos básicos en la dieta del mexicano.

En México son insuficientes los estudios sobre la situación nutricional de la población. Hasta ahora, las investigaciones y resultados obtenidos ofrecen conocimientos muy generales o en forma particular a una región geográfica, impidiendo una visión de toda la población mexicana.

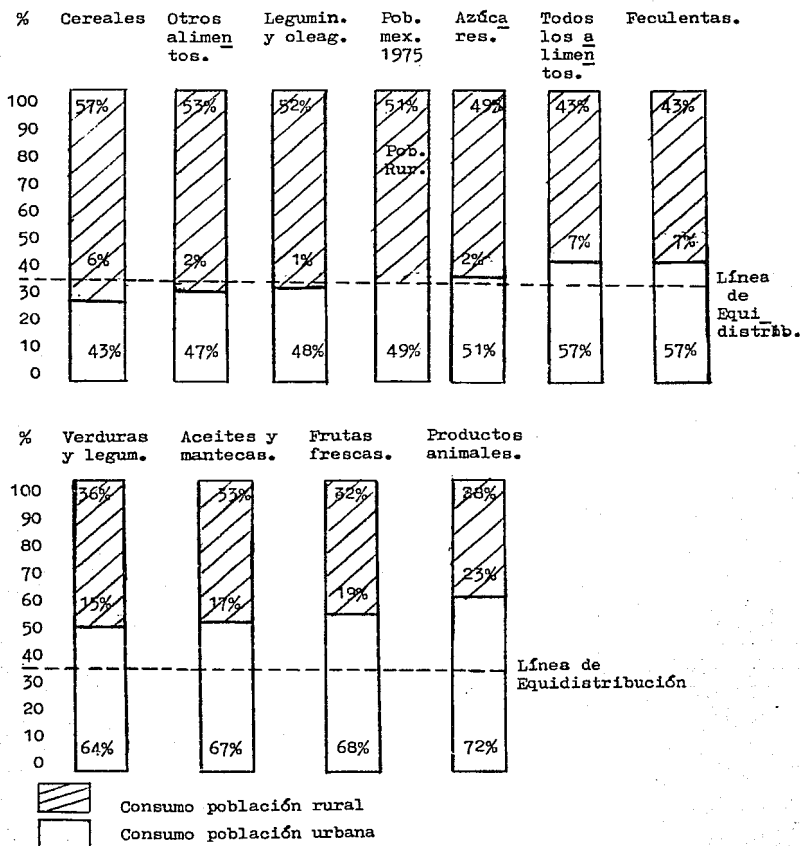
De acuerdo a un estudio realizado por la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR),⁵⁵ las desigualdades nutricionales del mexicano se enfatizan entre los habitantes del campo y la ciudad. En la gráfica no. 4 se observan las diferencias en la ingesta de alimentos entre la población rural y urbana en el año de 1975.

55.- COPLAMAR; Necesidades Esenciales en México. Situación actual y Perspectivas al año 2000. Vol. I. Alimentación. COPLAMAR-Siglo XXI. 2a. ed. México, 1983. pág. 302.



Fuente : García Villanueva C.; Perera Quintana S.; Panorama Mundial de la Alimentación.
Op. cit. pág. 125.

Gráfica No. 4



Fuente : COPLAMAR; Necesidades Esenciales en México....Op. cit. pág.96.

Según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) sobre los habitantes del país en 1975, la población rural constituía un 50.9% del total, y la diferencia (49.1%) se trataba de población urbana.⁵⁶ En base a estas cifras, la distribución equitativa del consumo total de alimentos debió corresponder a 50.9% y 49.1% respectivamente; sin embargo, como se observa en la misma gráfica 4, el consumo de alimentos del medio urbano fue un 7.45% superior del total disponible, dejando como contrapartida que los habitantes del medio rural consumieran un 7.45% menos de lo que les hubiera garantizado una satisfacción de sus necesidades.⁵⁷

La brecha entre la población rural y urbana se amplía cuando se establecen las diferencias, no en base a las cantidades de alimentos consumidos, sino en cuanto a la calidad de los mismos. En la gráfica mencionada se observa que del análisis comparativo por grupos de alimentos queda manifiesta una ingesta rural sesgada hacia los cereales y las leguminosas. El panorama cambia cuando se registra un superávit para la población urbana en lo que respecta a verduras y legumbres, aceites y mantecas, frutas frescas y, fundamentalmente, productos de origen animal, quedando en 15%, 17.5%, 18.6% y 22.7% del consumo total, respectivamente.

A pesar de ser el sector rural el que contribuye en mayor medida a hacer posible la disponibilidad de alimentos para el medio urbano, es éste el más afectado en cuanto a la distribución en el consumo total de alimentos. Son varias las causas que han conducido a esta situación, resaltando entre ellas que "por más que el sistema de 'ejidos' comprenda al 70% de la población agrícola, rinde solamente alrededor de un tercio de la producción agrícola anual."⁵⁸ Por otro lado, la producción de algunos productos básicos es acaparada por el sector privado para su utilización en la agroindustria y el comercio exterior, en lugar de satisfacer el consumo local. Para el pequeño agricultor "hay una sensación de dese-

56.- COPLAMAR considera como población rural a la que tiene menos de 10,000 habitantes y población urbana cuando rebasan dicha cifra.

57.- El punto de referencia para ubicar la situación de la población frente a lo que debiera ser una alimentación adecuada, es la recomendación de nutrimentos de Coplamar basada en las recomendaciones del Instituto Nacional de Nutrición, el Sistema Alimentario Mexicano y la OAA. (Véase: Necesidades Esenciales....Op. cit. pág.43-63)

58.-PMA; Noveno Período de Sesiones del CPA. 14-25 abril 1980. Resumen del proyecto 2510 México. Roma, 1980. pág. 2.

peranza debido a la falta de inversiones en el sector rural y a que se ha perdido interés en las cosechas de productos alimenticios básicos." 59

Como consecuencia, el ingreso de la población rural es mínimo como para ofrecer las posibilidades de acceso a ciertos alimentos, principalmente los más caros como son los de origen animal (y los cuales contienen una gran cantidad de proteínas), quedando así constituido el desequilibrio en el consumo entre el medio urbano y el rural. Esta diferencia derivada de la capacidad adquisitiva no sólo es aplicable a los grupos de población definidos como rural y urbano, pues dentro de éstos mismos existen diferentes grupos de población en cuanto a su nivel de ingreso. En 1977 se estimó el PIB en 1,000 dólares E.E.U.U. por un lado, y por el otro. la existencia de más del 40% de la población con un ingreso anual de menos de 225 dólares E.E.U.U." 60

De acuerdo a los niveles de ingresos encontrados en la Encuesta de Ingresos y Gastos Federales de 1975, se definen las poblaciones-objetivo y las poblaciones no objetivo; es decir cuales son las poblaciones más afectadas en cuanto a una ingesta inadecuada de alimentos y las mejor nutridas a nivel nacional, rural y urbano. En la gráfica no. 5 se ilustra la distribución del consumo de alimentos en 1975 de la población-objetivo y no objetivo.

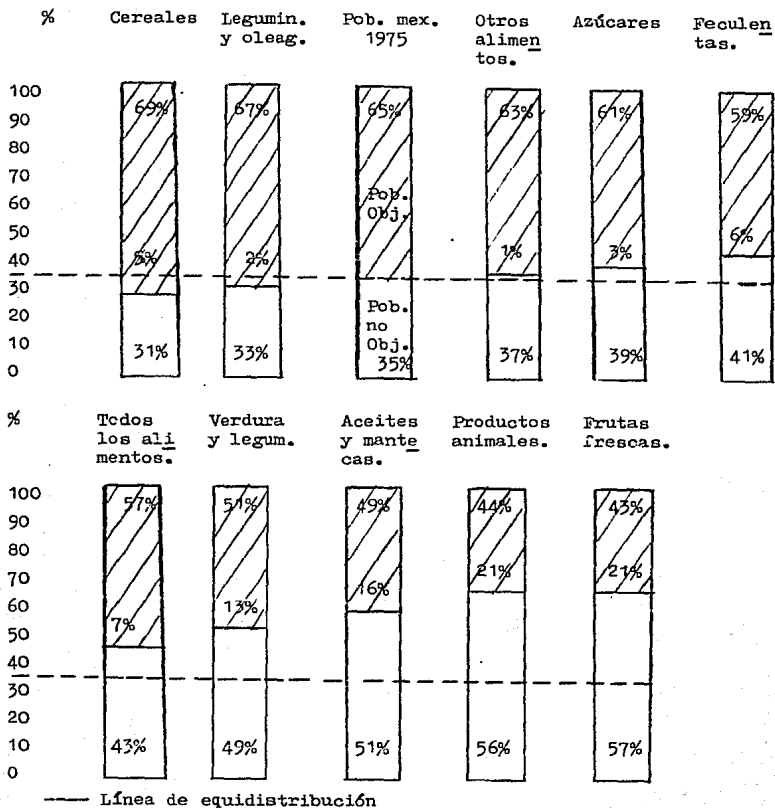
En dicha gráfica se observa una distribución inequitativa entre ambos tipos de población, como la encontrada en el medio urbano y rural. La población-objetivo consumió 7.5% menos de lo que le habría correspondido en igualdad de circunstancias. En función del consumo de cada grupo de alimentos, la población objetivo consumió un 4.8% más de cereales y 1.9% más de leguminosas, de acuerdo a lo que correspondería, sin embargo, en cuanto a los otros grupos de alimentos la inequidad se repite, aunque, en diferente porcentaje al encontrado entre los medios urbano y rural.

59.- Chavez, Adolfo; " Políticas de precios, distribución y consumo de alimentos en México." Política y Alimentos en América Latina.; de Giorgio Solimano y Lance Taylor. CEEESTEM. Ed. Nueva Imagen. México, 1981. pág. 99.

60.- PMA; Noveno Período de Sesiones.....Op. cit. pág. 1.

Gráfica No. 5

Distribución del consumo de alimentos, 1975.
(Población-objetivo y no objetivo)



Fuente : COPLAMAR; Necesidades Esenciales.....Op. cit. pág.99.



Consumo población objetivo.

Consumo población no objetivo.

Las desigualdades encontradas en el consumo de alimentos serían mayores si se comparara el consumo de cada población no con lo que se supone que sería un justo reparto de lo disponible, sino con el consumo real de cada población, lo cual nos daría una imagen de mayor desigualdad en lo que es el reparto de alimentos.

El impacto de esta comparación aumenta al saber que un individuo del medio rural consume en promedio menos de dos terceras partes del total de alimentos ingeridos por un individuo del medio urbano. No obstante, éste último llegaba a consumir casi el doble de verduras y legumbres que el primero, más de dos veces de los aceites, mantecas y frutas frescas, y casi el triple de los alimentos de origen animal. Esta diferencia se dispara aún más si se compara el consumo individual del estrato más rico del medio urbano con el estrato más pobre del medio rural.

La importancia de dar a conocer las desigualdades en las que se encuentra la población de México respecto al adecuado consumo de alimentos, es considerar que esta situación no se debe solo a la falta de producción de alimentos, pues, según Coplamar en 1975 la población total del país pudo satisfacer sus necesidades, lo cual no se realizó debido a la mala distribución derivada de la diferente capacidad adquisitiva de los distintos grupos de la población. En los cuadros 10 y 11 se aprecian las poblaciones que contaron con el ingreso indispensable para obtener los alimentos necesarios en relación a los hábitos existentes.

Cuadro No. 10

Comparación entre el salario mínimo, el ingreso familiar y el ingreso mínimo necesario para tener una buena dieta. Nivel urbano, 1975.			
Estrato de ingreso familiar mensual.	Distribución porcentual de la población.	Ingreso promedio familiar mensual (pesos)	Incremento porcentual del ingreso necesario para obtener una buena alimentación. ³
I	1.65	113.74	2 363.43
II	3.64	432.23	621.93
III	3.69	810.99	331.47

Cuadro No. 10 (continuación)

Estrato de ingreso familiar.	Distribución porcentual de la población. ₁	Ingreso promedio familiar mensual. (pesos)	Incremento porcentual del ingreso necesario para obtener una buena alimentación. ₃
IV	6.20	1 152.90	223.17
+	salario mínimo	1 450.50 ₂	185.33
V	10.65	1 574.08	170.78
VI	12.07	2 070.22	129.85
VII	12.24	2 688.16 ₃	100.00
VIII	15.54	3 555.73	—
IX	15.32	5 367.60	—
X	19.00	12 431.10	—

Fuente : COPLAMAR; Necesidades EsencialesOp. cit. pág. 115.

1. Población nacional 59 826 335; población urbana 29 377 727.
2. Suponiendo que se paguen todos los días del mes. Tomando el salario mínimo como \$48.35, el cual es promedio simple de todas las zonas del país en 1974-1975.
3. El ingreso mínimo para que se cubrieran las recomendaciones de calorías y proteínas.

Cuadro No. 11

Comparación entre el salario mínimo, el ingreso familiar y el ingreso mínimo necesario para tener una buena dieta .
Nivel rural, 1975.

Estrato de ingreso familiar mensual.	Distribución porcentual de la población. ₁	Ingreso promedio familiar mensual. (pesos)	Incremento porcentual del ingreso necesario para obtener una buena alimentación. ₃
I	16.41	103.93	4 793.34
II	14.54	427.39	1 199.26
III	15.22	792.75	646.55

Cuadro No. 11 (continuación)

Estrato de ingreso familiar mensual.	Distribución porcentual de la población. ¹	Ingreso promedio familiar mensual. (pesos)	Incremento porcentual del ingreso necesario para obtener una buena alimentación. ³
IV	12.11	1 094.33	468.37
+	salario mínimo	1 230.60 ₂	416.51
V	8.90	1 538.83	333.08
VI	8.97	2 061.01	248.69
VII	7.89	2 641.70	194.02
VIII	6.32	3 588.90	142.82
IX	6.14	5 125.52 ₃	100.00
X	3.50	20 916.03	—

- 1.- Población nacional 59 826 335; población rural 30 448 608.
- 2.- Suponiendo que se paguen todos los días del mes. Tomando el salario mínimo como "41.02, el cual es promedio simple de todas las zonas del país en 1974-1975.
- 3.- El ingreso mínimo para que se cubrieran las recomendaciones de calorías y proteínas. Este ingreso es 316% más que el salario mínimo.

Fuente : COFLAMAR; Necesidades Esenciales.....Op. cit. pág.116.

De acuerdo a la información de la EIGF-1975, sólo 4 estratos de la población urbana (del VII-X) de los 10 en que se divide ésta, cubrieron sus requerimientos alimenticios, mientras que sólo los estratos IX y X de la población rural pudieron alimentarse adecuadamente.

En los señalamientos hechos se percibe una crítica situación de subalimentación y desnutrición del 64.6% de la población mexicana, siendo la población objetivo un conjunto severamente desfavorecido por la realidad socioeconómica. "En 1980, había aproximadamente 40 millones de personas con deficiencias nutricionales, de las cuales 19 millones vivían en 684 municipios diseminados por todo el país y en las zonas marginadas en las grandes ciudades."⁶¹ Con el panorama aludido se quiso reiterar la

61.- García V.C.; Perera Q.S.; Panorama Mundial de.....Op. cit. pág.124.

existente y desagradable situación alimentaria de gran parte de los habitantes del país.

3.2. Los proyectos integrados del FMA y México

En diversas regiones del país la malnutrición, el desempleo y subempleo, la ausencia de servicios públicos como el agua potable, las enfermedades endémicas, el monolingüismo, analfabetismo y la falta de medios de comunicación, entre otros problemas, son denominadores comunes.

La magnitud tan amplia de problemas sobre el sector salud, educación y nutrición padecidas por innumerables comunidades marginadas, llevó al Gobierno de México a crear en 1953 un Programa de Bienestar Social Rural. Este programa se encausó a la protección de la salud de madres y niños, al mejoramiento de la dieta alimentaria y la vivienda, al incremento de la atención médica y el saneamiento ambiental mediante la construcción de obras sanitarias y de una educación de higiene.

Esta experiencia se amplió en 1963 con un proyecto experimental en 5 zonas geográficas del país a través de un convenio con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, agencia privada de Estados Unidos. En este proyecto los alimentos (propios y de la institución privada) se utilizaron como un estímulo para las comunidades rurales, en donde los habitantes aportaban la mano de obra para la realización de trabajos de beneficio colectivo. En 1965 finaliza este programa con el cese de la ayuda bilateral estadounidense.

La experiencia obtenida con la aplicación de éste programa de desarrollo comunitario en algunas áreas del país, estimuló al Gobierno de México para apoyar con recursos alimentarios propios durante los años 1966-1967, y a buscar un promotor con una mayor experiencia y capacidad para continuar el programa.

Hacia finales de 1966, se inician las gestiones de cooperación entre el Gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos, quedando aprobado en el mismo año por el PMA el Proyecto 283 'Obras de Infraestructura Rural'. Este proyecto se ampliaba a nivel nacional al quedar incluidas 17 entidades. En 1969, los resultados de una evaluación del proyecto

hecha por el PMA, condujeron a una ampliación del mismo en 1970, por un periodo ulterior de 5 años. El nuevo proyecto se denominó 283 Ampliación 'Obras Rurales por Cooperación'.

En 1967, junto con el proyecto México 283 se inicia otro proyecto sobre alimentación a grupos vulnerables conocido como 'Programa de Alimentación Complementaria Rural'. En 1969, se hace una evaluación del programa y se amplía por 5 años en 1971. Este proyecto México 307 era el reinicio de las actividades comenzadas en 1961 por el gobierno mexicano sobre alimentación complementaria para niños menores de seis años. Dicho programa suspendido en 1965, estuvo bajo la supervisión de la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA).

Ambos proyectos México 283 y 307 estuvieron a cargo de la Dirección General de Servicios Coordinados de la S.S.A.

El Acuerdo Básico de los Proyectos México 283 Ampl. y México 307 Ampliación fue firmado el 8 de julio de 1971 por el Secretario de Relaciones Exteriores en México y el Director Ejecutivo del Programa Mundial de Alimentos.

Los proyectos México 283 y Ampl. Y México 307 y Ampl. se ejecutaron de 1967 a 1981.

3.2.1. Proyecto 283 Ampliación 'Obras Rurales por Cooperación'

El Proyecto 283 se creó para dar apoyo a la construcción de obras de infraestructura en las comunidades rurales de diez Estados : Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Estado de México, Queretaro, San Luis Potosí, Oaxaca, Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua.

La asistencia alimentaria del PMA se utilizó como estímulo a la mano de obra voluntaria para la construcción de escuelas, construcción y reparación de carreteras, sistemas de abastecimiento de agua, actividad

+ Desde el 1o. de febrero de 1985 la Secretaría de Salubridad y Asistencia es denominada Secretaría de Salud.

des de fomento agrícola y pecuario, apertura y construcción de canales de riego y construcción de embalses, entre otras actividades.

El FMA se comprometió⁶² a suministrar al Gobierno de México los siguientes productos con un valor de 4,837,000 dólares, incluyendo seguro, supervisión local y flete :

- 2,100 tm⁺ de leche descremada en polvo
- 2,100 tm de carne seca
- 1,050 tm de queso
- 1,050 tm de aceite vegetal
- 1,050 tm de aceite de mantequilla

Las cantidades otorgadas por el FMA para el Proyecto 283 fueron superiores a las prometidas inicialmente. En total se suministraron 9,262 toneladas métricas de productos con un valor que ascendió 6,412,000 dólares.

El suministro de alimentos proyectado para tres años beneficiaría a 100,000 trabajadores y sus familias en los diez Estados ya mencionados. Al finalizar el proyecto se habían creado 15,541 obras de infraestructura (caminos, escuelas, irrigación, centros de salud, etc.), y se habían beneficiado con los alimentos 480,000 personas.⁶³ Los alimentos recibidos del FMA y el número de beneficiarios fue superior, debido a que las necesidades de las comunidades eran mayores a las percibidas en los estudios hechos a éstas.

Respecto a los beneficios nutricionales de las personas participantes del programa, éstas no se pueden cuantificar a causa de la falta de datos sobre los productos realmente administrados por el gobierno en relación a su compromiso con el FMA sobre el proyecto.

62.- Agreement between the Government and the World Food Program concerning a Project for a Rural Works Program (283). 2967. pág. 2.

63.- Cifras tomadas del documento preparado por la Oficina del FMA en México : FMA (N.U. - FAO) en México. 2 de junio de 1983. pág.3

+ tm = toneladas métricas.

