

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Reanudación del segundo período de
sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva

Roma, 26 de mayo de 1997

PERFILES DE LAS ESTRATEGIAS EN LOS PAÍSES

Tema 3 del programa



Distribución: GENERAL
WFP/EB.2R/97/3/Add.4

3 abril 1997
ORIGINAL: INGLÉS

HONDURAS - PEP

RESUMEN

Honduras, uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe, se enfrenta con grandes problemas de desarrollo a pesar de los importantes programas de ajuste estructural ejecutados en los últimos 10 años. Como las políticas adoptadas no lograron reactivar a corto plazo la economía en general y el sector agrícola en particular, será un gran logro alcanzar, al menos, una suficiente seguridad alimentaria. En Honduras, donde en 1995 el producto interno bruto (PIB) anual era de 589 dólares per cápita, la causa que influye más directamente en la inseguridad alimentaria es la pobreza. Existe malnutrición generalizada en las zonas rurales, en las que el 56 por ciento de las familias no tiene los recursos suficientes para asegurarse una dieta mínima. La deficiencia ponderal al nacer alcanza al 10 por ciento, y el 39 por ciento de los niños menores de cinco años adolece de malnutrición crónica. La malnutrición afecta al 39 por ciento de los escolares de seis a nueve años de edad y al 21 por ciento de las madres. Además, 1,6 millones de adultos, principalmente de las zonas rurales, son analfabetos.

La ayuda del PMA a Honduras comenzó en 1964. En diciembre de 1995, se habían ejecutado 43 proyectos, a un costo aproximado de 112,8 millones de dólares. Las actividades de desarrollo recibieron el 79 por ciento de los recursos (21 proyectos, incluidos seis de acción rápida), mientras que el 21 por ciento restante se utilizó para apoyar actividades de urgencia, que consistieron principalmente en operaciones de socorro contra los huracanes y de ayuda a los refugiados.

La ejecución del proyecto ha obtenido resultados importantes por lo que se refiere a la mejora de la situación nutricional de los grupos vulnerables (mujeres y niños menores de cinco años), una asistencia mayor a los centros de salud de las zonas rurales, la generación de oportunidades de empleo para mujeres, las actividades de reforestación y protección de bosques, y la creación de una infraestructura rural básica. Pese a todo, las realizaciones se han retrasado debido a la deficiente capacidad de ejecución del proyecto.

El PNUD está realizando, en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas, una actividad de evaluación, que debería dar lugar a la formulación, en 1998, de una Nota sobre la Estrategia del País (NEP) para Honduras. En el futuro, el PMA orientará sus actividades a disminuir la inseguridad alimentaria de las familias pobres de determinadas zonas, secundando los esfuerzos que está realizando el Gobierno. La destinación de la ayuda alimentaria a los grupos más vulnerables redundará en una utilización más eficaz de los recursos, mientras que la aplicación de métodos de análisis y de planificación basados en una perspectiva de género y realizados con instrumentos de seguimiento adecuados reducirá la diferencia entre las mujeres y los hombres en cuanto al control y la utilización de los recursos. La coordinación con otros organismos de las Naciones Unidas, organismos bilaterales, y ONG, reducirá los costos de ejecución. El apoyo al proceso gubernamental de creación de capacidad y el fortalecimiento del papel de las comunidades locales y del empleo de métodos participativos determinarán una mayor sostenibilidad de los resultados conseguidos.

El total de los alimentos necesarios para el período de planificación, 1998-2002, se han calculado en 30,9 millones de dólares, de los cuales se podrían conseguir 9,5 millones de dólares como recursos básicos con cargo al PMA. Los 21,4 millones de dólares restantes se programarán, pero es posible que tengan que ajustarse en función de los recursos del PMA y de las prioridades que hay que tener en cuenta a la hora de asignar recursos a los países menos adelantados (MA) y a los de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), entre los que figura actualmente Honduras, según las recomendaciones de la Junta Ejecutiva.

El interés que manifiesten los donantes en las actividades del programa del PMA en Honduras constituirá un factor importante para ejecutar satisfactoriamente las actividades.

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director del despacho regional:	F. Roque Castro	tel.: 5228-2207
Oficial responsable:	C. Taborga	tel.: 5228-2350

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 5228-2641).