En 1969, al hacerse la evaluación del Proyecto 283 se observó que aún eran inconmensurables las necesidades de muchas poblaciones y que el proyecto hasta ahora ejecutado las estaba beneficiando, por lo cual, el Gobierno de México y el FMA prolongaron su cooperación en 1971 a través del Acuerdo del Proyecto México 283 Ampliación 'Obras Rurales por Cooperación'.

Este nuevo proyecto se amplió a los 31 Estados del país, continuándose con el mismo objetivo del proyecto original, es decir, apoyar con alimentos a las personas que prestaran voluntariamente su trabajo para ejecutar obras de infraestructura, actividades de fomento agrícola y pecuario, y otras labores de desarrollo comunitario.

El compromiso del FMA⁶⁴ fue el de proporcionar al Gobierno de México los siguientes productos :

- Leche descremada en polvo	13, 900 tm
- Aceite de mantequilla	6, 950 tm
- Pescado seco	2, 780 tm
	<hr/>
	22, 630 tm

Los alimentos promoverían 11,120,000 días-hombre de trabajo al año por un período de 5 años.

Por su parte el gobierno suministraría⁶⁵ a través de CONASUPO cereales como maíz, frijol y harina de maíz (Minsa). Los alimentos se distribuirían a los trabajadores como un incentivo en forma de raciones, tocando 5 raciones diarias por trabajador, por día trabajado.

La ración diaria sería la siguiente :

Leche descremada en polvo	50 gr.
Aceite de mantequilla	25 gr.
Pescado seco	10 gr.
Maíz)	
Harina de maíz)	a discreción del gobierno
Frijol)	

64.- FMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional de los Proyectos Aprobados por el FMA. México 283 Ampl. México 307 Ampl. (7-27 nov. 1979). Febrero, 1980. pág. 4.

65.- Idem.

La cantidad de alimentos proporcionada en cada ración, varió de acuerdo a las disponibilidades en el momento de hacer la distribución de éstas.

El gobierno además se hizo cargo de la ejecución del proyecto a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y cubrió los gastos de personal, descarga y despacho de aduanas, manipulación y transporte, locales para almacenamiento, y otros suministros necesarios.

3.2.2. Proyecto 307 Ampliación 'Programa de Alimentación Complementaria Rural.

El proyecto México 307 se ejecutó en el mismo período que el proyecto México 283 (1967-71). El objetivo de este proyecto fue suministrar alimentos a los niños en edad preescolar (menores de 6 años) y a las madres lactantes-gestantes que asistieran a los centros de salud, en donde se desarrollaban programas de educación alimentaria de las zonas rurales de 17 Estados.

Las obligaciones contraídas por el PMA con el Gobierno de México en el Acuerdo Básico del Proyecto 307⁶⁶ fueron las siguientes:

- | | |
|---|-------------|
| - 1,875 tm de leche descremada en polvo | primer año |
| - 1,406 tm de leche descremada en polvo | segundo año |
| - 937 tm de leche descremada en polvo | tercer año |

El proyecto original estableció el suministro de raciones diarias de leche - durante 250 días al año - para 250,000 niños desnutridos en edad preescolar. La leche debía ser reconstituida y distribuida gratis -para su consumo inmediato-, por 2,500 centros sanitarios dependientes de la S.S.A. Al año de operaciones había sólo 1,000 centros sanitarios y los beneficiarios eran unos 80,000, correspondiendo esta cifra a un 32% de lo previsto.

66.- Acuerdo entre el Gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos sobre un Proyecto de Alimentación Complementaria Rural (307) 1967. pág. 1.

La experiencia adquirida con la ejecución de este proyecto sirvió de impulso para continuar el mismo con el apoyo del PMA. En noviembre de 1971 queda establecido el Proyecto 307 Ampliación con una duración prevista de 5 años. El tiempo de ejecución de los proyectos 307 y Ampl. no finalizó en el tiempo previsto a causa de los problemas administrativos que impidieron la distribución periódica, quedando de la siguiente forma:

Fecha de comienzo : a) octubre 1967 (proyecto original)

b) noviembre 1971 (Ampliación)

Fecha de terminación : a) octubre de 1971

b) abril de 1981

Duración total prevista :

a) 3 años (proyecto original)

b) 5 años (Ampliación)

Duración efectiva :

a) 4 años

b) 9 años 5 meses

El proyecto 307 Ampl. se ejecutó al igual que el proyecto 283 Ampl. en los 31 Estados del país, cuyas poblaciones más afectadas fueron localizadas en coordinación con Coplamar.⁶⁹ El objetivo es el mismo, aunque, se amplía la asistencia en alimentos a los niños preescolares y madres gestantes-lactantes con el fin de mejorar su condición nutricional. Estos objetivos quedan aunados al ya mencionado programa de educación alimentaria creado para mejorar los hábitos higiénicos y dietéticos de la familia. En dicho programa se reitero en el fomento de las relaciones entre la población rural y los servicios de la S.S.A.

69.- De las comunidades afectadas en todo el país con una población entre 200 y 10,000 habitantes, se dió prioridad a aquellas de menos de 5,000 habitantes.

Para poder ejecutar el proyecto 307 Ampl. el FMA se comprometió a aportar :

- 18,068 tm de leche descremada en polvo
- 2,214 tm de aceite de mantequilla
- 3,240 tm de pescado seco

Estos alimentos se distribuirían por beneficiario de la siguiente forma⁷⁰:

	Los primeros tres años		Cuarto año		Quinto año	
	madres	niños	madres	niños	madres	niños
Leche descremada en polvo	50	50	40	40	30	30
Aceite de mantequilla	30	15	30	15	30	15
Pescado seco	15	5	15	5	15	5

"Durante el cuarto y quinto año el gobierno complementarí la dieta anterior de leche descremada en polvo. El proyecto sería implementado por la S.S.A. la cual estaría a cargo de los gastos logísticos, administrativos, de personal y otros, para la buena implementación del proyecto"⁷¹

3.2.3. Ejecución de los proyectos 283 Ampl. y 307 Ampl.

3.2.3.1. Administración

Los proyectos 283 Ampl. y 307 Ampl. estuvieron a cargo y bajo la supervisión de la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. La estructura de esta Dirección esta integrada por tres direcciones y sus respectivos departamentos, estas son : Dirección de Atención Médica, Dirección de Promoción de la Salud y Control Sanitario, y la Dirección Administrativa. En el Anexo 4 se muestra la estructura de esta Dirección.

⁷⁰.- PMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional.....Op. cit. pág.5

⁷¹.- Idem.

En cada Estado se encontraba una jefatura de los Servicios Coordinados de Salud Pública, cuyo jefe era nombrado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia y el Gobernador del Estado correspondiente. El Gobierno de la Unión Federativa y el Gobierno del Estado debían contribuir en el presupuesto del proyecto en un 80 y un 20 por ciento, respectivamente. El Gobernador y la Jefatura en los Estados estaban en constante y directa comunicación, o bien, a través de un Secretario de Salud del Estado proporcionado. Todas las instituciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia estuvieron a cargo de la Jefatura de los Servicios Coordinados del Estado en que se ubicaron.

La conducción de los programas de asistencia alimentaria recayó en 231 promotores y 27 nutricionistas de la S.S.A. Seis de los nutricionistas trabajaron a nivel central en el Departamento de Nutrición de la Dirección de Promoción de la Salud y Control Sanitario. Los Estados que no contaban con estos profesionales, fueron asistidos por técnicos en nutrición -con instrucción entre 9 y 10 meses-, y auxiliares en nutrición -con tres meses de adiestramiento-. En el cuadro no. 12 se muestra el aumento que hubo en el número de personal de 1969 a 1979.

Cuadro No. 12

Categoría	Año	
	1969	1979
Nutricionistas.	11	22
Nutricionistas en el Servicio Social.	—	16
Técnicos en Nutrición.	40	63
Auxiliares en Nutrición.	197	191 ⁺
Auxiliares en Enfermería	—	1.290
Pasantes de Medicina.	—	1.290

+ De éstos, 145 contaban con adiestramiento formal.

Fuente : FMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional....Op. cit. pág. 12.

Las actividades a realizar por orden de prioridad fueron las de sa lud pública, educación y desarrollo agrícola, "a nivel nacional y en a quellas comunidades con una población entre 200 y 10,000 habitantes dando prioridad a aquellas de menos de 5,000."72

El diseño, planificación, organización y ejecución de los proyectos se efectuó fundamentalmente bajo el plan básico para el desarrollo rural de una región o Estado, el cual se basó en las necesidades de la población campesina. Las actividades de desarrollo dependieron de la fuerza, capacidad, conocimiento y entusiasmo del Gobierno del Estado respectivo. Consecuentemente, para efectuar tales planes hubo diferencias establecidas por el ambiguo apoyo técnico y material, aún considerando que las ne cesidades variaban en magnitud de una comunidad a otra.

El programa funcionó a través de equipos generalmente formados por un promotor social y un auxiliar de nutrición, quienes llegaban a las co munidades y ejidos para detectar las necesidades de la población, y pos teriormente organizar reuniones y comités que tomaran acuerdos sobre los planes de acción a efectuarse. Los comités de obras se encargaban de mo vilizar la mano de obra y otros recursos de las comunidades a las obras. En los casos necesarios, el promotor buscó la coordinación con otras en tidades. Estos comités también tenían a su cargo la distribución de los alimentos desde el almacén regional. Por su parte, los auxiliares de nu trición se encargaban de instruir a las amas de casa sobre el uso apro piado de los alimentos.

En diversas ocasiones otras entidades cuyos programas de obras loca les estaban en coordinación con Servicios Coordinados, prestaron asisten cia técnica para las obras referidas a promotores sociales con el fin de obtener ayuda alimentaria. Durante el desarrollo del PORC se recibieron solicitudes de comunidades que pedían su integración al programa. El al gunos casos se establecieron acuerdos con estas poblaciones solicitantes y se les apoyo en el manejo de sus obras.

Las actas de las obras a realizar se elevaron a nivel técnico en las instituciones para su aprobación y asignación de los recursos necesarios, para su consecuente iniciación y como parte de la programación de las en

tidades gubernamentales que apoyaban las obras. Al finalizar cada obra, la cual no debía de durar más de tres meses, el promotor se encargaba de elaborar un informe para registro a nivel estatal y federal. Finalmente, el Comité de Obras de la comunidad firmaba de conformidad el término de la obra y el uso de los alimentos, estando anexados los nombres y firmas de todos los beneficiarios.

Ambos proyectos fueron aplicados en aquellas localidades cuya accesibilidad fuese asegurada todo el año y que hubieran demostrado gran interés de participación. Estos dos indicadores en la elección de las poblaciones limitaron a muchas comunidades cuyo único atributo era contribuir voluntariamente con su trabajo a cambio de ayuda alimentaria y/o material.

Respecto al proyecto 307 Ampl., a continuación se describe el número de unidades aplicativas del mismo, según la clasificación⁷³ hecha para su desarrollo: Centros de Salud 'B' con características rurales; Centro de Salud 'C' y Clínicas Rurales, Consultorios Rurales o Casas de Salud.

Estos son:

- Centros de Salud 'B'	105
- Centros de Salud 'C'	1,185
- Consultorios Rurales	1,511
- Localidades sin unidades aplicativas	1,560

El total de centros de distribución es de 4,361.

El número y distribución geográfica de las unidades aplicativas del proyecto 307 Ampl. se muestra en el cuadro no. 13.

Los recursos humanos disponibles en ambos proyectos se describen en el cuadro no. 14.

El Programa de Alimentación Complementaria Rural (PARC) en sus aspectos de planeación, organización, supervisión y evaluación, fueron llevados por el Departamento de Nutrición.

73.- Ibidem, pág. 7.

En cada Estado las Unidades de Nutrición dirigidas por nutricionistas o técnicos en nutrición -de los cuales dependen auxiliares en nutrición-, organizaron grupos de madres en las comunidades donde se realizaba el proyecto.

En la ejecución de estos proyectos de desarrollo comunitario no sólo intervino la S.S.A., sino que se dió apertura a una coordinación entre la S.S.A y otras instituciones públicas involucradas en las zonas de trabajo, llegándose a entablar convenios inter-institucionales en forma escrita o de manera informal.

3.2.3.2. Actividades Realizadas

El apoyo recibido de 1972 a agosto de 1979 por el FMA para la aplicación del programa, benefició a 4 millones de habitantes en zonas rurales, se efectuaron aproximadamente 46 mil obras rurales, y se organizaron 12 mil Comités de Salud a nivel comunal que contribuyeron a fomentar un cambio de vida de los campesinos frente a los nuevos servicios. En el cuadro no. 15 se observa el número de obras realizadas y la población beneficiada.

Cuadro No. 15

<u>Población beneficiada por las obras terminadas</u>		
<u>1972 - 1979</u>		
<u>Año</u>	<u>Numero de Obras</u>	<u>(+) Población beneficiada</u>
1972	5 785	4 681 252
1973	5 241	4 348 653
1974	5 247	3 723 506
1975	7 130	4 559 110
1976	7 426	5 496 375
1977	5 551	4 271 116
1978	5 514	4 193 367
1979 (agosto)	4 103	3 184 455

(+) Representa al número de habitantes beneficiados directamente con las obras en cada período anual y se calcula que solamente un 5% de la población se incorporó anualmente al programa por primera vez.

Fuente : FMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional.....Op. cit.
pág.96.

Entidades Federativas	Centro de Salud 'A' ó Urbanas	Clínicas Suburbanas	Centro de Salud 'B'	Centro de Salud 'C' ó Rural	Total
Aguascalientes	1	—	7	18	26
B. California Norte	4	—	4	11	19
B. California Sur	1	—	7	25	33
Campeche	1	—	9	20	30
Coahuila	3	—	14	43	60
Colima	2	—	2	30	34
Chiapas	6	—	12	67	85
Chihuahua	2	—	16	61	79
Durango	3	—	17	51	71
Guanaajuato	4	—	30	71	105
Guerrero	3	—	23	87	113
Hidalgo	3	—	26	63	92
Jalisco	12	—	10	148	170
México	18	—	26	59	103
Michoacán	7	—	36	77	120
Morelos	2	—	8	35	45
Nayarit	1	—	8	53	62
Nuevo León	5	—	17	44	66
Oaxaca	2	—	23	75	100
Puebla	4	—	20	83	107
Querétaro	1	—	8	40	49
Quintana Roo	1	—	5	17	23
San Luis Potosí	1	11	10	50	72
Sinaloa	3	4	19	78	104
Sonora	5	—	14	91	110
Tlaxasco	1	—	17	41	59
Tamaulipas	6	—	18	35	59
Flaxcala	1	—	11	40	52
Veracruz	7	—	51	87	145
Yucatán	1	—	9	35	45
Zacatecas	—	—	15	60	77
Total	113	15	492	1,695	2,315

Cuadro No. 13

Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública
 en los Estados. Dirección de Promoción de la Salud y Control
 Sanitario. Departamento de Nutrición.
 S.S.A. 1979.

Número y distribución por categoría de las Unidades de Salud de la

Tomado de : Informe de Evaluación Provisional de los Proyectos apoyados por el PMA. (7-27 nov. 1979)... cit. pág.90

Entidad Federativa	Jefes Depto. Promoc. de Salud	Jefes Oficina	Promotores	Nutricionistas	Tec. Nut.	Aux. Nut.	Almacanistas	Oficiales de transportes	Personal administrativo
Aguascalientes	1	4	5	1	-	4	1	1	1
B. California Norte	1	2	2	1	1	2	1	1	2
B. California Sur	1	2	3	-	-	2	1	1	3
Campeche	1	3	3	-	1	3	1	1	1
Coahuila	1	4	10	1	4	9	5	1	2
Colima	1	3	4	-	2	3	2	1	3
Chiapas	1	3	6	2	-	10	1	1	3
Chihuahua	1	3	77	1	3	4	1	1	2
Durango	1	3	6	-	4	5	2	1	2
Guajuato	1	3	6	1	2	7	3	1	4
Guerrero	1	6	12	2	5	8	4	1	2
Hidalgo	1	5	12	1	2	12	3	1	4
Jalisco	1	4	10	-	2	9	2	1	3
México	1	3	13	3	2	11	2	1	4
Michoacán	1	3	10	1	3	11	6	1	1
Morelos	1	4	4	1	3	2	1	1	2
Nayarit	1	4	8	-	1	5	1	1	4
Nuevo León	1	4	3	1	1	6	2	1	1
Oaxaca	1	3	9	-	3	7	4	1	2
Puebla	1	3	10	1	3	11	4	1	3
Queretaro	1	2	5	-	1	5	2	1	1
Quintana Roo	1	1	4	-	1	1	1	1	1
San Luis Potosí	1	4	7	-	4	6	4	1	3
Sinaloa	1	5	6	-	2	7	2	1	2
Sonora	1	4	4	-	1	4	2	2	2
Tabasco	1	1	6	1	3	4	1	1	4
Tamaulipas	1	2	25	1	2	4	4	1	2
Tlaxcala	1	2	4	-	2	4	1	1	1
Veracruz	1	3	9	2	2	10	3	1	3
Yucatán	1	3	8	-	2	8	1	1	1
Zacatecas	1	7	8	1	1	7	4	1	4
Total +	31	103	231	22	63	191	72	32	73

Dirección de Promoción de la Salud y Control Sanitario
 Recursos Humanos por Entidad Federativa

Cuadro No. 14

+ A la cifra total hay que añadir 1,290 auxiliares de enfermeras.

Tomado de : Informe de Evaluación Provisional de los Proyectos apoyados por el PMA.
 (7-27 nov. 1979).....Op. cit. pág. 91.

En los cuadros 16, 17 y 18 se describe el tipo y número de obras terminadas, el número de hombres-días trabajados y el número de trabajadores.

Las normas de trabajo aplicadas para un tipo de actividad difirieron de una zona a otra. Tomando en cuenta las condiciones de cada área, los promotores de cada proyecto establecieron pragmáticamente las normas de trabajo y las raciones de alimentos en relación a los días-hombre necesarios para realizar la actividad u obra.

La calidad de las obras es aceptable y la diversidad de estas es amplia : escuelas, tanques, pequeñas obras de riego, canales, sistemas de bombeo por aspersión y goteo, viviendas, obras de saneamiento y agua potable, consultorios, talleres y caminos de penetración, estando asistidos la mayor parte de los casos con supervisión técnica.

En los últimos años de ejecución del programa hubo un mayor porcentaje de obras dirigidas a la producción e infraestructura agrícola-ganadera, conduciendo a que los niveles de vida de los campesinos cambiaran positivamente. Una evaluación de los logros obtenidos en el sector agrícola no es muy factible puesto que los resultados dependieron algunas veces de las condiciones climatológicas.

La aplicación del proyecto 283 Ampl. iniciado con un programa de salud y educación, llegó a incluir actividades de desarrollo agrícola apoyadas con planes del gobierno. Gran parte de la producción obtenida con la ejecución del proyecto se comercializó en forma directa.

Es inapreciable el esfuerzo de las comunidades por participar activamente en las actividades del programa; "con la aportación de mano de obra, materiales y otros insumos aportaron 3,000 millones de pesos. Otras instituciones que han colaborado en el proyecto han aportado otros 2,000 millones de pesos, mientras que la contribución de la S.S.A. ascendía a 3 millones de pesos y la del FMA a 30 millones de pesos."⁷⁴

La ejecución de actividades relacionadas con la complementación alimentaria a preescolares (a quienes se les ofreció leche en polvo, aceite, carne o pescado) fueron apoyados con otras actividades como la edu-

Tipos de obra	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	Agosto 1979	Total
Abast. de agua	728	730	681	801	779	604	689	497	5 509
Disp. desechos	176	233	233	320	367	331	553	437	2 650
Med. de vivienda	298	280	374	612	541	533	660	404	3 702
Fomento agropec.	786	678	828	1 440	1 641	1 047	970	608	7 998
Pequeña irrig.	483	419	388	645	551	365	360	340	3 551
Comunicaciones	1 155	903	626	839	1 004	769	652	465	6 413
Educación	1 434	1 280	1 262	1 443	1 454	1 083	698	542	9 196
Remod. de poblados	319	281	216	320	396	333	406	360	2 651
Servs. y obras divs.	406	437	639	710	693	486	526	430	4 327
T O T A L E S :	5 785/	5 241/	5 247/	7 130/	7 426/	5 551/	5 514/	4 103/	45 997

Fuente : Archivo de la Dirección de Promoción de la Salud.

Tomado de : Informe de Evaluación Provisional de los proyectos apoyados por el PMA.
(7 - 27 nov. 1979).....Op. cit. pág. 92.

Número de obras terminadas por principales tipos
Enero de 1972 - Agosto de 1979

Cuadro No. 16

Cuadro No. 17
Días - hombre trabajados por principales tipos
de obras
 Enero de 1972 - Agosto de 1979

TIPOS DE OBRA	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	AGOSTO 1979	TOTAL
ABAST. DE AGUA	617 972	1 006 829	754 487	1 030 098	989 278	797 394	900 360	689 201	7 035 619
DISP. DESECHOS	146 786	234 324	256 555	298 960	361 525	324 566	456 082	393 875	2 472 395
MEJ. DE VIVIENDA	410 116	379 191	711 800	1 097 133	1 004 527	817 588	824 020	437 455	5 661 633
FUMENTO AEROPED.	560 098	905 171	1 146 393	2 409 566	2 176 404	1 501 905	978 000	689 577	10 767 114
PEQUEÑA IRRIG.	615 946	546 343	562 460	1 154 903	759 266	570 985	610 580	500 300	5 320 833
COMUNICACIONES	1 961 831	1 409 839	1 145 359	1 441 776	1 740 978	1 435 400	1 222 575	799 431	11 157 189
EDUCACION	1 091 660	694 472	1 048 179	1 106 067	1 218 683	890 549	584 791	451 879	7 374 280
REMUN. DE POBLADORES	339 452	333 214	272 962	437 991	523 342	422 007	600 000	600 000	3 520 968
SERVS. Y OBRAS DIVS.	335 609	366 730	355 414	598 241	679 012	466 123	506 317	394 304	3 902 958
TOTALES :	6 079 470	6 076 121	6 493 609	9 704 835	9 453 835	7 234 519	6 662 725	4 956 025	57 241 139

Puente : Archivo de la Dirección de Promoción de la Salud.

Tomado de : Informe de Evaluación Provisional de los Proyectos apoyados por el PMA.

(7 - 27 nov. 1979).....Op. cit. pág. 93

Cuadro No. 18

Número de trabajadores participantes por principales tipos de obras

Enero de 1971 - Agosto de 1979

TIPOS DE OBRA	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	agosto 1979	TOTAL
ABAST. DE AGUA	14987	16975	13429	16970	17634	14455	16109	11787	122346
DISP. DESECHOS	3117	5188	5177	6566	8171	7523	11233	9513	56 468
MEJOR. DE VIVIENDA	7292	7586	13100	20711	17631	17079	15700	9500	106599
FUENTE AGROPECUARIO	20660	19704	23291	44217	43871	29196	24400	15146	220505
PEQUEÑA IRRIG.	12395	10985	11451	19000	16152	10463	10086	10500	101340
COMUNICACIONES	29739	22816	16666	22772	27449	21757	19166	12927	173292
EDUCACION	22682	20249	21939	23473	24435	18923	13021	10899	155621
REMOV. DE POBLADOS	6670	6443	4835	8277	9547	7730	11078	12121	67509
SERVS. DE OBRAS DIV.	7194	8074	11435	13399	13165	8892	10195	7956	80310
T O T A L E S :	124 764	110 020	121 323	176 193	178 059	136 016	131 700	100 347	1086510

Fuente : Archivo de la Dirección de Promoción de la Salud.

Tomado de : Informe de Evaluación Provisional.....Op. cit. pág. 94

cación nutricional, mediciones antropométricas y servicios médicos. A estas se suman otras de beneficio familiar con la creación de huertos familiares, talleres de costura y mejoramiento de la vivienda. Estas últimas actividades en las que participaron fundamentalmente hombres y mujeres adultos seleccionados de la comunidad, se ampliaban cuando las personas capacitadas en el oficio o actividad en centros especializados, regresaban a su comunidad a transmitir sus nuevos conocimientos.

Respecto al otro grupo de beneficiados integrado por las embarazadas y madres en lactancia, fue atendido en los centros médicos rurales. La distribución de los alimentos se realizó mensualmente, a diferencia del grupo anterior donde se efectuaba en forma decenal o quincenal.

Para que una gestante obtuviera alimentos era indispensable su asistencia a consulta médica prenatal al menos tres veces consecutivas; las madres en lactancia debían ser atendidas por el Servicio Postnatal de las Clínicas Rurales, y otras madres, tener hijos preescolares partícipes del programa.

El criterio para seleccionar los preescolares se basó en que su edad fuera mayor de 6 meses y menor de 6 años, que su situación socioeconómica indicara la necesidad de una asistencia prioritaria, y que las madres de los niños beneficiarios cumplieran y colaboraran con el grupo de madres.

Los beneficiarios por grupos se muestran en el cuadro no. 19.

Las gentes beneficiadas con los proyectos PORC y PARC tuvieron que cooperar en los diversos planes que estaban integrados en los proyectos, como contrapartida, está el apoyo del personal encargado de conducir los programas, las actividades y a las poblaciones, a fin de obtener un mejor resultado de los mismos.

3.2.4. Impacto de los proyectos

La realización de los proyectos México 283 Ampl. y México 307 Ampl., contribuyó indudablemente al proceso de desarrollo de las comunidades rurales. La utilización de los alimentos sirvió a la penetración de los ser

Cuadro No. 19

Año	Preescolares promedio anual.	Cumplimiento porcentaje.	Embarazadas promedio anual.	Cumplimiento porcentaje.
1974	163.884	109,2	7.198	16,0
1975	181.508	100,8	6.526	14,5
1976	166.403	92,4	7.624	17,0
1977	159.184	88,4	4.066	9,0
1978	186.911	103,8	4.638	10,3
1979 (+)	143.934	80,0	1.549	3.4

(+) Hasta el mes de junio de 1979.

Fuente : PMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación...Op. cit. pág.11

vicios de salud en zonas y poblaciones prácticamente aisladas; fue el incentivo en las 46,000 obras construidas y los 12,000 Comités de Salud establecidos, y el estímulo al desarrollo rural integrado.

Los proyectos PORC y PARC promovieron actividades productivas agrifcolas, agropecuarias y de infraestructura, establecieron la utilización de técnicas de participación directa de los campesinos a través de nuevas formas organizativas, grupos, instituciones y ejidos, por medio de movilización de mano de obra intensiva y recursos locales.

3.2.4.1. Actividades Agrícolas

Casi la totalidad de las zonas donde se desarrollaron ambos proyectos, se caracterizaron por ser zonas de secano, es decir, de cultivos temporales cuya producción depende de las condiciones climáticas. La producción agrícola en estas áreas fue estimulada satisfactoriamente, aunque, los logros en este sector se hayan visto limitados en muchas zonas por la falta de rotación de cultivos e insuficiente capacitación de promotores y campesinos.

En algunas zonas se requiere el aumento en la extensión de tierras

a cultivar, ya sea con la incorporación de más mano de obra o por mecanización; mientras tanto, en otros lugares se requiere utilizar en lo mejor posible la fuerza de trabajo disponible junto a una política que diversifique los cultivos de temporada y pase a una agricultura de riego. Definitivamente, esto requiere de apoyo técnico-agrícola, investigaciones económico-agrícolas, regulación de mercados, etc.

Uno de los grandes logros de los proyectos al realizar obras de infraestructura en el sector agrícola fue facilitar el acceso de algunos campesinos al crédito del Banco Rural. Es difícil obtener financiamiento agrícola si las tierras a explotar no cuentan con las obras necesarias de infraestructura.

Es difícil evaluar en términos económicos los efectos del proyecto 283 Ampl., porque no se llevó un registro estable de la cantidad de productos producidos y comercializados directamente por los beneficiarios. El proyecto no logró modificaciones positivas, aunque tampoco las hubo negativas, tanto en la forma de comercialización como de transformación de los productos.

Respecto a la producción agrícola del proyecto 307 Ampl., el mayor porcentaje de ésta fue consumido por la familia.

3.2.4.2. Impacto en el sector laboral

La agricultura de temporal proporciona trabajo durante el período de preparación de la tierra, la siembra y la cosecha. El número de días de trabajo que proporciona éste tipo de agricultura varía según la región, pero se puede generalizar entre 60 y 80 días al año por miembro activo de la familia (aproximadamente 6 por familia y 2 dedicados al trabajo agrícola). La mujer sólo participa en esta actividad en un 10%. Consecuentemente, el tiempo que no dedican a la producción agrícola es bastante, lo cual reduce la obtención de ingresos durante ese período.

Para obtener ingresos en su tiempo disponible, los campesinos realizan actividades de recolección, primera transformación y procesamiento de materias de producción espontánea (ixtlera, candelillera), siendo estos trabajos mal remunerados.

La influencia de los proyectos en la situación laboral fue :

- se incorporaron al proceso productivo un considerable número de campesinos. Específicamente con el proyecto 283 Ampl. fue notorio el aumento del porcentaje de un 50% de la fuerza de trabajo disponible en el caso de los cultivos de temporada;
- las mejoras tanto económicas como técnicas permitieron una mejor remuneración del trabajo incorporado a la producción agrícola;⁷⁵
- se crearon empleos no agrícolas y de servicios a la comunidad.

Los alimentos recibidos por los participantes de los proyectos son relativamente modestos con respecto al valor del trabajo aportado, ya que el costo comercial de cada ración alimentaria no sobrepasó el 50% del salario mínimo agrícola. La utilización de alimentos sirvió para efectuar la movilización de los recursos humanos disponibles.

3.2.4.3. Educación Nutricional y Sanitaria

La ejecución de ambos proyectos facilitó la comprensión del daño que la desnutrición presenta como problema de salud pública. Al haber un conocimiento de la magnitud del problema nutricional en el país, se fueron creando departamentos de nutrición, tanto a nivel central como de los Estados dentro de los Departamentos de Promoción de la Salud y Control Sanitario de los Servicios Coordinados de Salud de los Estados. Además, se dió paso a una coordinación entre la S.S.A. y otras direcciones como la Materno Infantil y la Atención Médica. Así mismo, se fomentaron otras actividades que realiza el Departamento de Promoción de la Salud y Control Sanitario como son : saneamiento ambiental, educación nutricional, control sanitario y la organización de la comunidad.

El Departamento de Nutrición fortificó y amplió sus acciones al promover el desarrollo de la infraestructura física de los servicios de salud en forma de Casas de Salud, Desayunadores, etc.

75.- "El salario mínimo de los obreros agrícolas no especializados varía según las regiones....Por lo general, los salarios pagados en las zonas marginadas o deprimidas a los mencionados obreros es muy inferior (hasta 50 por ciento) al salario mínimo legal." FMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional.....Op. cit. pág. 19.

La necesidad de contar con personal capacitado obligó a la formación de técnicos en nutrición y auxiliares en nutrición, y también a la creación de nuevas carreras como la Licenciatura en Nutrición de la Universidad Ibero-Americana en México, D.F., o de la Universidad Autónoma de Nuevo León, y de otras licenciaturas similares en escuelas localizadas en diversas ciudades del país.

El personal de apoyo, así como el instrumental necesario en las clínicas rurales variaron según el Estado y área en que se ejecutaron los proyectos. El aumento de personal técnico integrado por nutricionistas, técnicos en nutrición y auxiliares en nutrición es el siguiente :

Cuadro No. 20

<u>Personal técnico disponible (1969-1979)</u>		
Categoría	Año	
	1969	1979
Nutricionistas	11	22
Nutricionistas en el Servicio Social	—	16
Técnicos en Nutrición	40	63
Auxiliares en Nutrición	197	191 (+)
Auxiliares en Enfermería	—	1,290
Pasantes de Medicina	—	1,290

(+) De éstos, 145 contaban con adiestramiento formal.

Fuente : FMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional...Op. cit. pág. 12.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, es ínfimo el aumento del personal capacitado, por lo que el servicio de apoyo a las comunidades se vio limitado.

La falta de personal capacitado y de medios materiales de trabajo (cartelones, folletos, audiovisuales, etc.) para apoyar las actividades propuestas por los proyectos para el logro de sus objetivos, fueron causa de que los beneficiarios no recibieran una adecuada instrucción sobre

higiene, nutrición, agricultura, etc.. Es difícil medir los resultados de tal capacitación porque muchas veces la forma en que se produjeran o utilizaran los alimentos dependía de los materiales de que dispusiera el usuario.

La formación de personal nacional responsable de la ejecución de los proyectos y su capacitación orientada a enseñar a los beneficiarios, es sin duda un factor importante en la cooperación o integración de otros elementos (alimentos, técnicos, agrícolas, financieros, transporte, recursos humanos, etc.), para obtener resultados satisfactorios; es decir, en la utilización provechosa y correcta de los nuevos instrumentos de trabajo.

Por otro lado, los funcionarios responsables de la ejecución del PARC y el PORC adquirieron experiencia en los distintos aspectos de programación de la asistencia alimentaria incluyendo logística, conservación de los alimentos, educación nutricional, coordinación, supervisión y evaluación.

Son considerables los esfuerzos realizados por los nutricionistas tanto a nivel central como estatal, para instruir al personal asignado a los proyectos; sin embargo, mucho falta por hacer.

3.2.4.4. Impacto nutricional

La evaluación de los proyectos se puede hacer en términos de eficiencia y no de eficacia, pues sólo se cuenta con datos sobre el número de beneficiarios. Para poder evaluar la eficiencia son necesarios indicadores como los siguientes : porcentaje de niños recuperados nutricionalmente, el número de niños desnutridos de distintos grados, número de niños cuyo estado nutricional no sufrió deterioro, etc.

La carencia de datos para medir los efectos nutricionales de los participantes se debió a la falta de historias clínicas o expedientes en las llamadas 'Comunidades libres' que carecían de asistencia médica. Esporádicamente se tomaron medidas sólo de talla y peso, y en otros casos fue imposible porque se carecía de básculas y cintas métricas.

En las comunidades con asistencia médica se llevaron registros indi

viduales esporádicos, de las personas que hicieron uso de este servicio.

Todos los estudios antropométricos hechos por los auxiliares de nutrición y los auxiliares de enfermería, fueron remitidos a nivel estatal para la totalización de los resultados locales, y posteriormente enviarse al nivel central.

Respecto al proyecto 307 Ampl., la mejoría en el estado nutricional de los preescolares es modesta. En el cuadro no. 21 se muestra el grado de nutrición de los preescolares participantes.

Los resultados en los niños preescolares son desalentadores : sólo hubo un consumo energético del 80% en relación al recomendado, y de un 72% en el sureste del país. El consumo proteico fue más favorable, aunque provisto en su mayor proporción por vegetales. El consumo de calcio es adecuado, mientras que el de vitamina A y ácido ascórbico (vitamina C) es insuficiente.

El logro de los objetivos del proyecto 307 Ampl. se vió limitado en parte por la poca coordinación del programa materno-infantil y el PARC. Esta débil coordinación se debió a que ambos programas se manejaban en Direcciones independientes cuyos objetivos no siempre coincidieron.

Esta razón, así como el que las madres gestantes y en lactancia fueran incluidas en el proyecto cuando hubieren cumplido con sus consultas médicas pre y post-natales, limitó la cobertura final de las mismas. Para atraer a las madres a los centros de distribución se optó por instruir a éstas sobre higiene y nutrición, y terminada la capacitación se les entregaban paquetes de leche descremada en polvo cada dos semanas.

La dieta de las madres gestantes y en período de lactancia no cubrió las necesidades de nutrientes. La falta de controles y la omisión en los registros sobre el monto de alimentos recibidos por los participantes han impedido obtener un conocimiento objetivo entre el otorgamiento de la ración alimentaria de complementación y la variación nutricional de madres y niños.

En general, hubo cambios en los hábitos de consumo sin llegar a satisfacerse las necesidades nutricionales.

Cuadro No. 21

Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados.

Dirección de Promoción de la Salud y Control Sanitario, Departamento de Nutrición.

Consumo promedio de nutrientes per cápita y por día, recomendaciones y porcentaje de adecuación en preescolares de 58 centros de evaluación del programa de alimentación complementaria rural en 22 Estados del norte, noroeste, centro y sureste del país. Promedio de 1973 a 1978.

Nutrientes	N O R T E			N O R O E S T E			C E N T R O			S U R E S T E			P R O M E D I O		
	Consumo	Requerimiento	% de Adecuación	Consumo	Requerimiento	% de Adecuación	Consumo	Requerimiento	% de Adecuación	Consumo	Requerimiento	% de Adecuación	Consumo	Requerimiento	% de Adecuación
Calorías	1,085.00	1,294.00	84	1,115.00	1,299.00	86	1,142.00	1,285.00	88	908.00	1,244.00	72	1,062.00	1,280.00	82
Proteínas	37.10	36.50	101	37.60	34.40	109	39.30	33.90	115	34.00	33.40	101	37.00	34.10	107
Calcio	510.00	518.00	98	565.00	511.00	110	649.00	513.00	127	484.00	511.00	95	552.00	513.00	107
Hierro	9.50	12.60	75	9.30	11.90	79	10.30	13.30	77	7.80	13.80	57	9.20	12.90	71
Tiamina	0.75	0.68	110	0.76	0.65	116	0.83	0.63	131	0.84	0.72	117	0.79	0.67	117
Riboflavina	0.60	0.82	73	0.77	0.83	92	0.63	0.82	78	0.33	0.45	73	0.58	0.73	79
Niacina	10.50	11.60	90	9.50	11.40	83	10.70	11.50	93	6.30	11.10	58	9.20	11.40	80
Vit. C	13.00	40.00	32	21.00	40.00	40	23.00	40.00	59	8.00	40.00	20	17.00	40.00	42
Retinol	173.00	500.00	34	357.00	500.00	67	712.00	500.00	42	166.00	500.00	37	227.00	500.00	45

Fuente : Encuestas Alimentarias, Departamento de Nutrición. D.P.S. y C.S. D.G.S.C.S.P.E.

Tomado de : Informe de Evaluación Provisional.....Op. cit. pág. 107.

3.2.4.5. Participación de la mujer

Los proyectos contribuyeron en gran medida a incorporar a la mujer en las actividades efectuadas en beneficio de la comunidad rural y especialmente en la de los ejidos. La participación de la mujer se puede valorar económicamente en un 20% del trabajo efectuado por familia. La mujer favoreció las iniciativas sobre la creación de hortalizas, huertos familiares y la crianza de especies menores.

La participación de la mujer en los proyectos orientada a actividades remunerativas y esenciales para crear un cambio en los hábitos de vida de cada familia, ha valorado su función en la comunidad. Sin duda este logro tuvo muchos obstáculos que no permitieron a la mujer desempeñar actividades fuera de su hogar. Sin embargo, la insistencia de los responsables del proyecto y el deseo de los beneficiarios de tener mejores condiciones de vida, sometió a las costumbres que anteriormente no permitían a la mujer desarrollarse física y materialmente.

3.2.4.6. Aspectos limitantes de los proyectos

Son varias las limitaciones impuestas en la realización de los proyectos PORC y PARC como la escasez de medios de transporte, falta de personal capacitado, falta de financiamiento y de coordinación entre las instituciones ejecutoras de los proyectos, entre otras. A pesar de estos menores, es notorio que con los proyectos se han obtenido satisfactorios logros que si se conjugan, por ejemplo, los avances nutricionales de la población con las metas alcanzadas en la agricultura, en obras públicas, la educación y condiciones de vida de los participantes, los efectos se potencializan.

Entre otros de los problemas comunes que limitaron el desarrollo de los proyectos y que deben ser superados, se refiere a la irregular distribución de los alimentos. El proyecto 307 Ampl. hasta el 30 de junio de 1979 había utilizado sólo un 80% (22.439 tm) de la cantidad que debió haberse utilizado en 92 meses de ejecución. El proyecto 283 Ampl. hasta la misma fecha había utilizado 86% (11.259 tm) de lo que debió

distribuirse en los 90 meses de aplicación. En los anexos 5 y 6 se apre
cia el movimiento de alimentos de ambos proyectos desde enero de 1972
 hasta junio de 1979. Por otra parte, el Gobierno de México no había pro
porcionado ningún alimento para éstos programas ya que el compromiso
 que tenía de entregar parte de la cantidad de leche fué eximido por el
 FMA, en febrero de 1977 en base e la solicitud oficial formulada por el
 Director General de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los
 Estados, como consecuencia de la imposibilidad de cumplir tal obligación
 por efecto principalmente de la crisis económica de la Administración
 Pública del Gobierno de México ocurrida en el año de 1977."76

Otros de los problemas principales en ambos proyectos son los trá
mites de ingreso de alimentos (certificado de origen, fito sanitarios,
 visado consular, etc.) después de su desembarque en el Puerto de Vera _
cruz, y el transporte de los mismos al almacén regulador de Toluca y a
 los almacenes estatales. El transporte se dificultó por estar congestio
nadas las instalaciones portuarias y los medios de transporte ferrovía_
rio que tienen y llevan alimentos importados, o de materiales para la
 explotación de petróleo y otros productos. Este no es más que un indica
dor de la falta de infraestructura en el país. Consecuentemente, esto
 impidió el continuo flujo de alimentos a los almacenes y comunidades.
 Por lo tanto, se efectuaron obras con raciones incompletas o se inte
rrumpió la distribución de alimentos en ambos proyectos.