INTRODUCCIÓN

1. Honduras figura entre los países menos adelantados de América Latina y el Caribe. En términos de ingreso per cápita (589 dólares¹, en 1995), es uno de los países más pobres de la región (Informe del PNUD sobre el Desarrollo Humano, 1996). Esta situación se debe a una combinación de factores, tales como el débil desarrollo económico que depende de unos pocos productos de exportación, la alta tasa de crecimiento demográfico, y una distribución desigual de los ingresos y de los recursos productivos. El país tropieza con graves dificultades para acelerar el desarrollo económico y social, debido principalmente a la distribución generalizada de la pobreza, la enorme carga de la deuda exterior, y los bajos niveles de productividad y diversificación del sector agrícola.
2. En Honduras, la pobreza y la inseguridad alimentaria constituyen problemas estructurales, que revisten una gravedad aun mayor en las zonas rurales (56 por ciento de la población), en las que la mayoría de las familias carece de los recursos necesarios para producir o adquirir los alimentos diarios que necesitan, y cuenta con un acceso limitado a los servicios básicos, como salud, educación, agua y saneamiento.

INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y PERSONAS AFECTADAS POR EL HAMBRE Y LA POBREZA

Inseguridad alimentaria a nivel nacional

3. Honduras es un país de bajos ingresos que se enfrenta a una grave situación de inseguridad alimentaria. La población pobre carece de servicios, o difícilmente puede acceder a ellos. Entre las familias campesinas (particularmente de pequeños agricultores de subsistencia) hay una gran falta de alimentos y de seguridad alimentaria debido a una productividad deficiente, la cual, a su vez, es el resultado de un acceso limitado a la tecnología y a los recursos productivos (tales como créditos e insumos) y a la creciente degradación ambiental. Las pérdidas después de la cosecha son del 15 al 20 por ciento y se deben a las deficiencias de almacenamiento. El difícil acceso a los mercados agrava la inseguridad alimentaria.
4. En general, la oferta de alimentos no ha sido suficiente para aportar las 2 300 calorías diarias por persona que se recomiendan. Aunque se ha logrado alguna mejora respecto de los bajos niveles registrados en los años ochenta (1 623 calorías), el aporte energético todavía supone solamente el 82 por ciento del nivel recomendado. La disponibilidad de alimentos per cápita aumentó en el período comprendido entre 1980-84 y 1990-95, salvo en el caso del maíz, debido al aumento de la producción y de las importaciones. El aumento de la producción agroindustrial ha contribuido a aumentar las exportaciones más que a facilitar el acceso de la población pobre a los alimentos o a mejorar su dieta.
5. La composición de la dieta promedio no es diversificada, y además es deficiente en proteínas de origen animal. Los cereales básicos (maíz, frijoles y arroz) aportan el 42 por ciento de las calorías (de las cuales el 30 por ciento proviene del maíz), mientras que los

¹ Salvo indicación en contrario, todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU. En marzo de 1997, un dólar equivalía a 12 500 lempiras.



productos cárnicos y lácteos proporcionan sólo el seis por ciento. El cambio más drástico de la dieta ha sido la sustitución de la tortilla de maíz por pan de trigo, especialmente en las zonas urbanas, debido a lo cual el consumo de maíz ha registrado una disminución aparente de 12 kilogramos per cápita y el consumo de trigo un aumento de cinco kilogramos per cápita al año.

6. El único producto entre los principales cultivos básicos, que ha registrado un aumento real durante el período comprendido entre 1990 y 1995, es el frijol (5,8 por ciento anual). Dicho aumento obedeció más a la apertura comercial que a la demanda interna. La producción de maíz aumentó a un ritmo ligeramente inferior que el crecimiento demográfico, mientras que la producción de arroz exhibe una gran variabilidad que pareciera indicar la falta de ventajas comparativas de este producto. En consecuencia, la dependencia respecto de las importaciones ha aumentado notablemente y representa alrededor del 50 por ciento del abastecimiento interno de cereales básicos.
7. La vulnerabilidad de las familias que no tienen acceso a una alimentación mínima aumenta durante los períodos de escasez entre una cosecha y otra o en el caso de pérdidas de cosechas. En esos períodos, la función de las intervenciones de ayuda alimentaria previstas se vuelve mucho más decisiva. Los problemas transitorios de seguridad alimentaria derivados de emergencias de carácter natural son poco frecuentes y generalmente están localizados en la costa septentrional (tormentas tropicales, huracanes) y en el sur del país (sequías). Desde 1990, sólo en una ocasión se ha declarado una situación de emergencia, aunque periódicamente el desbordamiento de los ríos principales causan daños en grandes extensiones de tierra y afectan a las comunidades rurales de la costa.