En general las condiciones de almacenamiento de los productos pro
porcionados por el FMA fueron buenas, aunque podrían mejorar al reducir
 se la presencia de algunos roedores.

El sistema de control en el proyecto 283 Ampl. no fue perfecto ya
 que los encargados del manejo, almacenamiento y control de los alimen
tos eran personas de la misma comunidad, que no estaban muy familiariza
dos con el procedimiento. En el proyecto 397 Ampl. los Comités de Salud
 ejercieron el control de los alimentos.

Las pérdidas de alimentos del proyecto 307 Ampl. ascendió a 397 tm y a 322,3 tm en el proyecto 283 Ampl.. Estas cifras representan el 1.5% y el 2.4% del total recibido a su mal estado por larga permanencia en puerto, deterioro de los productos por manipuleo, y en casos excepcionales, por irregularidades cometidas por los almacenistas de los almacenes estatales y que fueron debidamente investigadas.

3.2.5. Continuación de la Asistencia del PMA

Los proyectos 307 Ampl. y 283 Ampl. promovieron actividades productivas por más de doce años (1967-1979) en zonas rurales, muchas de las cuales abarcaron zonas marginadas identificadas con Coplamar. Se promovió la integración y desarrollo de los habitantes de éstas áreas, pero sus necesidades alimentarias no pudieron satisfacerse con su producción agrícola, a pesar del apoyo de los proyectos PORC y PARC.

Desde el punto de vista nutricional, se considera que la población preescolar es la que tiene prioridad en materia de alimentación complementaria para reducir los problemas de malnutrición. La población preescolar que habita en las zonas rurales es la que tiene difícil acceso a programas de alimentación complementaria porque estos niños viven en casas dispersas, en comparación con otros niños de diferente edad que se pueden localizar en instituciones educativas, centros laborales o de otro tipo.

El Gobierno de México, considerando las necesidades de éstos niños, propuso un Programa Nacional de Alimentación Complementaria Rural a Preescolares, basado en la misma infraestructura utilizada por el Programa de Alimentación a grupos vulnerables instituido por el PMA. El Programa tendría un valor de aproximadamente 450,000,000 dólares y cubriría unas 12,000 localidades rurales.

El Programa Mundial de Alimentos apoyó al Gobierno de México en el establecimiento de éste programa, utilizando para la ejecución del mismo la infraestructura de salud, incluyendo los servicios de atención materno-infantil de la Dirección de Promoción de la Salud y Saneamiento Ambiental. En el cuadro no. 22 se muestra la duración del proyecto y el número de beneficiarios.

Cuadro No. 22

Número de beneficiarios cubierto por : FMA/Gobierno		
<u>Años</u>	<u>FMA</u>	<u>Gobierno</u>
1981	60, 000	0
1982	60, 000	30, 000
1983	60, 000	60, 000

Fuente : Informe de Evaluación Provisional...Op. cit. pág.36

La ración diaria por niño incluía 60 grs. de leche descremada en polvo, equivalente a 2 vasos de leche deshidratada, y otros alimentos de producción local proporcionados por la comunidad.

En una primera fase de 15 días las madres recibían instrucción sobre la preparación de la leche y posteriormente las raciones se entregaban directamente a las madres cada 10 ó 15 días.

La continuación del proyecto de alimentación complementaria es importante y determinante en la vida nutricional de esos niños cuya edad esta entre los 6 meses y 5 años. También es considerable hacer mención de que la cantidad de leche (60 grs.) proporcionada en este proyecto es superior a la distribuida con el proyecto 307 Ampl. (30-40 grs.). Estas nuevas condiciones ofrecieron la oportunidad de que esos niños recibieran una mejor alimentación.

La asistencia en alimentos que se ofrezca a la población de cualquier edad, puede ser más importante en el logro y desarrollo de los objetivos de anteriores programas, pues finalizar tajantemente la asistencia puede anular las metas logradas y colocar a esas poblaciones beneficiadas en una situación de retrospectiva pobreza.

A fin de continuar apoyando a las poblaciones beneficiadas con los proyectos 283 (y Ampl.) y 307 (y Ampl.), el Gobierno de México presentó al FMA un nuevo proyecto con el que solicitaba apoyo en alimentos para la ejecución del mismo.

Una misión integrada por representantes de las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos y el Gobierno de México, estudió dicha solicitud, la cual sería aprobada en 1980 por el CPA. La duración prevista del proyecto fue de tres años.

Este nuevo proyecto denominado México 2510 'Desarrollo Rural Integrado de las Zonas Marginadas de México', justificó su aprobación por integrar acciones a efectuar por equipos e instituciones para lograr un desarrollo rural integral, que daba prioridad a actividades productivas agrícolas, agropecuarias y de infraestructura.

La recomendación para la ejecución de este proyecto fue hacer una selección de comunidades beneficiadas y las actividades a realizar. Para este fin, la S.S.A. debía establecer criterios para apoyar con aliamentos a las zonas marginadas donde se realizara una combinación de obras de infraestructura agrícola o agropecuaria, y se evitaran las acciones unilaterales y descoordinadas.

4. Proyecto 2510 : Desarrollo Rural Integrado de las Zonas Marginadas de México .

4.1. Propósito y descripción del proyecto.

En noviembre de 1979 el país fue visitado por una misión conjunta de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y el Programa Mundial de Alimentos, para evaluar los proyectos 283 Ampl. y 307 Ampl. y estudiar la solicitud del Gobierno de México sobre un nuevo proyecto. La misión se expresó favorablemente en su informe dirigido al CPA y recomendó que se examinase la concesión de ayuda del PMA para el 'Proyecto México 2510'.

El Comité de Políticas de Alimentación consideró las recomendaciones de la misión evaluadora del proyecto sobre la explícita selección de las actividades a efectuar, las comunidades a beneficiar y la programación de todas las acciones a realizar a través de COPLAMAR y de los Comités para la Promoción del Desarrollo Económico de los Estados (COPRODE).

En cada una de las zonas a beneficiar se asistiría a las familias cuyos ingresos fueran inferiores a 1,000 dólares al año y cuya fuente principal de ingresos proviniera de las actividades agrícolas. La ayuda alimentaria se distribuiría en las zonas marginadas que recibieran una regular asistencia técnica y donde se efectuaran acciones en pro del incremento de la producción de alimentos.

La misión hizo hincapié en la capacitación de agentes comunitarios, promotores sociales y dirigentes sociales, así como el adiestramiento a los ejidatarios en técnicas de gestión. Por último, el proyecto debía contar con un sistema propio de evaluación y, en lo que respecta a la metodología, habría de pedirse asesoramiento al Centro de Investigaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Las recomendaciones de la misión fueron estimadas por el Gobierno de México al preparar el proyecto 2510, y consideradas por el CPA en la aprobación del mismo.

El Proyecto México 2510 fue aprobado por el CPA en 1980 con una duración prevista de tres años para su ejecución. El proyecto constituye la continuación de los dos proyectos anteriores realizados a escala nacional y reorienta las actividades al desarrollo de un programa rural integrado. Esto se puede apreciar al observar las características del proyecto 'Desarrollo Rural Integrado de las Zonas Marginadas' o 'Proyecto México 2510':

- El proyecto incluye la población de 15 zonas marginadas y económicamente deprimidas, localizadas en 23 Estados del país. En estas áreas el consumo alimentario es insuficiente. Las 15 zonas geográficas elegidas están integradas por "695 municipalidades, cuya población oscila entre 5,000 habitantes y que representan el 12% de todas las comunidades del país."⁷⁷ En 1979, estas zonas marginadas estaban habitadas por aproximadamente 8.6 millones de personas, de las cuales un millón y medio eran niños menores de 5 años. Las zonas seleccionadas se muestran en el cuadro no.25 .
- El proyecto 2510 estableció actividades que requirieran 21 millones de días-hombre, mientras que en el proyecto 283 Ampl. se habían distribuido alimentos por trabajo para 55 millones días-hombre. La asistencia a niños en edad preescolar se previó para 60 mil niños, mientras que en el proyecto 307 Ampl. había sido para 180,000 niños. La reducción del número de niños beneficiarios y los días-hombre necesarios para realizar las actividades planeadas, son indicadores de la selección exclusiva de las poblaciones gravemente afectadas económica y nutricionalmente.
- El proyecto integra actividades de fomento a la producción de alimentos, contribución al desarrollo de la comunidad y creación de infraestructura rural.
- Se eligieron aquellas comunidades en donde una cuarta parte o más de los niños en edad preescolar sufrieran de desnutrición en tercer grado, por lo que su rehabilitación alimentaria y asistencia sanitaria era urgente.

La interacción entre las actividades nutricionales, la promoción de la salud pública y la educación nutricional, por un lado, y las actividades de producción, por otro, representan el esfuerzo de cooperación en pro del desarrollo de estas comunidades rurales.

La coordinación y participación activa de diversas instituciones como COPLAMAR, los Comités para la Promoción del Desarrollo (COPRODE), la S.S.A. y de las distintas secretarías, hacen notorio el carácter multisectorial que se le ha dado al encauzamiento de los recursos para el proyecto a fin de conseguir el desarrollo de las zonas marginadas del país.

Los objetivos del proyecto fueron :

- Utilizar los alimentos como estímulo en el logro de los 21 millones días-hombre indispensables para aumentar la producción de cereales básicos y realizar obras de infraestructura en las 15 áreas marginadas seleccionadas;
- estimular la asistencia de las madres a los centros de salud y a los comités de madres, y mejorar la alimentación de los niños en edad preescolar con la distribución de 48,600,000 vasos de leche;
- intensificar la educación nutricional de 300,000 familias rurales;
- promover la organización comunitaria en las zonas donde se den servicios sanitarios;
- promover técnicas fundamentales de labranza y servicios de crédito, asistencia técnica y servicios de mercadeo con el propósito de que los agricultores lograran pasar de una agricultura de subsistencia a una agricultura de mercado;
- estimular e intensificar la participación de la mujer en las actividades de desarrollo de la comunidad a través de la creación de 'parcelas ejidatarias de la mujer' y fomentar la creación de comités de madres.

Se calculó que unos 36,000 niños recibirían raciones alimentarias diarias de leche, y que unas 100,000 personas participarían en los trabajos del proyecto, laborando un promedio de 70 días al año.

La cantidad de alimentos a proporcionar por el PMA se fijó en 8,691 toneladas métricas, con un costo de 12,887,700 dólares. Por su parte, el Gobierno de México asignó al proyecto 21,000 toneladas métricas de harina de maíz, 10,500 toneladas métricas de frijol y 5,259 tm de arroz. Hasta el 1o. de junio de 1983 el PMA había entregado 900 tm de pollo enlatado, 950 tm de aceite vegetal y 1,140 tm de leche en polvo.⁷⁸

El compromiso del PMA fue entregar anualmente 972 toneladas de leche desnatada en polvo, 875 toneladas de aceite comestible y 1,050 toneladas de carne en conserva o pescado. Se calculó que el país recibiría anualmente productos para el proyecto 2510 y otros proyectos (280 y 611)⁷⁹ ascendiendo la cantidad a unas 1,225 toneladas de leche en polvo, 1,005 toneladas de aceite comestible y otras tantas de carne o pescado en conserva.

El suministro de leche desnatada en polvo del PMA representará alrededor del 1.8% de las importaciones medias de....(1976-78), y en términos de leche líquida, alrededor del 0.15% de la producción nacional de leche. El suministro de aceites comestible del PMA vendrá a ser el 0.5% de las importaciones medias y alrededor del 0.6% de la producción nacional.⁸⁰ En el cuadro no. 23 se muestra la importación de leche en polvo en el período de 1970 a 1980.

Los alimentos proporcionados por el PMA⁸¹ son un complemento de los productos básicos que distribuyera el gobierno, y que incluyen :

- 21,000 toneladas de harina de maíz
- 10,500 toneladas de frijol
- 5,250 toneladas de arroz

78.- El Programa Mundial de Alimentos (ONU-FAO) en México.....Op. cit. pág. 5

79.- El proyecto México 611, que finalizó en 1981, se denomina 'Alimentación Complementaria en Hospitales'. Para obtener información sobre este proyecto remitirse a : PMA; 17o. Período de Sesiones del CPA. Informe Final del Proyecto México 611. Tema 16. Roma, 28 mayo- 8 junio 1984.

80.- PMA; Noveno Período.....Op. cit. pág. 13.

81.- Ibidem, pág. 9.

Cuadro No. 23

Importaciones de leche en polvo : volúmen, valor, precio. (1970 - 1980)			
Año	Volúmen (toneladas)	Valor (miles de pesos)	Precio por tonelada ⁺
1970	36 800	97 488	2 649.13
1971	38 400	229 113	5 966.48
1972	39 041	285 675	7 317.31
1973	43 483	535 425	12 313.43
1974	96 879	1 138 588	11 752.68
1975	14 715	171 625	11 663.27
1976	50 694	265 113	5 229.67
1977	77 505	758 076	9 780.99
1978	75 093	830 185	10 938.89
1979	78 479	1 015 381	12 938.25
1980	194 691	5 256 657	27 000.00

Fuente: SARH, Subsecretaría de Ganadería, INL. Elaborado con datos de la Gerencia Auxiliar de CONASUPO. Tomado de Sitjar Rousserie, Gabriel y Sergio Osorio Romero.

+ Calculado con base en los datos de valor entre el volúmen.

Tomado de : "La leche y su industrialización". Ciencia y Desarrollo. México, septiembre-octubre 1984. No. 58 año X. pág. 31.

El costo total del proyecto para el PMA y el Gobierno de México es el siguiente : ⁸²

	dólares
a) Costos a cargo del Gobierno	114,061,000
Costos no alimentarios	99,948,000
- personal ₁	6,261,900
- vehículos ₂	1,253,100
- reacondicionamiento de almacenes.	315,000
- mano de obra local y materiales. ₃	62,657,000
- asistencia técnica y materiales ₄	29,461,000

82.- Ibidem, pág. 11.

	dólares
Alimentos y costos correspondiente	14,113,000
- productos alimentarios nacionales	13,153,000
- gastos portuarios, de transporte y almacenamiento.	960,000
b) Costos a cargo del PMA	12,887,700
	<hr/>
	126,948,700
	<hr/> <hr/>

Costos para el PMA como porcentaje del costo total : 10.1%.

- 1.- Incluidos 200 agentes de extensión, 200 auxiliares de nutrición, 50 almaceneros, nutricionistas, economistas, sociólogos y personal administrativo.
- 2.- 198 camionetas de reparto y 35 vehículos con 4 ruedas motrices.
- 3.- Proporcionados por las comunidades participantes.
- 4.- Proporcionados por organismos nacionales.

El programa 2510 se integró en dos subproyectos : 'Producción de Alimentos Básicos y Construcción de Infraestructura' y, 'Alimentación Complementary para niños preescolares.'

4.1.1. Subproyecto para la producción de alimentos básicos y construcción de infraestructura.

Este subproyecto dispuso actividades de cultivo de alimentos básicos en 121,356 hectáreas; la ejecución de 1,651 proyectos de ganadería, la construcción de 12,019 obras de infraestructura y la organización de 268 cursos sobre técnicas esenciales de labranza en comunidades.

Por medio de estas actividades el proyecto pretendía aumentar la disponibilidad de alimentos locales, elevar el nivel de ingresos de los trabajadores participantes del proyecto, mejorar las condiciones de empleo y reducir la migración rural.

Los objetivos de los trabajos a realizar y las zonas en donde se ejecutarían fueron establecidos por COPLAMAR en coordinación con los organismos técnicos interesados, en base a un estudio hecho sobre las condicio_

nes socio-económicas de cada una de las zonas marginadas del país. En el anexo no. 7 se muestran las zonas seleccionadas y su situación socio-económica.

El tipo de trabajos a ejecutar y las comunidades en donde se realizarían fue determinado por COPRODE. Se dió prioridad a los trabajos que tuvieran mayores repercusiones socio-económicas en las poblaciones más deprimidas y marginadas. El Comité para la Promoción del Desarrollo esta formado en cada uno de los estados por el gobernador del Estado, el organismo ejecutor que representa a COPLAMAR en cada Estado y representantes de las distintas secretarías interesadas.

Los objetivos específicos de éste subproyecto fueron :

En el sector agrícola : Emplear aproximadamente 5.8 millones de días-hombre (27% del total) especialmente en la preparación de las tierras, la siembra y la cosecha. A continuación se muestra el tipo de proyectos programados,⁸³ la superficie de tierras a utilizar y los días-hombre necesarios para trabajarlas.

Proyecto	No. Proyectos	Hectáreas	Promedio de días-hombre por hectárea	Total
Mafz	697	50,270	45	2,262,150
Frijoles	432	23,345	36	840,420
Otras leguminosas	70	1,526	64	97,664
Papas	46	1,466	53	77,698
Algodón	20	4,000	30	120,000
Fruta	621	12,180	70	852,600
Hortalizas	659	2,976	255	758,880
Pastizales	342	18,535	18	333,630
Repoblación forestal (pequeñas parcelas)	212	3,418.4	54	184,594
Otros	351	3,640	75	273,000
Total	3,450	121,356.4		5,800,636

83.- Ibidem, pág. 7.

Ganadería : Se asignaron a éste sector aproximadamente un millón de días hombre (5% del total) para emplearse en la reproducción y la cría de ganado. También se crearon proyectos para la construcción de estanques de peces por parte de grupos de mujeres. Los proyectos⁸⁴ para el fomento del sector ganadero fueron :

Tipo	No. Proyectos	No. de cabezas	Promedio de días-hombre por proyecto	Total
Bovinos	491	41,625	690	338,790
Cerdos	398	32,350	750	298,500
Ovinos y caprinos	133	11,200	780	103,740
Aves de corral	283	4,970	611	172,013
Otros (incluidos en estanques de peces)	346	103,850	470	162,620
Total	1,651			1,076,563

Obras de Infraestructura : Se proyectó la utilización aproximada de 14.1 millones de días-hombre (68% del total) para el siguiente tipo de obras.

Tipo de obra	No. de Proyectos	No. de Unidades	Promedio de días-hombre por unidad	Total
Sistemas de riego	241	241 sistemas	2,096	505,136
Canales de riego	238	3,392,1 km		770,007
Abancamiento	585	585 proyectos	1,930	1,129,050
Hornos	134	134 hornos	397	53,198
Vallados y baños parasiticidas para el ganado	191	191 proyectos	497	94,927
Pistas	429	2,576 km	225	579,600

84.- Idem .

85.- Ibídem, pág.8

Tipo de obra	No. de Proyectos	No. Unidades	Promedio de días-hombre por unidad	Total
Carreteras rurales	986	4,218,2 km	673	2,838,849
Puentes	439	439 proyectos	566	248,474
Pistas de aterrizaje	60	60 pistas	1,092	65,520
Proyectos de electrificación	324	1,140 km	287	327,180
Traída de aguas	919	919 sist.	1,575	1,447,425
Pozos	127	127 pozos	1,276	162,052
Baños públicos	45	45 pycos.	532	23,940
Letrinas	1,529	76,350 letrinas	12	916,200
Sistemas de alcantarillado	128	122,15 km	1,162	141,938
Eliminación de residuos	384	384 proyectos	305	117,120
Mejora de viviendas	1,957	74,193 viviendas	37	2,745,141
Centros Sanitarios	980	980 centros	590	578,200
Centros Comunales	277	277 cocinas	493	136,561
Aulas	805	1,129 aulas	432	487,728
Centros de artesanía	639	639 pycos.	247	157,833
Capacitación	268	268 cursos	464	124,352
Otros servicios	602	602 unidades	818	492,436
	<u>12,287</u>			<u>14,142,867</u>

Total de obras : 21 020 066.

4.1.2. Subproyecto de alimentación complementaria

Este subproyecto es la evolución del proyecto de alimentación complementaria realizado a escala nacional desde 1971 (Proyecto 307 Ampl.).

El gobierno se comprometió a ir substituyendo gradualmente la ayuda alimentaria prestada por el PMA para este subproyecto. En el cuadro no.24

se observa el número de beneficiarios que se previó asistir hasta 1984.

Cuadro No. 24

Número de beneficiarios asistidos por :		
Año	FMA	Gobierno
1981	60,000	—
1982	60,000	30,000
1983	60,000	60,000
1984	—	120,000

Fuente : FMA; Noveno Período..... Op. cit. pág. 10

Los objetivos de este subproyecto fueron :

Específicamente :

- rehabilitar la alimentación de unos 60,000 niños desnutridos (en 2o. y 3er. grado) en edad preescolar de las zonas marginadas se leccionadas;
- apoyar el desarrollo de estas comunidades conjuntamente con el subproyecto de producción alimentaria y construcción de infraestructura rural.

En forma general :

- fomentar la participación e integración activa de las mujeres de estas zonas rurales a través de la formación de grupos, estimulándolas a ello con el aliciente de proporcionarles alimentación complementaria para sus niños menores de 5 años, organizando actividades de educación nutricional y otras labores como las de sastrería, trabajos de artesanía, jardinería, etc..Todas las actividades estarían apoyadas por las autoridades gubernamentales correspondientes en cada zona;
- actuar como centro catalizador para obtener más recursos, tanto nacionales como internacionales, en apoyo a las actividades de desarrollo de las comunidades rurales;

- trabajar coordinadamente con la Secretaría de Salud para ejecutar de la mejor manera posible este subproyecto.

4.2. Administración y ejecución del proyecto 2510

Los alimentos procedentes del FMA llegarían al Puerto de Veracruz o a Nuevo Laredo, Tamaulipas, desde donde se despacharían al Almacén Central Regulador 'Doña Rosa', ubicado en la ciudad de Toluca, Estado de México. Dicho almacén guarda los requisitos necesarios para la adecuada conservación de víveres. Este almacén tiene una capacidad de depósito de 5,000 t.m.. Los otros dos almacenes regionales a donde se enviarían los productos están ubicados en Saltillo, Coahuila y en Mérida, Yucatán.

Los alimentos depositados en éstos almacenes serían posteriormente enviados por vía terrestre, utilizando empresas privadas de transporte a 41 subalmacenes que se encuentran en los diferentes Estados. Ulteriormente los productos serían remitidos a las comunidades en vehículos proporcionados por la S.S.. La ahora Secretaría de Salud se comprometió a proporcionar el transporte de los productos desde los puertos hasta las comunidades cuando no hubiera medios disponibles de transporte comercial a causa de la gran demanda de éstos.

La responsabilidad de los alimentos finaliza para el FMA cuando éstos son entregados en los puertos, ya que desde ese momento, es competencia del Gobierno conservar y administrarlos adecuadamente.

La ejecución del proyecto 2510 se asignó a la Dirección General de los Servicios Coordinados de Salud Pública de los Estados, de la S.S., y dentro de ésta, la Dirección de Coordinación Técnica se encargaría directamente de la administración. La Dirección de Servicios Coordinados también tuvo encomendada la contabilidad y la presentación de informes sobre la marcha de ambos subproyectos.

COPRODE fue el encargado de decidir el tipo de trabajos que habrían de efectuarse, el lugar en donde se realizarían, y la asignación de recursos y asistencia técnica indispensable para cumplir con los objetivos globales que fueron establecidos por COPLAMAR a nivel nacional.

Los productos nacionales serían facilitados por CONASUFO (Compañía Nacional de Subsistencias Populares) en la Ciudad de México, de donde se despacharían a las correspondientes oficinas de la Dirección General de Servicios Coordinados de cada Estado.

La asignación anual de raciones por Estados y zonas marginadas para ambos subproyectos se muestra en el cuadro no.25.

Cuadro no. 25

Asignación de Recursos, por Estados y Zonas Marginadas . (al año)				
Estado (zonas marginadas)	Raciones familiares		Niños en edad pre escolar	
Campeche (Maya)	200 000			2,400
Coahuila Ixt. Candelillera)	400 000			8,000
Chiapas (Altos de Chiapas)	400 000			6,700
Chihuahua (Ixt. Candelillera)	150 000		2,400	
(tarahumara)	200 000	350 000	4,800	<u>7,200</u>
Durango (Ixt. Candelillera)	150 000		2,900	
(Tarahumara)	70 000		1,200	
(Huicot)	80 000	<u>300 000</u>	1,200	<u>5,300</u>
Guerrero (Montaña)		400 000		
Hidalgo (M. Otomí)	350 000		5,600	
(Huasteca)	150 000	<u>500 000</u>	2,400	<u>8,000</u>
Jalisco (Huicot)		200 000		2,600
México (M. Otomí)		300 000		4,600
Michoacán (Tarasca)	200 000		3,600	
(La Costa)	100 000	<u>300 000</u>	2,000	<u>5,600</u>

Cuadro No. 25 (continuación)

Estado (zonas marginadas)	Raciones familiares		Niños en edad preescolar
Nayarit (Huicot)	250 000		4,300
Nuevo León (Ixt. Candelillera)	200 000	pollo=36 tm año. aceite=25 tm	<u>4,000</u> 2,000= 32.4 tm/ año.
Oaxaca (Mixteca)	280 000	6,400	
(Mixtecatlán-Pochutla)	120 000	<u>400 000</u>	1,600
Puebla (Mixteca)	150 000		<u>8,000</u>
(Sierra Norte)	150 000		3,200
(Arida Centro)	100 000	<u>400 000</u>	3,800
Queretaro (M. Otomí)		200 000	1,600
Quintana Roo (Maya)		<u>300 000</u>	3,100
		aceite=375 tm carne=554 tm	3,400 leche= 55 tm
San Luis Potosí (Ixt. Candelillera)	200 000		4,000
(Huasteca)	100 000	<u>300 000</u>	2,700
Tabasco (Chontal)		250 000	6,700
		aceite= 31.25 tm carne= 554 tm	2,400
Tamaulipas (Ixt. Candelillera)		400 000	2,400
Tlaxcala (Arida Centro)		200 000	6,700
Veracruz		200 000	2,800
(Huasteca)	120 000		3,300
(Arida)	80 000		2,000
Yucatán (Maya)	300 000		1,300
Zacatecas (Ixt. Cand.)	180 000		2,800
(Huicot)	70 000	<u>250 000</u>	2,800
		<u>7 000 000</u>	<u>4,000</u> <u>120 000</u>

1.- Se prevé alcanzar esta cantidad al final del periodo del proyecto con los recursos del Gobierno.

La infraestructura creada, el personal capacitado en nutrición y la experiencia adquirida sobre distribución y almacenamiento de los alimentos con la ejecución de los proyectos 284 (y Ampl.) y 307 (y Ampl.) se consideró como base inicial de apoyo del proyecto 2510 para hacer frente a la administración de los alimentos.

4.2.1. Subproyecto para la producción de alimentos básicos y la construcción de infraestructura.

Los comités organizados en cada comunidad participarían en la programación de los trabajos, se encargarían de distribuir las raciones alimentarias, de llevar la contabilidad de los productos distribuidos y los días-hombre trabajados e informar sobre el desarrollo de los trabajos que se estuvieran realizando.

Los trabajadores que participaran en la realización de obras de desarrollo comunitario (letrinas, caminos de penetración, etc.) recibirían los alimentos cada 15 días. La distribución de los alimentos se vio obstaculizada o fue casi nula, cuando era suspendido el flujo de los productos desde los puertos a los almacenes regionales.

Cada trabajador recibiría una ración familiar por cada día-hombre de trabajo realizado en el marco del proyecto. La ración familiar incluye 5 raciones en razón de un promedio de 5 personas por familia.

Se calculó distribuir durante tres años 100,000 raciones familiares por 70 días al año a los trabajadores voluntarios.

La ración diaria compuesta por productos del PMA para este sector del proyecto₈₆ es el siguiente :

- Aceite comestible	25 grs. X 5 personas = 125 grs. (ración familiar)
- Carne en conserva	30 grs. X 5 personas = 150 grs. (ración familiar)
- Pollo enlatado	30 grs. X 5 personas = 180 grs.

Por su parte el Gobierno estableció⁸⁷ la ración diaria familiar para los trabajadores voluntarios con los siguientes productos :

- Harina de maíz 1 kg (ración Familiar)
- Legumbres 1 kg (ración familiar)
- Arroz 250 grs (ración familiar)

Se calcula que el valor nutritivo de cada ración diaria es de 1,525 calorías, 53.5 grs. de proteínas y 38 grs. de grasas; cantidades equivalentes, en general, a un 70% de los requerimientos diarios de un individuo.

4.2.2. Subproyecto de Alimentación Complementaria

Con la experiencia adquirida con la realización del anterior proyecto de alimentación complementaria, la Secretaría de Salud contaría con las condiciones elementales para llevar al cabo este subproyecto y llegar hasta las zonas rurales en donde se encuentran los niños en edad preescolar con los mayores problemas nutricionales.

El personal capacitado (auxiliares de nutrición, enfermeras, médicos, etc.) que se encuentra en cada comunidad aseguraría el aspecto educativo del programa, como es la instrucción a las madres en la preparación y administración de los alimentos.

La asistencia se otorgaría a los niños en edad preescolar cuyo peso respecto a la estatura fuese inferior al 90% de lo normal.

La distribución de leche diaria para los niños menores de 5 años se mantendrá hasta que finalice el proyecto. La distribución planeada es ta sujeta a los imprevistos problemas de transporte que se presenten desde que los alimentos llegan a los puertos.

Se calcula distribuir 48,600,000 vasos de leche a 60,000 niños durante 270 días al año por tres años. Según estas cifras corresponderán a 8,191 vasos de leche por niño durante el tiempo de duración del proyecto.

Por conducto de los comités de madres se estableció distribuir la ración diaria por niño, compuesta de 60 grs. de leche desnatada en polvo equivalente a dos vasos de leche líquida.

El valor nutritivo de esta ración es de 215 calorías y 22 grs. de proteínas. Estas cantidades corresponden en un 12% y un 30%, respectivamente, a la ingesta de calorías (2,083) y de proteínas (13 grs.) aconsejadas por COPLAMAR en base a las recomendaciones del Instituto Nacional de Nutrición.

4.3. Impacto del proyecto

El período de ejecución establecido para el proyecto México 2510 finalizó en junio de 1984. Desde el 1o. de julio del mismo año, el proyecto se prorrogó por 18 meses con el propósito de realizar todas las actividades previstas y distribuir en su totalidad los alimentos proporcionados por el FMA. Consecuentemente, no puede hacerse una evaluación global cuantitativa de las acciones y programas efectuados en el marco del proyecto. Los logros cualitativos y los aspectos de logística y de administración son similares a los presentados durante la realización de los proyectos 283 Ampl. y 307 Ampl., y no requieren la finalización del proyecto para ser expuestos. Algunos de estos aspectos pudieron ser observados en la visita que se efectuó a seis comunidades rurales participantes del Proyecto 2510, localizadas en el Estado de Querétaro.

Los aspectos contemplados en relación al funcionamiento del proyecto y los efectos producidos en dichas comunidades como consecuencia de la ejecución del mismo, se exponen a continuación.

4.3.1. Poblaciones beneficiadas

Coincidiendo con lo establecido en el proyecto México 2510, las actividades se dirigieron fundamentalmente a las poblaciones marginadas de las comunidades rurales de 6 de los 18 municipios que están comprendidos en la zona del Estado de Querétaro.

Al inicio del proyecto 2510 se hizo una detallada selección de comu

nidades en base a sus características socio-económicas y al nivel de participación activa demostrado en anteriores trabajos desarrollados en el marco de programas apoyados por el FMA.

4.3.2. Alimentación Complementaria

En cada comunidad se hizo una elección de niños en edad preescolar que estuvieran afectados nutricionalmente en 2o. y 3er. grado, considerándose en esta situación los niños que presentaron deficiencias en peso y talla en más de un 10 por ciento en relación a lo normal.

Mediante este subproyecto se distribuyó leche a un promedio de 40 niños en cada una de las comunidades visitadas. En la población de Taponas participaban 40 niños, de los cuales 31 eran activos. Esta cifra correspondía a un 0.4 por ciento del total de 1,004 habitantes de esta comunidad. De 19,000 habitantes en la zona Huimilpan también participaban sólo 40 niños, mientras que en la población de Piedras Lisas con 510 habitantes se contaron 50 menores de 5 años de un total de 104 niños de la misma edad.

El inicial sistema de distribución diaria de la leche se alteró a razón de la irregular asistencia de las madres para recoger la leche. El heterogéneo asentamiento de los habitantes de cada comunidad fue la principal causa de la inasistencia de las madres a los centros de distribución, añadiéndose el desinterés por recibir únicamente dos porciones de leche para cada niño. La nueva forma de distribución se efectuó con una periodización decenal, resultando ser efectiva, práctica y un medio de motivación para la participación de las madres.

La distribución de la leche se hizo en dos etapas. En la primera fase se reunió a las madres en varias ocasiones durante un mes para enseñarles a preparar la leche deshidratada que se les proporcionaba para los niños, incluyendo los alimentos a los que tenían acceso en su localidad. En esta etapa se organizaron los Comités de Madres que se encargaron de la posterior distribución de la leche y se organizó a las madres para realizar actividades en beneficio de la comunidad, enfocándose especialmente sobre alimentación. Finalizado el periodo de instrucción nutri

cional, higiene sanitaria y conservación de los alimentos, se pasó a la segunda para la distribución de 600 gramos de leche por niño cada diez días. La leche era entregada por el Comité de Madres de cada comunidad o en los Centros de Salud, en el caso de existir éstos. En en ambos casos la distribución fue apoyada en algunas ocasiones por el Comité de Salud.

Las auxiliares en nutrición y los promotores sociales promovieron actividades de apoyo al mejoramiento de la alimentación mediante el cultivo de hortalizas y la cría de gallineros, conejeras y otros pequeños animales. Estas actividades abarcaron no solo a las madres de los niños que participaban en el proyecto sino a la población en general de cada comunidad.

La promoción de estas actividades descendió notablemente porque la venta de paquetes (hortalizas, gallineros, cerdos, etc.) que ofrecía 'La Mejoradora del Hogar' de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se tornó casi nula.

El nivel nutricional de un niño definitivamente no puede ser mejorado exclusivamente con la ingesta de dos vasos de leche diarios si no se complementa la dieta con una alimentación adecuada. En este sentido, las campañas de promoción y educación alimentaria contribuyeron al mejoramiento del nivel nutricional de niños y adultos. El aprovechamiento de los alimentos locales mediante su consumo y conservación promovió un cambio determinante en los hábitos alimenticios de la población. Al disminuir el consumo de alimentos 'chatarra': Una refrescante 'coca cola', un llenador 'gansito' o unas apetitosas 'sabrítas', substituyendolos por un huevo, cada individuo sufre un positivo cambio en su nivel nutricional al ingerir alimentos más nutritivos; no obstante, el desarraigo de estas costumbres requiere la aplicación de otras estrategias.

Las auxiliares en nutrición y los promotores sociales apoyaban sus actividades de educación alimentaria con proyecciones, diaporamas, filminas, transparencias y rotafolios, para impulsar a la población a un cambio en sus hábitos alimenticios. No se puede hablar de un total mejoramiento nutricional porque la exclusiva instrucción sobre el adecuado manejo y aprovechamiento de los alimentos locales no es suficiente si no se goza de un balanceado consumo de éstos o no se cuenta con los medios indispensables para prepararlos.

El sistema utilizado para medir el avance nutricional de los menores de edad fue por medio del peso y la talla que se midieron a cada niño beneficiario cada tres meses. Estas medidas fueron tomadas por las integrantes del Comité de Madres de cada comunidad libre con la ayuda de una báscula y una cinta métrica. Las medidas recogidas fueron asentadas irregularmente en unas gráficas proporcionadas por la Secretaría de Salud. La escasez de éstos datos hizo que la evaluación sobre el avance nutricional de cada niño perdiera objetividad.

En las comunidades donde había Centros de Salud se llevó un control médico de los niños participantes del proyecto y de todas aquellas personas que asistieron a consulta médica. De esta forma, una evaluación nutricional era objetiva sólo en las poblaciones que gozaban de éstos centros.

4.3.3. Obras por Cooperación

En este subproyecto se integraron actividades productivas. En el aspecto de forrajes se protegieron potreros, se mejoraron pastos y cultivos para producción de forrajes en las zonas aptas para ello. En el sector agrícola se promovió la utilización de insumos fertilizantes y el mejoramiento de semillas con el apoyo de los técnicos de S.A.R.H.. La ayuda técnica no fue constante. En el informe de actividades del Estado de Querétaro del período julio-diciembre de 1984, el apoyo técnico fue nulo. En el anexo no. 8 se puede observar el apoyo dado a las comunidades rurales en el aspecto agrícola, técnico y de infraestructura.

Las actividades agrícolas se iniciaron generalmente con parcelas de demostración. Los avances cualitativos en este sector no abarcaron uniformemente a las comunidades participantes porque las condiciones y los medios de trabajo fueron variables, destacando la escasez de agua para el riego y la desigual utilización de fertilizantes. En el aspecto cuantitativo la producción aumentó de trescientos o seiscientos kilos por hectárea a más de mil kilos o tonelada y media.

La tierra sin agua no es productiva aún cuando se tengan los mejores insumos para trabajarla. El paso de la agricultura de temporal a la agricultura de riego se realizó en una insignificante superficie de tierras.

El nivel de los resultados obtenidos fue inferior al proyectado pero indudablemente favoreció al campesino al recibir instrucción sobre el manejo de nuevos insumos y técnicas de labranza.

Las comunidades beneficiadas con la introducción de redes de distribución de agua potable tornaron favorablemente y radicalmente su forma de vida al obtener una mayor producción agrícola dirigida al autoconsumo y a la venta de la misma a CONASUPO. En la comunidad de Piedras Lisas se construyó una red de agua potable de 3 km. de longitud. Esta obra se realizó con la participación de la Presidencia Municipal, que dió apoyo económico, y la mano de obra voluntaria de la comunidad. La construcción de la red de distribución de agua benefició incalculablemente a esta población al permitir que una gran porción de tierras pasara a ser de riego. Desafortunadamente no se promovieron estas obras en todas las comunidades rurales. Un camino de penetración que se realizaba ininterrumpidamente, finalmente se vió suspendido por la falta de recursos económicos.

Las poblaciones rurales no alcanzaron niveles superiores de producción debido a la carencia de insumos financieros y técnicos. Las autoridades locales no otorgaron el suficiente apoyo económico para que las comunidades contaran con los medios necesarios para mejorar su forma de vida. El apoyo brindado fue fundamentalmente teórico. Algunas actividades de fomento agrícola y pequeñas obras de construcción de beneficio comunitario fueron hechas con los recursos económicos y mano de obra de la misma comunidad.

En el aspecto laboral no se incrementaron los recursos económicos de los trabajadores voluntarios durante la realización de las obras. Las autoridades municipales ocasionalmente ofrecieron algún incentivo monetario. Añadiéndose a los beneficios que la comunidad obtenía con la terminación de cada obra, el trabajador finalizaba su actividad laboral como técnico especializado. Esto dió oportunidad para que los campesinos pudieran realizar un trabajo mejor remunerado que el que ejecutaban anteriormente fuera de sus temporales actividades agrícolas. Negativamente se dió una pequeña migración a las ciudades, porque ahí los campesinos encontraban esporádicamente un trabajo no sólo temporal sino mejor remunerado que sus actividades de campo; otros trabajadores emigraron a Es

tados Unidos en busca de mejores condiciones de vida y de trabajo.

La insuficiente práctica simultánea de actividades productivas, educación nutricional, promoción de la salud, apoyo técnico y financiero y mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones, derivada del ocasional y deficiente apoyo brindado por las autoridades gubernamentales, obstaculizó el desarrollo integral de las comunidades. El constante apoyo ofrecido por las instituciones responsables de la ejecución del proyecto fue fundamentalmente educativo y su influencia para un cambio en la forma de vida de cada comunidad habría logrado mayores y mejores beneficios si se les hubiera ofrecido los medios para transformar sus condiciones de vida.

4.3.4. Distribución de Alimentos

La participación de cada comunidad fue promovida por los Comités de Salud y apoyada por las autoridades civiles y los líderes de cada población. El compromiso de la comunidad y los responsables del proyecto para efectuar actividades de beneficio comunitario se establecía con la celebración de una Asamblea en donde se formaban los Comités de Madres. Finalmente se levantaba un Acta para dar trámite jurisdiccional.