Población afectada por la pobreza y sin acceso adecuado a los alimentos

8. La tendencia hacia el aumento de la pobreza de los años ochenta se invierte en Honduras en el período comprendido entre 1991 y 1994, en el que la distribución de la pobreza pasó del 75 al 67 por ciento. En ese período aumentaron los precios relativos y el empleo en el sector agrícola, de suerte que el porcentaje de los ingresos necesarios para adquirir la cesta de alimentos bajó de 76 a 66 por ciento.
9. A pesar de las mejoras indicadas, en 1994 el 47 por ciento de los hogares (431 000) tuvo que hacer frente a una grave dificultad económica, y el 20 por ciento, más de 1,1 millones de personas, se vio sumergida en una pobreza extrema. La pobreza afecta al 65 por ciento de los hogares encabezados por mujeres (24 por ciento del total). En 1993, sólo el 30 por ciento de las mujeres formaba parte de la población económicamente activa. Hay notables diferencias en los salarios: el promedio del correspondiente a las mujeres equivale a sólo el 76 por ciento del recibido por los hombres, y el promedio del salario mínimo de los trabajadores agrícolas es equivalente a sólo el 79 por ciento del promedio del país.
10. Las medidas adoptadas para reducir el efecto negativo del ajuste económico han permitido una mayor inversión en servicios básicos e infraestructura. Sin embargo, las poblaciones rurales se han beneficiado en menor proporción que el sector urbano, evidenciándose un sesgo urbano de las inversiones sociales. Aunque importantes, los logros han sido limitados ante la magnitud del problema, y todavía no se han reflejado en la situación nutricional de las familias, en una mejora de la alimentación o en una mayor utilización de alimentos. Por consiguiente, el bajo peso al nacer se mantiene estable (alrededor del 10 por ciento), la malnutrición crónica (de cero a cinco años de edad) se ha mantenido casi sin variación en el 39 por ciento desde 1987, mientras que la malnutrición de escolares de seis a nueve años ha aumentado, pasando del 35 al 39 por ciento desde



1991 a 1995. El 21 por ciento de las madres sufre de malnutrición, y la mortalidad materna, relacionada en un 83 por ciento de los casos con la maternidad, sigue siendo elevada.

11. Las tasas de reducción del analfabetismo de adultos fueron inferiores al crecimiento demográfico, lo que determinó un aumento de 1,4 a 1,6 millones de adultos analfabetos, concentrados principalmente en las zonas rurales. El “analfabetismo funcional” (pérdida de la capacidad de leer y escribir por falta de práctica) suele ser más frecuente entre las mujeres que entre los hombres.
12. Mientras en los últimos años la matrícula de los niños ha alcanzado casi el 90 por ciento, el 64 por ciento de las mujeres adultas y el 52 por ciento de los hombres no han recibido ningún tipo de formación académica. Las tasas de abandono escolar y de repetición son todavía elevadas, y la asistencia de las niñas es más irregular que la de los niños.