Ya iniciados los programas y actividades fijados por y para cada comunidad, los alimentos eran distribuidos conforme al avance de las obras y era suspendido cuando los campesinos se encargaban de sus actividades agrícolas.

La distribución de los alimentos también cesaba cuando los productos no podían ser transportados desde los almacenes regionales a los almacenes locales o de éstos últimos a las comunidades. El compromiso de la Secretaría de Salud de trasladar los alimentos cuando no hubiese disponibilidad de transporte tampoco fue cumplido.⁸⁸ Ocasionalmente, las residencias municipales participaron con la prestación de este servicio, en otros casos, bajo la supervisión del promotor respectivo y el auxiliar

88.- El compromiso quedó impreso en el Noveno Período de Sesiones del CPA : "...los productos se enviarán a las comunidades participantes con vehículos pertenecientes a la Secretaría de Salubridad. La Secretaría de Salubridad tiene con COPLAMAR un acuerdo de disponibilidad inmediata por el que se compromete a facilitar el transporte...." Op. cit. pág. 15

de la zona, cada población pagó el costo del transporte de los alimentos hasta su localidad. Las poblaciones que no estaban en posibilidades de hacer ese gasto participaron animadamente trasladando los alimentos en burros desde la presidencia municipal correspondiente. Esta labor era efectuada por grupos generalmente integrados por mujeres. Cuando el traslado de los productos tenía que ser a través de distancias más largas, el flujo de los alimentos era suspendido.

Las actividades de fomento agrícola u obras de beneficio común (letrinas, caminos de penetración, fogones, viviendas, etc.) se organizan por faenas. Cada trabajador voluntario recibió irregularmente una ración familiar que constó de 250 gramos de arroz, medio kilo de frijol, 1 kilo de harina minsa y 180 gramos de carne, pescado o pollo enlatado.

El compromiso de las autoridades de proporcionar leche, arroz, harina y frijol no se cumplió en su totalidad. La insuficiente producción nacional de productos agrícolas repercutió en el adecuado desarrollo del proyecto 2540, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el convenio entre el Gobierno de México y el FMA.

Desde hace varios años la producción nacional de productos básicos como el maíz, el frijol, la carne, la leche y el huevo, es deficiente. "Fue especialmente en 1982 cuando se inició una rápida caída en la producción de éstos alimentos."⁸⁹ En especial, la producción nacional de leche está en crisis, su volumen ha aumentado, pero, su ritmo de crecimiento ha sido variable presentándose el menor porcentaje en 1980. En el cuadro no. 26 se observa la producción nacional de leche de vaca en la década de los setentas.

Por las razones expuestas, el gobierno federal no estuvo en condiciones de cumplir con los alimentos ofrecidos. El mecanismo para dar efecto al compromiso fue el intercambio de productos disponibles por productos no indispensables para otro país. Por ejemplo, cuando México contó con un excedente de frijol y a Honduras le hacía falta este producto, se hi-

89.- Leyva, José Angel; "La Alimentación en México : Un Problema por Resolver" Información Científica y Tecnológica. CONACYT. Agosto 1984. Num. 95. pág. 47

Cuadro No. 26

Producción Nacional de leche de vaca 1970 - 1980		
Año	Producción de leche (millones de litros)	Incremento en relación con el año anterior %
1970	4 483.0	
1971	4 694.1	4.70
1972	4 915.2	4.71
1973	5 225.3	6.30
1974	5 500.0	5.25
1975	5 808.8	5.61
1976	5 907.3	1.69
1977	6 180.9	4.63
1978	6 509.4	5.31
1979	6 641.9	2.03
1980	6 741.5	1.49

Fuente : Instituto Nacional de la Leche, 1980 citado por CODAI.

Tomado de : Del Valle Rivera Carmen Ma.; "La Leche y su Industrialización." Ciencia y Desarrollo. México, septiembre-octubre 1984. Num. 58. CONACYT. pág. 30

zo un intercambio de maíz por frijol. Definitivamente este mecanismo re-
trasaba más la distribución de alimentos. También se llegó a distribuir
alimentos que no habían sido ofrecidos en el compromiso. En este caso Mé
xico pagaba al FMA la diferencia si el costo de dicho producto era menor.
En algunos casos el FMA proporcionaba los productos y el gobierno de Méxi
co pagaba en especie o moneda.

En caso de que finalice la distribución de alimentos del FMA y el go
bierno no haya cumplido con su compromiso en el mismo período, el gobier
no mexicano continuará la distribución de los productos hasta proporcio
nar todos los alimentos ofrecidos para el proyecto.

El retraso en la distribución de los alimentos también se debió al incumplimiento del PMA de proporcionar los alimentos a tiempo en los puertos nacionales.

La inadecuada distribución de los alimentos proporcionados por el PMA y la poca disponibilidad de productos alimentarios nacionales para el proyecto 2510 fueron factores desalentadores de la elevación del nivel nutricional de los habitantes de cada comunidad. La educación alimentaria que se ofreció a las poblaciones debió estar acompañada de la constante fluidez de alimentos a las mismas. La irregular ingestión de alimentos ricos en proteínas es insuficiente para lograr aumentar el nivel nutricional del individuo. No obstante, la recepción de éstos alimentos por las comunidades fue un útil instrumento de organización de las mismas para realizar actividades de beneficio comunitario.

Es importante mencionar que la irregular distribución de alimentos no solo se debió a la poca fluidez de los productos desde los almacenes. Considerando que la ejecución del subproyecto "Obras por Cooperación" se estableció en algunos casos bajo el intercambio alimentos-trabajo y que frecuentemente se vieron obstaculizadas obras de infraestructura por la falta de recursos económicos, en consecuencia, muchas comunidades recibieron pocos alimentos en el marco de este subproyecto. A lo anterior se añade el gran obstáculo aduanal para dejar salir los alimentos de los puertos, habiéndose almacenado en estos lugares hasta por varios meses. Estos han sido otros factores de retraso del proyecto 2510 si se quiere cumplir exclusivamente con la distribución de alimentos proporcionados por el PMA.

4.3.5. Personal Responsable del Proyecto

El personal que colaboró en la ejecución del proyecto fue insuficiente para cubrir las actividades proyectadas en el marco del proyecto 2510 y las actividades conexas del Programa de Salud Rural y Materno Infantil; estas son :

- Saneamiento Básico
- Planeación Familiar

- Organización de la comunidad
- Nutrición
- Vacunación (personas y animales)
- Estudios médicos para detectar el cancer
- Educación para la Salud.

Para ejecutar el Programa de Salud Rural el Estado de Queretaro se dividió en 25 módulos, correspondiendo a cada uno de éstos 12 comunidades y un promotor social por cada cuatro modulos. En la práctica una persona no pudo supervisar ni atender debidamente a 48 comunidades en visitas periódicas, quedando consecuentemente las comunidades mal atendidas no solo en la satisfacción de sus necesidades, sino en la detección de sus problemas.

En la zona visitada se observó que el auxiliar en nutrición carecía de los medios materiales y de transporte₉₀ para desempeñar su labor.

El insuficiente personal en los Comités de Salud se añade al escaso personal que se requirió para que funcionaran los Centros de Salud. Esos últimos no funcionaron en algunas comunidades por la falta de personal, gozando así las poblaciones de un adecuado establecimiento pero de un nulo servicio médico.₉₁

La dirección y promoción de actividades relacionadas con la salud y la alimentación se ejecutaban por personal insuficientemente capacitado. La instrucción proporcionada a promotores sociales, auxiliares en nutrición, enfermeras o pasantes en medicina, sobre los programas de alimentación complementaria, fue insignificante. Los médicos pasantes que ingresaban a los Centros de Salud recibieron una instrucción en este campo durante 36 horas. Es antipedagógico dar un conocimiento de las actividades y funcionamiento de todos los programas y subprogramas que se llevan a cabo dentro de la Secretaría de Salud en tan corto período de tiempo. El

90.- La Secretaría de Salud contaba con 2 vehículos, de los cuales uno no funcionaba, para sus actividades en la zona del proyecto 2510 en Queretaro.

91.-En la comunidad de Huimilpan existe un Centro de Salud 'B' con equipo adecuado para atender y hospitalizar a los solicitantes. Desafortunadamente no funciona por la falta de personal y el escaso apoyo que se brinda para que éste permaneciera en éste tipo de poblaciones.

Departamento de Promoción y Educación para la Salud de Servicios Coordinados de la S.S. del Estado de Queretaro pretendió minimizar esta deficiencia con la supervisión y asesoría personal mediante visitas de campo. El apoyo que se dió a los pasantes de medicina fue por parte de los auxiliares de nutrición, los promotores sociales en visitas irregulares y los responsables del proyecto de la S.S., sólo se efectuaba cada año o más, dependiendo de los recursos económicos disponibles para hacer las visitas a las comunidades.

El personal encargado de dirigir y supervisar el proyecto por parte de la S.S. expresó que falta personal para manejar adecuadamente los programas. En cuanto a la capacidad del mismo también "hay deficiencias pero por eso se da el apoyo correspondiente y oportuno como el de los pasantes del Programa de Salud Rural que tienen a su cargo un promedio de 10 comunidades y reciben un adiestramiento muy especial de 2 días." ⁹² Estos médicos ofrecían un servicio ambulante similar al otorgado por los médicos que se encontraban en los Centros de Salud.

El programa mejor planeado no funciona en dirección de los objetivos establecidos si no existe el suficiente personal capacitado para ejecutarlo. En este caso hubo una carencia de personal de apoyo a todas las acciones del proyecto y al esfuerzo y empeño de personas que tenían experiencia en el campo por su participación en los programas del FMA desde su inicio en México.

El Comité de Políticas Alimentarias recomendó al gobierno mexicano al inicio del proyecto 2510 que se contara con un mecanismo de evaluación propia. El personal del FMA residente en México efectúa frecuentes visitas de campo. El oficial del proyecto del FMA sale una semana cada mes. El residente de las Naciones Unidas en México también efectúa frecuentes visitas al igual que el responsable mexicano del proyecto en el FMA. No obstante, el personal acreditado por el FMA y por el gobierno mexicano no debió supervisar todas las zonas comprendidas en el proyecto

92.- Entrevista al profesor Hugo Vazquez A., jefe del Departamento de Promoción de la Educación y La Salud de Servicios Coordinados S.S. en el Estado de Queretaro. Marzo de 1985.

2510. Hasta marzo de 1985, Queretaro había recibido la visita de este personal acreditado en 2 ocasiones. Estas visitas son un indicador de la escasa supervisión del proyecto, no sólo en Queretaro, sino en todas las comunidades del país.

El personal responsable del proyecto de la S.S. del Estado de Queretaro mencionó que la evaluación del proyecto 2510 era responsabilidad del personal del PMA. En Queretaro se efectuó una evaluación exclusiva mente en el aspecto material por medio de una encuesta a nivel estatal, es decir, cuantificando el número de obras realizadas.

A quién corresponde la responsabilidad de evaluar el proyecto si hay un desconocimiento de responsabilidades : hubo una falta de apoyo en tre los responsables del proyecto para ir acumulando indicadores que si vieran para la evaluación del mismo. La coordinación de programas y acti vidades entre las diferentes dependencias gubernamentales no fue constan te en la consecución del proyecto 2510. El DIF participó con algunos pro gramas de alimentación; el Seguro Social participó en el aspecto de con trol médico y la S.A.R.H. con apoyo técnico y de instrucción sobre el a de cuido adecuado manejo de la tierra. Conjuntamente realizaron promociones, orien taciones y organización de las comunidades.

El personal de la Secretaría de Salud trató de coordinarse con las diferentes dependencias que aportan al campo. Se realizaron conjuntamen te programas de orientación nutricional, se dió adiestramiento a perso nal voluntario y damas voluntarias de los Comités del DIF. Comités de Servicios y Presidencias Municipales. En los aspectos técnicos de nutri ción a nivel del Estado de Queretaro se lograron reunir a más de 35 per sonas provenientes de diferentes zonas del Estado.

Un gran porcentaje de las actividades estuvieron enfocadas a la edu cación en nutrición y saneamiento. Estas se ejecutaron a nivel rural y urbano, organizándose pláticas en fabricas, escuelas, centros de traba jo o centros médicos. Dentro de sus pocas posibilidades, el personal dió apoyo a sus programas con material didáctico de proyección, de fijación y de distribución. Las actividades a nivel urbano no incluyeron la dis tribución de alimentos.

4.3.6. Impacto

El impacto positivo en la forma de vida de las comunidades rurales se vió obstaculizado por varios factores que han sido expuestos, resaltando la falta de recursos económicos. El Profesor Hugo Vazquez declaró que "los recursos materiales y financieros que se consideraron para este proyecto nunca fueron ubicados. Los unicos recursos recibidos fueron alimentarios y aún éstos en varias ocasiones y por largos períodos dejaron de fluir." Esta fue la principal razón del retraso de la ejecución de las actividades proyectadas en el marco del proyecto 2510.

Los logros en beneficio de las comunidades fueron el resultado del esfuerzo de sus habitantes y del apoyo del personal de la Secretaría de Salud a través de sus acciones educativas, la ayuda técnica de la SAHR y SRA, y de otras dependencias gubernamentales. La falta de coordinación de actividades y la presencia ocasional de otras condujo a una mejor vida de las poblaciones rurales sin llegar a alcanzar los objetivos establecidos para su desarrollo integral.

4.4. Continuación del proyecto una vez terminada la ayuda del FMA

La asistencia técnica, el apoyo educativo y la ayuda alimentaria proporcionada a las comunidades rurales partícipes del proyecto México 2510, no cesarán al término de ejecución del mismo.

Las diversas instituciones gubernamentales involucradas en el mejoramiento de vida de estas comunidades, tienen proyectados variados programas de apoyo, emanados de las políticas establecidas para el sector rural en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-88, y específicamente en el Programa de Mediano Plazo para el Desarrollo Rural Integral.

En base al objetivo fundamental de la estrategia de desarrollo rural integral de mejorar los niveles de bienestar de la población en términos de alimentación, vivienda, salud, educación, un intercambio más justo entre el sector agropecuario y los sectores industrial y de servicios, así como el aumento en la generación de empleos permanentes y el mejoramiento de la distribución del ingreso, se han elaborado y se pro-

yectan programas específicos de acuerdo al ámbito operacional de cada institución. La Secretaría de Salud dispone de algunos programas de exclusivo apoyo educativo; la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos continuará con la asistencia a actividades productivas, y el Comité Técnico del Programa de Empleo Rural de la Secretaría de la Reforma Agraria tiene amplios proyectos de apoyo rural.

Entre los proyectos de mayor envergadura de continuación asistencial rural esta a cargo del Comité Técnico del Programa de Empleo Rural (COTEPEER). El Programa de Empleo Rural hizo en 1984 una petición a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre una solicitud de ayuda alimentaria al PMA, por una cantidad de 36 millones de raciones alimentarias. En octubre del mismo año el PMA aprobó la solicitud de México.

La gran magnitud de este programa denominado 'Proyecto de Apoyo Alimentario para la Generación de Empleo Rural', hizo necesaria la realización de una etapa experimental con el Proyecto No. 2764Q 'Empleo Rural y Promoción de Actividades Productivas'. Este proyecto de acción rápida se inició con alimentos del PMA 6 meses después de su aprobación. La duración de esta prueba piloto es de 12 meses y es aplicable a 13 Estados de la zona centro-sur del país. La canasta de productos alimenticios destinados a este proyecto piloto incluye 2.406 millones de raciones.

El total de alimentos es el siguiente :

- | | |
|--------------------------------|---------------------------|
| - 361 toneladas de pollo | - 1,686 toneladas de maíz |
| - 361 toneladas de aceite | - 482 toneladas de leche |
| + productos recibidos del PMA. | |

La ración familiar consta de :

- 700 grs. de maíz
- 180 grs. de leche
- 150 grs. de pollo
- 150 grs. de aceite

El costo total del proyecto piloto es de 1,888 millones de dólares.

El costo nacional del proyecto es de :

- 205 millones de dólares para personal
- 21,700 dólares para descarga y liberación aduanal
- 40,000 dólares para manejo y transporte
- la exención de pago por almacenaje es los primeros 10 días

La aportación nacional incluyendo los alimentos se ha calculado en 1,022,700 dólares.

El objetivo del proyecto 2764Q a realizar en 240 días de trabajo es :

- 5,000 hectáreas de reforestación
- 2,500 hectáreas para mejoramiento de terrenos y plantación de cultivos
- 1,500 hectáreas para plantación de huertos
- 78,000 cabezas de ganado

Al término del proyecto 2764Q se efectuará una evaluación cuyo resultado determinará la aprobación del FMA para otorgar los 36 millones de raciones alimentarias. La importancia de este nuevo proyecto es reflejada por la cantidad de alimentos que le serán destinados. El objetivo general se fundamenta en los anteriores programas apoyados por el FMA y en las políticas y estrategias nacionales de apoyo rural.

El constante deterioro de la economía nacional perjudica la proyectada ejecución de los programas de apoyo rural, provocando también, consecuentemente, el incumplimiento de acuerdos internacionales. Por ejemplo, desde 1981 el gobierno mexicano proporciona una pequeña cantidad de alimentos en relación a su compromiso para el proyecto 2510. Esta situación ha conducido a que se interrumpan un gran número de proyectos y que se disminuya el ritmo de trabajo de otros.

El apoyo alimentario del FMA en los próximos tres años complementa y fortalece la asistencia nacional al sector rural en una situación de incapacidad para producir e importar los suficientes alimentos que satisfagan las necesidades alimentarias de la población urbana y rural.

5.- Conclusiones y propuestas.

A lo largo de este trabajo resaltan aspectos que son por sí mismos concluyentes. No obstante, es necesario reiterar aquellos puntos relevantes que nos ofrecen un panorama general de las ventajas de la ayuda alimentaria canalizada a través del Programa Mundial de Alimentos; así como de su importancia, necesidades y carencias, cuando se aplica conjuntamente por el FMA y los gobiernos solicitantes de la misma; en este caso, con el gobierno mexicano.

Nuestras conclusiones básicas son las siguientes :

1.- El Programa Mundial de Alimentos es un organismo independiente, creado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Agricultura y la Alimentación, en respuesta a la caótica situación que representaban los excedentes de alimentos y, como contraparte, las deficiencias alimentarias de incommensurables poblaciones en todo el mundo. Esta coyuntura que dió origen al FMA, fue un medio preventivo del caos en el mercado internacional de alimentos y un intento simultáneo de solución al problema alimentario.

Actualmente, esos excedentes son cada vez más restringidos en su utilización para proyectos apoyados por organismos internacionales. Los recursos del FMA ya no dependen directamente de esos excedentes, sino del esfuerzo de sus integrantes por ofrecer productos que contribuyan al buen funcionamiento del organismo.

Es reconocible que los excedentes alimentarios son un importante instrumento que puede utilizarse como una perjudicial arma político-económica. El FMA como organismo multilateral presupone la carencia de estos vicios, aunque no siempre se ha podido mantener alejado de ellos. Las acciones del Programa se han visto ocasionalmente limitadas al restringirse sus recursos por decisión de sus propios contribuyentes, quienes niegan la asistencia cuando ésta se dirige a ciertos países. Este es el caso de la mencionada negativa de Estados Unidos a otorgar leche al FMA, si esta se dirigía a proyectos en México.

Las incommensurables necesidades alimentarias mundiales no pueden ser satisfechas por el PMA ni por otro medio, mientras los afectados sirven de pretexto para fomentar conflictos entre los dirigentes.

La actividad del Programa ha sido de gran envergadura en tiempo y espacio. Sus deficiencias estructurales pueden ser resueltas, pero el control de políticas externas de algunos de sus miembros en perjuicio del organismo, serán inalcanzables mientras no exista conciencia del valor humano como centro de su propia existencia.

Este hecho desfavorece a los programas multilaterales porque si los organismos internacionales como principio procuran carecer de vicios y contar con una política neutral, los donantes bilaterales tienen un abierto espacio para ejercer presiones políticas u obtener ventajas económicas no sólo en los países receptores sino en terceros países.

El Programa Mundial de Alimentos podría reducir el bloqueo de sus funciones causado por el incumplimiento de deberes de sus miembros, pidiendo a sus contribuyentes que anuncien una cuota voluntaria permanente mínima, a fin de que no disminuya bruscamente su capacidad de acción. Este es uno de los medios de anular la naturaleza contradictoria de los objetivos y principios del PMA hacia nuevas perspectivas de desarrollo en los pueblos afectados y los aspectos organizativos y de administración que restringen el impulso a las soluciones que se aplican.

2.- Respecto a los medios por los que se canaliza la asistencia en alimentos, es notable la preferencia de las potencias por prestar la ayuda alimentaria en forma bilateral y no a través de un foro internacional. No hay duda de que es una manera directa, simple y práctica de negociar, pero también suele ser la forma menos indicada de utilizar la ayuda en especie y el camino más fácil para implantar políticas contrarias a las necesidades de los afectados. Por lo tanto, la ayuda alimentaria debe ser reorientada, acrecentada y mejor coordinada, bajo un organismo multilateral apoyado con una verdadera voluntad política para solucionar el problema del hambre.

Se tiene como otra alternativa que los donantes bilaterales mejoren

los resultados de su ayuda asesorándose sobre la adecuada aplicación de la misma, con un organismo especializado en la materia, siendo el Programa Mundial de Alimentos el más representativo. Es conveniente que estos donantes se limiten a la elección y supervisión de proyectos financiados por ellos, para evitar que los países receptores hagan un mal uso de los recursos recibidos. El diálogo sobre la política general y uso de los productos, sin establecer el tamaño o continuación de la ayuda bajo ciertas políticas, es el medio para efectuar una eficaz utilización de los alimentos en proyectos de apoyo nutricional y fomento a la agricultura.

3.- Las actuales necesidades de aproximadamente 800 millones de personas con insuficiencias alimentarias ejercen una presión sobre la ayuda, que debe de intensificarse. Es preciso mejorar la ayuda alimentaria elevando su volumen y canalizándola en una proporción mayor a las instituciones multilaterales, especialmente al PMA.

Es notable pero aún insuficiente la participación de los países desarrollados en el esfuerzo por satisfacer las necesidades de los pueblos afectados nutricionalmente por la carencia de alimentos mediante la ayuda alimentaria. Esta situación no podría ser superada si estos países continúan oponiéndose, por defender sus intereses comerciales, a la creación de una reserva internacional como protección contra el déficit de producción de alimentos en las zonas subdesarrolladas.

Un sistema de seguridad alimentaria internacional puede lograrse si se ponen en práctica dos medidas paralelas a los esfuerzos por ejecutar programas de seguridad alimentaria nacional : la asistencia en alimentos y la creación de reservas internacionalmente acordadas.

Los países del mundo han fortalecido y aumentado los recursos del Programa, mejorando el suministro de alimentos para casos de emergencia y proyectos de desarrollo, pero el otorgamiento de alimentos por parte de la comunidad internacional es más evidente ante las situaciones de urgencia que para la asistencia al desarrollo. La atención de necesidades urgentes no debe hacer olvidar la latente y peligrosa situación de hambre de millones de personas.

Este reconocimiento de aportar alimentos dirigidos a las necesidades imprevisibles limita la capacidad de acción del FMA. Para el Programa la ayuda adquiere importancia en el ámbito de subdesarrollo económico y social, al reconocer que la asistencia en alimentos puede contribuir al bienestar de los pueblos que padecen hambre, ayudándolos en el desarrollo de sus recursos humanos y materiales, a través de la ejecución de proyectos específicos, basados en el uso intensivo de la mano de obra.

Las actuales necesidades no pueden ser satisfechas por un futuro desarrollo; pero nos engañamos si se pretende hacer creer a las poblaciones afectadas que la ayuda alimentaria es una inmediata y permanente solución al problema del hambre. La utilización de la ayuda en especie en proyectos vinculados al desarrollo, puede representar una notable contribución a la solución del problema. De aquí la importancia del FMA al preocuparse más por concentrar la ayuda en las causas que en las terribles consecuencias del hambre.

La eficacia de la ayuda en alimentos depende también de la ayuda técnica y financiera con que se complementa, ya que la exclusiva distribución de alimentos solo puede satisfacer temporalmente el hambre. Por esta razón el FMA no solo requiere un aumento en la disponibilidad de sus recursos, simultáneamente es necesario mejorar el diseño de los proyectos con características de cada región y reducir los gastos operacionales a través del despliegue más racional de los suministros.

Los proyectos apoyados por el FMA deben comprender la asistencia de cualquier otro tipo y utilizarlos directamente en las personas desnutridas, dejando de fluir por los medios que otros organismos o gobiernos la ofrecen como canasta de consumo urbano, de apoyo a la balanza de pagos o al presupuesto público, mientras miles de personas marginadas mueren de hambre. Por lo anterior, el Programa se ocupa más de las cuestiones sociales (organización comunal, sanidad, vivienda, etc.) que económicas (balanza de pagos, control de precios, etc.).

4.- En cuanto a los resultados de las actividades del Programa Mundial de Alimentos, éstas se ven obstaculizadas no solo por el volumen de sus recursos, sino por los efectos negativos que se le atribuyen a la asistencia alimentaria.

Es difícil evitar la impresión de los posibles efectos perjudiciales, especialmente en las relaciones económicas actuales, cuando se presta ayuda en alimentos. La visión exagerada de los daños infligidos a terceros países ha impedido que la ayuda alimentaria se emplee eficazmente en todos sus aspectos posibles.

Los perjuicios pueden ser evitados con el consenso y planeación de políticas relativas a la forma de emplearla, entre los gobiernos donantes bilaterales y los organismos internacionales con los gobiernos receptores. Implantar los principios generales de políticas en proyectos a nivel de países es posiblemente el problema más difícil por resolver. En la práctica, el FMA aplica este principio atinadamente al acordar con el país solicitante de la ayuda, la magnitud y el tipo de proyectos más adecuados a las necesidades de su población, sin llegar a imponer políticas al interior de los países beneficiarios ni cambiar los principios generales internos del Programa.

El Comité de Políticas Alimentarias del FMA reduciría a un mínimo los efectos secundarios perjudiciales, fortaleciendo sus criterios de asignación y coordinación de la ayuda alimentaria bilateral y multilateral.

5.- La selección de políticas para proyectos concretos entre los gobiernos que esperan recibir la ayuda y el FMA, debe ser considerada por los solicitantes como un medio de asegurar la satisfactoria utilización de los recursos. Si los gobiernos adoptan dichas políticas, el organismo contribuye al éxito de las mismas; en caso contrario, el Programa no ejerce una presión para que se ejecuten los programas bajo los principios acordados. El FMA debería contar con un órgano especializado de vigilancia de los proyectos que financia, considerando una flexibilidad en su mecanismo en el caso de que sean justificadas las razones expuestas por los gobiernos receptores respecto a su ineficacia en la realización de los proyectos. Este cambio es importante para terminar con la pasividad que refleja un desinterés por transformar el modelo general de su política interna. En el caso de México esta claro y es obvio que los proyectos ejecutados tuvieron muchas deficiencias por la falta de apoyo gubernamen-

tal y el escaso intercambio de ideas sobre las políticas necesarias para fomentar los proyectos aplicados entre los representantes de México y los representantes del PMA.

6.- El Programa Mundial de Alimentos representa para México, desde hace 18 años, un conducto de apoyo permanente a la ejecución de importantes proyectos de bienestar rural. El costo y volumen de los alimentos recibidos muestran por sí mismos una cuantificable ayuda que supera notablemente las donaciones del gobierno mexicano al Programa con 100,000 dólares en alimentos e igual cantidad en efectivo desde 1971. Esta asistencia no puede manifestarse como un complemento que no provocaría alteraciones en los proyectos en caso de su ausencia. En efecto, esta ayuda ha sido un estímulo y un complemento para la realización de los proyectos establecidos; sin embargo, no todos los responsables nacionales consideran que la asistencia del Programa sea importante, pero aún ellos mismos expresan, por el contrario, los beneficios que ofrece su utilización, a pesar de no haberse logrado los objetivos iniciales de los programas establecidos.

Los objetivos generales de los dos proyectos concluidos (283 y Ampl. y 307 y Ampl.) y el 2510 aún en ejecución, a nuestro juicio se vieron limitados por las siguientes razones, presentes como factor común en los tres proyectos :

- a) La fluidez de recursos hasta las zonas destinatarias en territorio nacional se obstaculizó por el retraso del PMA en la entrega de los alimentos.

El atraso en la entrega de los productos alimenticios solo puede minimizarse si los contribuyentes del PMA movilizan los alimentos tan pronto como se les haga la petición de los mismos. Debe ser responsabilidad de cada país miembro del Programa proporcionar los alimentos tan rápido como sean solicitados, sin que esa demora signifique el desacuerdo en el nuevo destinatario, o buscar otras alternativas cuando por problemas internos no esten en condiciones de enviar los alimentos o carezcan de los mismos. Esta carencia puede substituirse con la compra de alimentos en otros países o el envío de diferentes productos alimenticios en lugar de los anunciados al PMA, cumpliendo siempre con el valor de su contribución prometida inicialmente.

- b) La inconstante disposición de recursos por parte del gobierno mexicano.

La actual crisis económica internacional destaca la desigualdad de intercambio que afecta notablemente a unas economías nacionales al situarlas en problemas internos y externos. Al interior ven minadas las posibilidades de un desarrollo económico y social, mientras que al exterior se hace cada vez más manifiesta su dependencia.

La economía nacional es un engrane en el sistema económico internacional y como tal las alteraciones en uno afectan al otro. Los efectos resentidos por nuestra economía han ocasionado una reducción en la ejecución o continuación de importantes proyectos de desarrollo económico y social o solo se ha disminuido la eficacia de los programas al inmovilizarse el personal capacitado, ofrecer menos alimentos o apoyar técnica o monetariamente a dichos proyectos en un nivel insuficiente como para lograr los objetivos estudiados.

Como se vió a lo largo de la investigación, el aporte fundamental del gobierno mexicano a los proyectos apoyados por el PMA, fue a través de la Secretaría de Salud con la realización de programas educativos; como contrapartida, la capacidad técnica y administrativa mostró un nivel reducido. A lo anterior se añade la incapacidad y la falta de interés de algunos promotores para ejecutar proyectos de bienestar comunitario. De esta forma fue que los bien estudiados objetivos de los proyectos, estuvieron limitados por los inadecuados e insuficientes medios para alcanzarlos.

En cuanto a los recursos humanos, es necesario un aumento en su número, a fin de que puedan atender adecuadamente a todas las poblaciones participantes de los proyectos; asimismo, debe añadirse su capacitación en políticas alimentarias y agrícolas, en la programación, servicios técnicos y administrativos. Por ejemplo, si los alimentos se intercambian por trabajo, y en algunas comunidades no hay apoyo financiero para ciertas actividades, como resultado no se distribuyen alimentos. Esta situación que desalienta a los participantes de los proyectos debe ser estimulada con la iniciativa de los promotores para programar actividades que requieran solo material local, logrando por consecuencia un bienestar nutricional, aunque el de carácter material no sea notorio. Los beneficios materiales

posiblemente sean menores a los proyectados, pero no se suspenderá el flujo de los alimentos a las personas y los productos continúan cumpliendo una doble función : alimentar y ser el medio para crear mejores condiciones de vida.

Refiriéndonos al insuficiente apoyo alimentario del gobierno mexicano, éste ha estado auspiciado por la baja producción nacional de productos alimenticios y su incapacidad para importar las cantidades necesarias que satisfagan a toda la población.

El Gobierno de México tiene que cumplir con la entrega de alimentos acordados con el PMA para el proyecto 2510, pero la paulatina distribución de los mismos no ofrece los mejores resultados ni nutricionalmente ni como complemento en la realización de actividades de desarrollo rural. Ya que el gobierno mexicano no puede cumplir en forma constante, debería exhortar a las instituciones responsables del proyecto 2510 a hacer un esfuerzo coordinado para proporcionar continuamente los alimentos otorgados por el Programa.

Ahora bien, considerando que las instituciones del sector público responsables del apoyo técnico no tienen la suficiente capacidad para prestar esa ayuda, podrían participar coordinadamente a fin de evitar la duplicación de esfuerzos, ya de por sí mismos limitados, y reunirlos bajo un mismo propósito. Se requiere de una coordinación institucional que funcione en términos de responsabilización de actividades de acuerdo a la especialidad y capacidad de cada una.

- c) Problemas administrativos y operacionales que se inician con la retardada supervisión fitosanitaria en los puertos nacionales, causando la demora en la liberación de los alimentos. Esta última fue el motivo de que numerosas toneladas de productos se perdieran en los puertos y otros almacenes del país, mientras que cientos de personas ejecutaban sus trabajos y esperaban pacientemente la entrega de alimentos por su labor. El incumplimiento del sistema de intercambio alimentos-trabajo fue la causa de que los beneficiarios no participaran incondicionalmente en la realización de los proyectos. La asistencia en alimentos frecuentemente originó dos situaciones antagónicas : el interés para que los

responsables de los proyectos contarán con la colaboración de la gente y el desinterés provocado por la ausencia de los alimentos.

Este retardo aumentó por la falta de medios de transporte y junto con el insuficiente personal capacitado y la falta de coordinación de las instituciones responsables de la ejecución de los proyectos, fueron los principales obstáculos para alcanzar los objetivos previstos. Estas deficiencias pueden superarse con la introducción de mejoras administrativas, institucionales y de las instalaciones de almacenamiento, y así podrán acelerarse las medidas de apoyo a los proyectos futuros. Este cambio, necesario a corto plazo, coadyuvaría al buen funcionamiento y aprovechamiento de la asistencia del PMA para el nuevo proyecto que está en etapa de experimentación o ejecutar eficazmente otros proyectos nacionales.

Los obstáculos materiales ya no deben ir acompañados de los problemas administrativos, burocráticos y/o diplomáticos en la ejecución del proyecto de 36 millones de raciones. Este nuevo proyecto deberá aprovecharse ampliamente, tratando de anular los obstáculos que han frenado los objetivos de los anteriores proyectos.

El gobierno mexicano ha delegado la responsabilidad de este proyecto 2764Q en el Comité Técnico del Programa de Empleo Rural. COTEPER como único encargado de este proyecto podrá actuar con mayor firmeza y menor dependencia de otras instituciones. Este Comité apoya fundamentalmente actividades a nivel material soslayando su participación a nivel nutricional. Por lo anterior, COTEPER debería pedir asesoramiento a otras instituciones especializadas en programas nutricionales; de esta forma el proyecto 2764Q se acercaría más al cumplimiento de su cometido al integrar el bienestar material al fomentar la vivienda, construcción de hospitales, escuelas, etc., y el bienestar nutricional con programas de educación alimentaria y sanitaria, entre otros.

7.- A pesar de las mencionadas circunstancias que obstaculizaron la prevista ejecución de los proyectos, se pueden apreciar varias ventajas, resaltando la organización de las comunidades y la educación técnica, sanitaria y nutricional proporcionada a las mismas.

La ayuda alimentaria al financiamiento de obras comunitarias alivió temporalmente el desempleo, mejoró la seguridad alimentaria familiar y creó una infraestructura de apoyo a la realización de los programas rurales. Estos logros alcanzados con un gran esfuerzo tienen el peligro de perderse si no se continúa apoyando a las comunidades rurales marginadas con proyectos independientes del FMA o de seguimiento de éstos, hasta que esas poblaciones estén en condiciones de abastecerse de la mayor manera posible con sus alimentos locales y vivir en mejores condiciones. Se observó que el inconstante apoyo a las comunidades rurales participes condujo al logro de pequeños beneficios que pueden aumentarse si se les apoya con ánimo y empeño, aunado de aportaciones técnicas, financieras y alimentarias. Así, estos pequeños brotes de beneficios podrían proyectarse a nivel nacional, porque al estar satisfechas las necesidades primarias de estas comunidades y al darse apoyo a su actividad principal, como lo es en general la agricultura, se estaría fomentando la producción agrícola y se elevaría aún más su nivel de vida. El impulso a cualquier actividad productiva debe ir aparejada con la educación y capacitación de la población.

Es importante advertir que la ayuda alimentaria del FMA es sólo un estímulo para la aplicación de proyectos de desarrollo rural y su utilización no puede ofrecer mayores beneficios que el de alimentar temporalmente. Por esto es necesario que se complemente la ayuda alimentaria con otro tipo de ayuda, porque el objetivo no es sólo alimentar a las poblaciones sino proporcionarles los medios para producir. Por ejemplo, las alternativas para el campo en México son el apoyo técnico, financiero y crediticio en la comercialización y la organización de la comunidad. Las crecientes necesidades de la población rural mexicana muestran la necesidad de aplicar proyectos especiales de fomento a la producción agrícola de pequeños campesinos, que se introduzcan mejoras en los servicios prestados a los mismos, especialmente en crédito y comercialización; así como la mejora y ampliación de los servicios de riego, fortalecimiento de los programas de planeación familiar y realización de actividades en beneficio a las poblaciones pobres y hambrientas.

Aunque el FMA ha contribuido al mejoramiento y progreso de las comu

nidades con la ejecución de los programas, sigue siendo de incumbencia nacional el apoyo a la propia población. Esto nos permite confirmar la importancia de que el esfuerzo nacional se complemente coordinadamente con la voluntad del Programa para resolver el problema del hambre y de la mal nutrición en el país y en el mundo.

Durante largo período que ha participado el FMA en proyectos nacionales no ha tenido una injerencia directa en la decisión de políticas gubernamentales sobre los proyectos programados, sólo ha hecho recomendaciones y establecido el monto de su ayuda en relación a sus recursos disponibles. Esta flexibilidad en la política interna del Programa, de no presionar en la ejecución de los proyectos bajo las condiciones acordadas, ha auspiciado el mal funcionamiento de los proyectos. Como ya se mencionó, el Programa Mundial de Alimentos como parte de sus responsabilidades tiene la creación de órganos especiales que ejerzan vigilancia en la ejecución de los proyectos y mediante los mismos ofrezcan apoyo operacional y administrativo, porque estas son las carencias más comunes.

ANEXO No. 1

Relación entre disponibilidades de calorías por persona-día
y las necesidades calóricas por persona-día para los países
de América Latina y el Caribe, período 1972 - 74.

País	Necesidades calóricas,	Relación disponibilida des/ Necesidades % ²
Barbados	2 420	132
Cuba	2 310	118
Rep. Dominicana	2 260	95
Haití	2 260	90
Jamaica	2 240	117
Trinidad y Tabago	2 420	105
Costa Rica	2 240	112
El Salvador	2 290	81
Guatemala	2 190	91
Honduras	2 260	91
México	2 330	115
Nicaragua	2 250	106
Panamá	2 310	101
Argentina	2 670	123
Bolivia	2 390	78
Brasil	2 390	106
Chile	2 240	112
Colombia	2 320	93
Ecuador	2 290	91
Guyana	2 270	103
Paraguay	2 310	117
Perú	2 350	99
Uruguay	2 670	111
Venezuela	2 470	97

1.- FAO; La Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial : 1977. pp. 81-84

2.- FAO; Anuario de Producción 1977. Vol. 31. pp. 241-242.

Tomado de : FAO; Día Mundial de la Alimentación 16 de octubre-1982. Situación Alimentaria y Nutricional de América Latina. Santiago, Chile. 1982. pág. 13

ANEXO No. 2

Países MGA (Más Gravemente Afectados)

Economías de mercado en desarrollo clasificadas como MGA .

Países MGA :

Afganistán, Bangladesh, Benin, Birmania, Burundi, Camerún, Cabo Verde, Imperio Centrafricano, Chad, Egipto, El Salvador, Etiopía, Gambia, Ghana, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, India Costa de Marfil, Kenya, Lao, Lesotho, Madagascar, Malí, Mauritania, Mozambique, Nepal, Níger, Pakistán, Rwanda, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Sri Lanka, Tanzania, Uganda, Alto Volta, Samoa, República Árabe del Yemen, Yemen Democrático.

Fuente : La Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial de la FAO : 1977.
Roma, 1977. pp. 72

ANEXO No. 3

Miembros del Comité de Programas y Políticas Alimentarias
Participantes en el 16o. Período de Sesiones del CPA .