Localización de la pobreza y población destinataria

13. El 53 por ciento del número total de familias indigentes (226 000) se concentra en las zonas rurales. Las consecuencias de los escasos ingresos rurales medios (equivalentes en 1993 a sólo el 42 por ciento del ingreso urbano) y el bajo nivel de aporte energético (76 por ciento del mínimo recomendado) son los elevados niveles de inseguridad alimentaria familiar y los índices promedio de malnutrición infantil rural del 45 por ciento en niños menores de cinco años.
14. Las zonas más deprimidas y con mayor concentración de pobreza se encuentran en municipios de las regiones del este y sur del país, Intibucá, Lempira, Valle, Choluteca, Olancho, La Paz, El Paraíso, Copán, Ocotepeque, norte de Colón, y sur de Santa-Bárbara y de Francisco Morazán (Mapa de Pobreza, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) 1993). Dichos municipios exhiben una elevada concentración de minifundios con niveles de producción familiar sistemáticamente inferiores al nivel de subsistencia. Las oportunidades de empleo rural son limitadas y están mal remuneradas. Los niveles de malnutrición, que superan el 65 por ciento, son particularmente graves en 28 municipios de Intibucá, Lempira, La Paz, Copán, Ocotepeque, Santa Bárbara y El Paraíso.
15. La población con mayor riesgo de inseguridad alimentaria son las familias de los pequeños productores rurales, particularmente las mujeres cabeza de familia, las madres gestantes y lactantes, y los niños menores de cinco años. El ingreso diario de los agricultores de explotaciones inferiores a tres hectáreas, se calcula en 14 dólares per cápita aproximadamente y es inferior al de los trabajadores sin tierra. Generalmente, se complementa con trabajos ocasionales y pequeñas actividades comerciales realizadas principalmente por las mujeres. Según un informe de 1993 del FIDA, los hogares campesinos encabezados por mujeres (aproximadamente el 20 por ciento) arrojan índices de pobreza superiores a la media.
16. La migración estacional en busca de trabajo remunerado suele ser la forma más común de responder a la inseguridad alimentaria. Durante las épocas más graves de escasez de alimentos las mujeres se recargan de trabajo porque quedan al cuidado de los niños mientras sus maridos buscan otras oportunidades económicas. Esta migración temporal crea trastornos en las familias.

Necesidades de ayuda alimentaria

17. La necesidad de ayuda alimentaria es crítica en las familias de las zonas rurales que tienen que hacer frente a una situación cíclica y crónica de déficit de alimentos. Con un promedio de 6,4 miembros, estas familias cuentan con bajos niveles de producción y



productividad a causa de la mala calidad de los suelos, la limitación de las precipitaciones y la falta de asistencia técnica. Suelen vender una parte de sus productos durante la cosecha con objeto de satisfacer otras necesidades básicas, tales como ropa, aperos, artículos escolares o medicamentos. En los años de escasas precipitaciones, muchas veces la cosecha de cereales básicos (maíz y frijoles) no es suficiente para abastecer a la familia durante todo el año. En los años en que se pierden las cosechas, estas familias se ven obligadas a comprar alimentos básicos a precios especulativos, quedando como consecuencia expuestas a una grave inseguridad alimentaria. En esas condiciones, la ayuda alimentaria tiene una considerable ventaja comparativa ya que constituye una real transferencia de ingresos y asegura un mínimo de alimentación a las familias más pobres.

18. Por consiguiente, un elemento importante de la estrategia del Gobierno dirigida a aumentar la seguridad alimentaria de las familias es mejorar, en los momentos críticos de la vida, la situación nutricional y la calidad de vida de los grupos más vulnerables (niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes, y mujeres cabezas de familia) por medio de intervenciones de ayuda alimentaria selectiva. Al limitar la distribución de alimentos dentro de un marco cronológico bien determinado, los problemas de dependencia se reducen al mínimo, y los participantes se sienten motivados a aprovechar las oportunidades que les ofrece el proyecto. Por otra parte, al orientar la ayuda alimentaria a los grupos más vulnerables, las repercusiones en la mejora de la seguridad alimentaria de las familias son mucho mayores.
19. Además, las actividades en régimen de alimentos por trabajo mejoran la productividad agrícola y el acceso a los servicios mediante la estabilización de los suelos, la retención de agua, la mejora de la fertilidad de la tierra y la construcción de obras de infraestructura, tales como caminos, escuelas, locales públicos, centros de salud, etc. Los alimentos por trabajo facilitan la autoselección de los recursos, ya que son los grupos más necesitados los que aceptan trabajar por una ración diaria de alimentos, que normalmente representa el 80 por ciento del jornal mínimo.

POLÍTICAS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO PARA HACER FRENTE A LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Estrategia y políticas

20. Los objetivos principales del Gobierno son el crecimiento económico equitativo y sostenible, la modernización del estado, el desarrollo social participativo y la seguridad alimentaria. La política macroeconómica se ha centrado en los aspectos fiscales, monetarios y cambiarios, y en la creación de un marco favorable para el desarrollo del sector agrícola sobre la base de la eliminación de subvenciones y la apertura de mercados.
21. La política agrícola trata de sentar las bases del desarrollo rural y agrícola sostenible, y mejorar la seguridad alimentaria a través de medidas destinadas a: a) liberalizar el comercio agropecuario (para cereales básicos se aplican bandas de precios); b) mejorar el acceso y la seguridad de tenencia de la tierra de los pequeños productores, tanto hombres como mujeres; y c) aumentar la producción y la productividad agrícolas gracias al empleo de los avances tecnológicos, inversiones en riego, y medidas para aumentar el acceso a recursos financieros.
22. Dichas políticas todavía no se han aplicado del todo. El Gobierno sigue interviniendo en el mercado de cereales básicos, y no se ha avanzado demasiado en la mejora de los



servicios de transferencia de tecnología. Los programas destinados a mejorar y regularizar la tenencia de la tierra y el acceso a la financiación no sólo se encuentran atrasados, sino que hay indicios de que los pequeños propietarios tienen menos acceso al crédito.

23. La política forestal trata de aumentar la utilización sostenible de los recursos naturales y generar oportunidades de empleo en las zonas rurales mediante: a) la estabilización de la propiedad y la mayor rentabilidad del sector forestal; b) la mejora de la gestión de los recursos forestales y de la ordenación de las cuencas hidrográficas; y c) la mejora de la organización de las pequeñas explotaciones forestales. Los organismos oficiales que intervienen en el sector forestal, como la Corporación Hondureña para el Desarrollo Forestal (COHDEFOR), están incorporando métodos participativos y análisis de género en la ejecución del proyecto.
24. La Ley de Municipalidades (1990) es un elemento fundamental del programa de descentralización municipal y del proceso de modernización del estado. En ella se determina el alcance de la autonomía municipal, se delegan responsabilidades y se transfieren recursos para el desarrollo económico y social de las comunidades. La capacidad limitada para desempeñar las nuevas responsabilidades que se les ha asignado constituye una restricción para los municipios.
25. Se está dando prioridad en todos los sectores a los asuntos relativos a la equidad en materia de género. La Oficina Gubernamental de la Mujer (a través de la Comisión Nacional de la Mujer) es responsable de coordinar la incorporación efectiva de la perspectiva de género en las actividades de desarrollo del sector público y de las ONG. Los programas de acción buscan la forma de garantizar la igualdad de oportunidades y fomentar la participación activa de la mujer en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, hasta 1990, la mujer estaba discriminada por lo que se refiere a la propiedad de la tierra y el acceso al crédito. Aunque se ha aprobado una legislación apropiada al respecto, la aplicación de las medidas ha sido lenta, especialmente en las zonas aisladas y en lugares en los que la organización comunitaria está atrasada.
26. La atención a emergencias en el país es responsabilidad de la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO, creada en 1990), que trabaja a través de 11 Comités de Desarrollo Regional (CODER). Entre las actividades de la COPECO figuran la coordinación, gestión y administración de la ayuda de urgencia. Ahora bien, la experiencia reciente ha demostrado que hay que tomar medidas para reforzar la capacidad de respuesta, coordinación y gestión de esta estructura frente a situaciones de urgencia.

Programas y proyectos

27. Las políticas y estrategias del Gobierno de Honduras en materia de seguridad alimentaria se recogen en el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Entre las actividades específicas figuran programas de compensación y asistencia social encaminados a compensar los costos a medio plazo de las reformas económicas (mediante la transferencia de ingresos en dinero y alimentos, y la creación de oportunidades de empleo en beneficio de los grupos más vulnerables). Las intervenciones más importantes son: el FHIS, y los Programas de Asignación Familiar (PRAF) y de Merienda Escolar.
28. Desde 1990, el FHIS ha realizado inversiones por un monto aproximado de 130 millones de dólares. Aunque en general, las actividades se han llevado a cabo satisfactoriamente, se han observado algunas deficiencias en cuanto a la selección, la participación comunitaria, y la coordinación con otras entidades de financiación y las secretarías competentes.