<u>Alemania, Rep. Fed. de</u>	Sr. G. Kerckhoff; Sr. H.C. Freund ⁺ ; Sr. W. Koschorreck ⁺ ; Sr. J. Kenneweg. Sr. J. Kaboré.
<u>Alto Volta</u>	
<u>Arabia Saudita, Reino de</u>	Excmo. Sr. A.Y. Bukhari; Sr. M. Mahdi ⁺
<u>Australia</u>	Sr. J.M. Powell; Sr. R.E. Stensholt ⁺ ; Sr. D.R. Gregory.
<u>Bangladesh</u>	Sr. A. Salam; Sr. M.I. Chowdhury ⁺ ; Sr. S.M. Matiur Rahman ⁺
<u>Bélgica</u>	Excmo. Sr. G. Stuyck; Sra. B. van Hemeldonck ⁺ ; Sr. D'Hayere ⁺⁺
<u>Brasil</u>	Sr. A.F.M. de Freitas; Sr. H. Pinto ⁺
<u>Canadá</u>	Sr. P. Gosselin; Sr. D. Hutton ⁺ ; Sr. R.D.H. Sallery; Sr. F.W.J. Mayor ⁺⁺ ; Sr. H-J Hermens ⁺⁺ Sra. M.I.V. Jaques ⁺⁺
<u>Colombia</u>	Excmo. Sr. G. Bula-hoyos; Sra. R.A. Suárez Melo ⁺
<u>Congo</u>	Excmo. Sr. J. Tchicaya; Sr. M. Mombouli ⁺
<u>Cuba</u>	Excmo. Sr. L.A. Hidalgo; Sr. R. Malmierca Díaz ⁺
<u>Dinamarca</u>	Sr. J. Glistrup; Sr. E. Hjelman ⁺ ; Sr. C.H. Jorgensen ⁺⁺
<u>Estados Unidos de América</u>	Excma. Sra. M.H. Fenwick; Sra. J.C. Bloch; Sr. G.D. Whiteman; Sra. N.C. Fibish ⁺⁺ ; Sr. M. Goldman ⁺⁺ ; Sra. P. Sheehan ⁺⁺ ; Sr. H.P. Strong ⁺⁺
<u>Finlandia</u>	Sr. T. Teräsväinen; Sr. M. Jaskari ⁺
<u>Francia</u>	Excmo. Sr. A. Féquant; Sr. F. Alland ⁺ ; Sr. G. Viguié ⁺

+ Suplente

++ Adjunto/Asesor

ANEXO No. 3 (continuación)

País

<u>Grecia</u>	Excmo. Sr. Scaliaris; Sr. N.A. Saltas ₊ ; Sra.Z. Ieronimaki ₊₊
<u>Hungría</u>	Sr. F. Nyers; Sr. L. Zelko ₊ ; Sr. T. Snanyi ₊
<u>India</u>	Sr. R.C. Gupta; Sr. B.K. Taimni ₊
<u>Japón</u>	Sr. A. Naga; Sr. H. Nakagawa ₊
<u>Malí</u>	Sr. A. Keita
<u>Marruecos</u>	Sr. M. Bennis; Sr. A. El Aasri ₊
<u>México</u>	Excmo. Sr. J.R. López Portillo; Sr. C. Vidali; Sr. V. Blanco ₊₊ ; Sra. M. Ruiz ₊₊ ; Sra. G. Pérez Moreno ₊
<u>Nigeria</u>	Sr. J. Ladan
<u>Países Bajos</u>	Sr. J. Sonneveld; Sr. L.H. Westdijk ₊ ; Sr. P.K. Schouw ₊ ; Sr. J. Heidsma ₊
<u>Pakistán</u>	Excmo. Sr. A. Waheed; Sr. T. Ahmad ₊
<u>Reino Unido</u>	Sr. D.L. Stanton; Sr. P.S. McLean ₊ ; Sr. P.J. Watson ₊ ; Sr. P.R. Bonner ₊
<u>Somalia</u>	Sr. O. Jama; Sr. A.M. Hassan ₊ ; Sr. H.M. Abdi-salam ₊
<u>Suecia</u>	Sr. K-E. Norrman; Sr. L. Grundberg ₊ ; Sr. G. Andrés ₊
<u>Tailandia</u>	Sr. V. Isarankura; Sr P. Pongpaet ₊ ; Sra. M. Surakul ₊
<u>Zambia</u>	Sr. B.E. Phiri

+ Suplente

++ Adjunto/Asesor

ANEXO No. 4

Estructura, presupuesto, funciones del organismo de ejecución.
Idoneidad del Personal.

La Dirección General de los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados constituye el brazo ejecutivo de la Secretaría de Salud y Asistencia.

Esta integrada por las siguientes Direcciones :

- Dirección de Atención a la Salud
- Dirección de Promoción de la Salud y Control Sanitario
- Dirección Administrativa

La Dirección de Atención Médica a su vez esta constituida por los siguientes Departamentos :

- Departamento de Vigilancia Epidemiológica y Control de Enfermedades
- Departamento de Atención Materno - Infantil y Planificación Familiar
- Departamento de Administración de Unidades Médicas y Servicios de Apoyo
- Departamento de Coordinación Técnica de la Formación de Recursos Humanos

La Dirección de Promoción de la Salud y Control Sanitario, que es la responsable de la operación de los proyectos de asistencia alimentaria que el Gobierno realiza con la cooperación del PMA, cuenta con los siguientes Departamentos :

- Departamento de Acción Comunitaria
- Departamento de Saneamiento Ambiental
- Departamento de Educación para la Salud
- Departamento de Nutrición
- Departamento de Control Sanitario

Tomado de : Informe de Evaluación Provisional de los Proyectos apoyados por el PMA. (7-27 nov. 1979).....Op. cit. pág. 82.

Anexo No. 5

México 285 Ampliación : Movimiento de Alimentos

(enero 1972 - junio 1979)

Productos	Cantidad asignada (t)	Cantidad recibida (t)	Pérdidas post-c.i.f. (t)	Porcentaje de pérdidas respecto lo recibido (%)	Cantidad distribuida (t)	Porcentaje distribuido respecto lo asignado (%)	Saldo de existencias (t)
Leche en polvo	3 328.-	3 313.-	188.6	6.0	3 124.4	94.3	-
Aceite comestible	5 664.-	5 188.8	29.1	0.62	4 680.1	90.2	479.6
Carne o pescado	4 192.2	4 188.3	80.1	0.3	2 776.5	66.3	1 331.7
Leguminosas	750.-	749.5	.4	.14	276.5	36.9	472.6
Queso Enlatado	95.4	95.4	15.5	.20	78.2	82.0	1.7
Prat. de pescado	8.6	8.6	8.6	100.0	-	0.0	-
Total:	14 038.2	13 543.6	322.3		10 935.7		2 285.6

Nota : Las cantidades recibidas incluyen remesas hasta octubre de 1979.

Tomado de : FMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional.....Op. cit. pág. 128

Anexo No. 6

México 307 Ampliación : Movimiento de Alimentos

(enero 1971 - junio 1979)

Productos	Cantidad asignada	Cantidad recibida	Pérdidas post-c.i.f.	Porcentaje de pérdidas respecto lo recibido	Cantidad distribuida	Porcentaje distribuido respecto lo asignado	Saldo de existencias
	(t)	(t)	(t)	(%)	(t)	(%)	(t)
Leche en polvo	19 943.5	15 896.9	167.5	1.0	14 078.4	70.6	1 651.0
Aceite mantequilla	6 399.0	5 920.7	48.5	0.8	4 503.9	76.1	1 368.3
Carne enlatada pescado	4 955.0	4 476.8	181.3	4.0	3 460.0	69.8	835.5
Total:	31 297.5	26 294.4	397.3	1.5	22 042.3	70.4	3 854.8

Comparativamente con los resultados obtenidos por la misión de evaluación de febrero de 1974, se observa un notable incremento en la utilización de los alimentos, a razón del 14 al 70%, asimismo una ligera disminución en las pérdidas de los mismos.

- Nota : a) Incluidas 500 toneladas recibidas en octubre de 1979.
 b) Incluidas 450 toneladas recibidas en octubre de 1979.
 c) Incluidas 200 toneladas recibidas en agosto de 1979.

Tomado de : PMA/ONU/FAO/; Informe de Evaluación Provisional.....Op. cit. pág. 129

ANEXO No. 7

Zonas Marginadas - Situación Económica .

Zona Marginada	Población total - preescolar		Comds. de 200 a 500 habts.	% comds. con pistas rurales	Eliminación alcantarillado %	aguas sucias - Aire libre
Tarahumara	299,627	35,175	346	74	5	95
Ixtlera Cand.	1,360,903	173,960	3,952	41	18	82
Huicot	319,004	30,205	392	22	9	91
Huasteca	918,809	146,080	1,344	59	24	76
Costa de Michoac.	129,065	26,575	93	91	—	100
Mesa Tarasca	254,593	53,350	230	70	—	100
Masahua Otumi	1,607,420	160,201	1,480	23	7	93
Sierrante Puebla	569,674	82,296	592	35	11	89
Árida Centro	558,277	170,246	502	6	19	81
Montaña de Gro.	328,369	62,255	370	23	1	99
Mixteca	882,685	186,015	990	34	6	94
Niauhatlán	—	—	—	—	—	—
Pochutla	179,370	27,821	250	71	34	66.5
Chontal	336,902	38,758	354	1	1	99
Altos de Chiapas	500,637	104,175	575	85	80	20
Maya	394,888	36,251	284	35	4	96
Total	8,641,023	1,133,363	11,754	39	24	76

ANEXO No. 7 (continuación)

Zona Marginada	% comunidades con los sigs. servicios			Tractores y mecánica	% analfabets adultos	No. de	
	Centro Sani tario.	Escuela	Electricidad			Médicos	Enfermeras
Tarahumara	3.2	40.8	33	17	35	55	30
Ixtlera Cand.	2.3	52.7	22	16	22	805	3,090
Huicoc	3.1	50.7	12	6	24	50	—
Huasteca	2.9	42.2	5	1	37	162	75
Cósta de Michoac.	7.1	57.4	11	—	23	13	20
Mesa tarasca	10.4	26.1	25	—	23	50	173
Maashua Otumí	8.5	42.9	21	13	30	241	233
Cierrante Puebla	1.3	47.6	9	2	27	74	—
Árida Centro	2.6	30.0	26	10	59	93	112
Montaña de Gro.	1.4	38.8	24	—	69	69	26
Mixteca	1.4	31.0	18	8	36	128	180
Miahuatlán							
Pochutla	1.2	43.3	4	3	33	35	69
Chontal	3.0	41.5	10	6	35	25	50
Altos de Chiapas	0.5	51.2	1	10	35	42	80
Maya	6.1	37.9	31	10	29	155	242
Total	2.8	43.7	15	9	34	1,997	4,480

Fuente : FMA; Noveno Período de Sesiones del CPA. Roma, 14 - 25 abril 1980. pp. 15

Desarrollo de la infraestructura (por cada zona programática)

Tipo de obra	IMPLEMENTACION DURANTE EL SEMESTRE				
	No. de proyectos	No. de unidades	No. promedio de trabajadores		No. jornales
			Hombres	Mujeres	
Riego					
Canales de riego (Des.)	1	2	50		3,000
Abancalamiento					
Hornos					
Vallados y baños					
Parasiticidas para el ganado					
Postas					
Carreteras rurales	2	2	64		7,560
Puentes					
Pistas de aterrizaje					
Proyectos de electrificación.					
Trafía de aguas (agua pot)	4	4	135		10,350
Pozos					
Baños públicos					
Letrinas	2	65	20	25	1,200
Sistema de alcantarillado.					
Eliminación de residuos.					
Mejora de viviendas	2	46	20	26	500
Centros sanitarios (protec)	1	1	7		560
Centros escolares (aulas)					
Cocinas comunales					
Centros de artesanías					
Otros servicios	5	302	250		13,350
T O T A L	17	422	546	51	36,520

Asistencia técnica, agrícola y de infraestructura en
 el Estado de Querétaro, Gro.
 Semestre : de Julio a diciembre de 1964

ANEXO No. 8

Ganadería :

Tipo de ganado	IMPLEMENTACION DURANTE EL SEMESTRE				
	No. de proyectos	Numero de cabezas	No. promedio de agricultores		No. de jornales
			Hombres	Mujeres	
AVES DE CORRAL	1	10 (gallineros)		10	100

Capacitación (por cada zona programática):

Tipo de capacitación (materia)	No. de cursos organizados durante el semestre	No. de participantes	
		Hombres	Mujeres
Técnicas didácticas auxiliares.	1	7	16
Principios generales de Educación para la Salud	1	7	16

ANEXO No. 8 (continuación)

Otra asistencia a los pequeños agricultores (por cada zona programática)

Asistencia técnica:

TIPO DE ASISTENCIA	No. de beneficiarios durante el semestre	
	Hombres	Mujeres
N A D A		

Asistencia crediticia:

Tipo de proyecto	No. de proyectos asistidos durante el semestre	No. de beneficiarios DURANTE el semestre		Monto de los créditos otorgados durante el semestre
		Hombres	Mujeres	
N O H A Y	I N F O R M A	C I O - N		

Facilidades de mercadeo: Indíquese el tipo de asistencia proporcionada a los agricultores al respecto en cada zona programada.

Fuente : Información general del proyecto 2510. Semestre: de julio a diciembre de 1984.
Secretaría de Salud, Querétaro, Qro. pp. 3-4

BIBLIOGRAFIA

- Asociación de Científicos Alemanes ; La Amenaza del Hambre. Alianza Editorial. Madrid, 1970. pp. 199
- Borgstrom, Georg; Estrategia contra el hambre. Ed. Pax - México. México, 1976. pp. 383
- Casado, Demetrio; Perfiles del hambre. EDICUSA, Ed. Cuadernos para el diálogo No. 12. Madrid, 1967. pp.217
- Cepede, M. y Gounelle H.; El Hambre. Oikos-tau ed. (Colecc. que sais-je? No. 14) Barcelona, España 1970. pp. 123
- Chakravarty, S.; P.N. Rosenstein, Rodan; Vinculación de la ayuda alimentaria con otros tipos de ayuda. FAO (Estudios del PMA No. 3) Roma, 1965.
- Colin, Armand; Techniques et Societés. Furia Serre ed.
- COPLAMAR; Necesidades Esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000. Vol. I Alimentación. Siglo XXI 2a. ed. México, 1983. pp. 302
- De Castro, Josué; Geopolítica del hambre. Solar/Hachette. Buenos Aires, 1975. pp. 409
- Dessau, Jan; Función que cumplen los programas multilaterales de ayuda alimentaria. ONU/FAO. Roma, 1965.
- FAO; Ayuda en alimentos y otras formas de utilización de excedentes agrícolas. Descripción de los programas, los principios y las consultas. Estudios sobre políticas de productos básicos No. 5. Roma, 1964
- FAO; Declaración de Roma sobre el Hambre. Informe sobre el Coloquio del Día Mundial de la Alimentación, 1982. Roma, 1983. pp. 61
- FAO; Día Mundial de la Alimentación 16 octubre-1982. Situación Alimentaria y Nutricional de América Latina. Santiago, Chile 1982. pp. 38
- FAO; El Programa Mundial de Alimentos. Roma, 1981. pp. 24
- FAO; Informe Alimentario Mundial 1983. Roma, 1983. pp. 56

FAO; La Cuarta Encuesta Alimentaria Mundial de la FAO : 1977.
Roma, 1977.

FAO; La lucha contra el hambre. Roma, 1979. pp. 76

García Villanueva C.; Perera Quintana S.; Panorama Mundial de la Alimentación. Tesis. IMSS/Secretaría General! Departamento de Asuntos Internacionales. México, 1982. pp. 138

G.R. Allen; The Impact of Food Aid on Donor and other food-exporting countries. Rome, 1965. WFP Studies No. 2. pp. 36

Fitzgerald D.D. ; Operational and administrative problems of food aid. Foreign Policies Studies Division. The Brookings Institution, Washington D.C. WFP Studies No. 4. UN/FAO Rome, 1965. pp. 55

Huberman, Lec; Los bienes terrenales del hombre. Ed. Nuestro Tiempo, 17a. ed. México, 1982.

Luchaire, Francois; La Ayuda a los Países Subdesarrollados. Oikos-tau ed. (Colecc. que sais-je? No. 24.) Barcelona, España 1971.

ONU/FAO/FMA; Alimentos en Acción. Veinte Años de Ayuda Alimentaria en Pro del Desarrollo 1963-1983. Roma, 1983. pp. 29

FMA; Ayuda Alimentaria y Empleo. Roma, 1978. pp. 42

PMA; La Ayuda Alimentaria y el Papel de la Mujer en el Desarrollo. Roma, 1976. pp. 47

PMA/ONU/FAO; El FMA. Roma, 1981. pp. 14

Zubirán, Salvador; Chavez Adolfo y otros; La desnutrición del mexicano. Testimonios del FCE. México, 1974. pp. 63

ARTICULOS

Ahmed, Henni; "Alimentos Norteamericanos contra Petróleo Árabe" (Le Monde. París, 21 de marzo de 1975) en Berlan J.P.; J.P. Chabert y otros; La Guerra Mundial por los Alimentos. Ediciones Síntesis. Argentina, 1976. pp. 29-34

Almeida, Silvio y otros; "El hambre mundial, causas y remedios" (The World Hunger, Transnational Institute, Amsterdam, 1976), en J.P. Berlan y otros. Comp. La Guerra Mundial por los alimentos. Ed. Síntesis. Argentina, 1976. pp. 9-28

Burbach, Roger; Flynn Patricia; "El Arsenal Cerealero de Estados Unidos" en J.P. Berlan y otros; La Guerra Mundial por los Alimentos. Ed. Síntesis Argentina, 1976 pp. 123-221

Chavez, Adolfo; "Políticas de precios, distribución y consumo de alimentos en México", en Solimano G. y Lance Taylor. Comp.; Política y Alimentos en América Latina. CEESTEM. Ed. Nueva Imagen. México, 1981. pp.97-100

Del Valle Rivera, Ma. del C.; "La leche y su industrialización" en CONACYT; Ciencia y Desarrollo. México, septiembre-octubre 1984. No. 58 Año X. pp. 29-38

Libbin, Susan A.; "U.S. Food-Aid Share Dips, But Is Still No. 1. New Directions en P.L. 480 Program Emphasized" en Ros B. Talbot.Comp.; The World Food Problem and U.S. Food Politics and Policies; 1977. Iowa State University Press, ANES. Iowa, 1978. pp. 133-135

Moreno Martínez, Ernesto; "Los problemas de la conservación de granos y semillas en México" en CONACYT; Ciencia y Desarrollo. México, septiembre-octubre 1984. No. 58. Año X. pp. 9-12

ONU; "Alimentación, 1983" en CRONICA. Vol. XX. No. 1. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Enero, 1983. Nueva York. pp. 65-84

FMA; "Proyectos aprobados" en Boletín del Programa Mundial de Alimentos Roma, julio-septiembre 1981. pp. 14

FMA; "Se aprueban proyectos de ayuda para el desarrollo por valor de \$ 211 millones" en Boletín del FMA. Roma, octubre-diciembre 1981. pp. 7 y 10.

FMA; "Se prometen al Programa cerca de \$ 700 millones" en Boletín del FMA. Roma, abril-junio 1982. pp. 12-14

FMA; "Operación Inundación" en Boletín del FMA. Edición trimestral. Italia, octubre-diciembre de 1981. pp. 2-5

FMA; "120 millones el objetivo de promesas fijado para 1983-84" Boletín del Programa Mundial de Alimentos. Italia, octubre-diciembre de 1981. pp. 11

FMA; "Casos Urgentes" Boletín del PMA. Roma, julio-septiembre 1981.
pp. 14-15

DOCUMENTOS

Acuerdo entre el Gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos sobre un Proyecto de Alimentación Complementaria Rural (307). s/l 1967. pp. 11

Agreement Between the Government of México and the World Food Program Concerning a Project for a Rural Works Program (283). s/l. 1967
pp. 9

El Programa Mundial de Alimentos (N.N.U.U.-FAO) en México. Documento preparado por la Oficina del PMA en México. México, 2 de junio de 1983
pp. 7

ONU/FAO; Documentos Básicos del Programa Mundial de Alimentos. Reglamento del Comité de Naciones Unidas/FAO de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria. s/l 1961. pp. 55

FMA; Informe del 16o. Periodo de Sesiones del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria del Programa Mundial de Alimentos/Naciones Unidas/ FAO. Roma, 20-28 de octubre de 1983. pp. 50

FMA; 17o. Periodo de Sesiones del CPA. México 307 (y Ampl.). Roma, 28 mayo- 8 junio de 1984. pp. 6

FMA; Noveno Periodo de Sesiones del CPA. 14-25 abril 1980. Resumen del Proyecto México 2510. Roma, 1980. pp. 17

FMA/ONU/FAO; Informe de Evaluación Provisional de los Proyectos Apoyados por el PMA. México 283 Ampliación. México 307 Ampliación. (7-27 de noviembre de 1979). Roma, febrero 1980. pp. 134