29. El PRAF, con tres programas de bonos al portador, ha transferido subvenciones por un total de 44,5 millones de dólares entre 1990 y 1995. El componente de bonos escolares abarcaba 4 055 escuelas de 213 municipios y benefició a niños provenientes de hogares con ingresos inferiores a 36 dólares mensuales. El componente del bono maternoinfantil comprendía 278 centros de salud, y benefició a mujeres embarazadas y lactantes y a niños menores de cinco años que asistían a los controles de salud. Entre otras de las actividades del PRAF cabe incluir: el Programa de Bonos de la Tercera Edad, creado recientemente y dirigido principalmente a personas mayores de grupos étnicos; y el Programa de Formación Ocupacional (PFO), cuyo objetivo es reducir la dependencia de los bonos, proporcionando capacitación y facilitando el acceso a los recursos a los grupos de mujeres interesadas en comenzar actividades productivas. Los problemas principales del PRAF son el riesgo de dependencia, las reducciones de transferencias por beneficiario derivadas de la devaluación de los bonos (inflación) y la ampliación del número de personas (más beneficiarios con menos bonos).
30. Programa de merienda y desayunos escolares. El programa, que era competencia de la Secretaría de Educación y contaba principalmente con el apoyo de CARE, benefició a 300 000 niños de todo el país hasta que terminó en 1995. La terminación del programa se debió a un cambio programático de CARE, y también a algunas dudas surgidas después de evaluar la rentabilidad y las repercusiones educacionales de los bonos en efectivo en comparación con las comidas escolares. En su lugar, dio comienzo en dos departamentos una fase experimental de un año (proyectos de alimentación escolar - PRODESE) que benefició a 25 000 escolares de 319 escuelas (1996). La Unión Europea sigue apoyando a 130 000 niños de 2 460 escuelas. En el mediano plazo, la Secretaría de Educación prevé transferir el programa a las municipalidades y comenzar un proceso de descentralización.
31. Las actividades más importantes que benefician directamente a los pequeños productores son los programas de desarrollo rural, que incluyen en su gestión características innovadoras tales como: a) colaboración entre las ONG y los beneficiarios para la ejecución y gestión de los proyectos como en un proyecto de desarrollo rural, por ejemplo, Planes de Desarrollo Rural para la Región Occidental - PLANDERO, financiado por el Gobierno mediante un préstamo del FIDA; b) conservación de recursos naturales y generación de ingresos, financiado por el USAID; c) capacitación de artesanos y pequeños productores en la construcción de silos, y la gestión después de la cosecha, con fondos y asistencia técnica de la Cooperación Suiza (COSUDE); y d) programas de capacitación para la producción agrícola, conservación de suelos y compras locales de alimentos, en cooperación con el programa de seguridad alimentaria del Gobierno alemán.

Programas de ayuda alimentaria

32. Las principales actividades que reciben ayuda alimentaria son las realizadas por el programa "Alimentos por la Paz" de los Estados Unidos y los proyectos del PMA. La ayuda alimentaria de los Estados Unidos se canaliza a través de los Títulos II y III de la PL-480. El Título II, ejecutado por CARE, proporciona alimentos a través de tres proyectos en el occidente hondureño: a) HOGARSA (asistencia a los hogares en materia de gestión sanitaria) se ocupa de los centros de salud de las zonas rurales, que proporcionan, además, alimentos a mujeres embarazadas y lactantes y a niños malnutridos menores de dos años de edad; b) PODER (oportunidades de empleo y desarrollo rural), dirigido a la construcción y mejora de carreteras y mercados municipales, también distribuye alimentos por trabajo durante épocas de escasez; c) EXTENSA (proyecto de seguridad alimentaria) proporciona capacitación a agricultores para fomentar la diversificación de la producción, y a las mujeres jóvenes sobre nutrición y salud básica. La ayuda dispensada a través del Título III



proporciona trigo que se monetiza para obtener recursos de contrapartida para otras actividades. Las actividades del PMA se analizan en detalle en el capítulo siguiente.

33. En el diseño de las nuevas actividades de ayuda alimentaria se deberían evaluar atentamente los resultados y los análisis recientes que reflejan concentraciones importantes de asistencia (y, posiblemente, duplicación de beneficiarios así como demasiado hincapié en determinadas zonas) en Lempira, Intibucá y La Paz, e incluir medidas para descentralizar la gestión y el control de las actividades aumentando la participación de beneficiarios ONG, comunidades y municipalidades en el proceso.

EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PMA HASTA LA FECHA

34. Las actividades del PMA en Honduras comenzaron en 1964. Para diciembre de 1995, se habían ejecutado 43 proyectos con un costo total aproximado para el PMA de 112,8 millones de dólares. El 79 por ciento de los recursos se destinó a actividades de desarrollo (21 proyectos, incluidos seis de acción rápida), mientras que el 21 por ciento restante se dedicó a actividades de urgencia (22 proyectos), principalmente para socorro contra huracanes e inundaciones, y para ayuda a refugiados.
35. Las actividades de urgencia representaron sólo el 2,5 por ciento de toda la ayuda del PMA hasta 1979, pero aumentaron espectacularmente durante el período comprendido entre 1985 y 1989, en el que llegaron a representar el 58 por ciento del total, principalmente para alimentación de los refugiados de Guatemala, Nicaragua y El Salvador. Desde 1990, todos los recursos aprobados se han destinado a actividades de desarrollo.

Proyectos en ejecución

36. En el período analizado (1990-95) se ejecutaron cuatro proyectos (42,1 millones de dólares), equivalentes al 37 por ciento de la ayuda total prestada por el PMA desde 1964. Tres de estos proyectos se encuentran en ejecución.
37. Durante este período, la ejecución de las actividades del PMA se vio afectada por el programa de reformas y de ajuste económico (iniciado en 1990) y el cambio de autoridades del Gobierno (1994), lo que se tradujo en: a) indefiniciones institucionales y vacíos de responsabilidad derivados del lento avance del proceso de reforma frente a la rapidez con que se adoptaban decisiones en materia de políticas; y b) cambios de orientación de políticas, de autoridades y de personal clave en el sector público. Estos factores, combinados con problemas económicos y coyunturales, tales como la sequía y la crisis energética de 1994, imprimieron un ritmo lento al programa del PMA.

Desarrollo agrícola, forestal y de infraestructura básica (Honduras 3926)

38. El presente proyecto de alimentos por trabajo, con un costo total de 39,2 millones de dólares (20,2 millones de dólares del PMA y 19 millones de dólares del Gobierno), trata de limitar el proceso de degradación de los recursos naturales, rehabilitar y construir infraestructura básica, y aumentar las oportunidades de empleo de la población destinataria. Hasta ahora ha financiado 11 millones de días de trabajo (61 por ciento del objetivo) a 226 063 beneficiarios (70 por ciento del objetivo), y distribuido 31 244 toneladas de alimentos (57 por ciento del objetivo original, o sea, el 83 por ciento del objetivo en función de los alimentos recibidos por el proyecto). Los alimentos restantes se utilizarán para las



actividades en curso. El proyecto Honduras 5609 se diseñó para continuar diversos componentes del proyecto Honduras 3926 que habían dado buenos resultados.

39. Entre los principales logros del proyecto se destacan los siguientes: a) el programa de educación para adultos (50 000 beneficiarios, 1996), ejecutado en coordinación con la Secretaría de Educación y el USAID; b) las actividades de mejoramiento y construcción de infraestructura de acceso; y c) las actividades de repoblación forestal y protección de bosques (1,3 millones de hectáreas). Según las evaluaciones, se han obtenido beneficios importantes en términos de ingresos, actividades de educación de adultos, reducción de pérdidas después de la cosecha (infraestructura de acceso a comunidades aisladas) y creación de oportunidades de empleo para mujeres.
40. Las dificultades principales surgieron a raíz de problemas relativos al diseño y ejecución del proyecto, la debilidad de los ejecutores gubernamentales, la falta de capacidad para detectar los problemas y adoptar medidas correctivas oportunamente, y la coordinación (12 organismos de ejecución). Entre los aspectos más problemáticos del proyecto figuran el lento avance del componente de conservación de suelos y aguas (13 por ciento del objetivo), y la falta de efectividad de las medidas de emergencia tomadas con motivo de la tormenta Gert y la sequía de 1994. En el primer caso fue debido, a la reestructuración de la Secretaría de Recursos Naturales (privatización de la asistencia técnica) y en el segundo a la debilidad del Gobierno para responder a situaciones de urgencia. Otra de las limitaciones ha sido la falta de datos desglosados por sexos para verificar la participación de los beneficiarios y las prestaciones del proyecto. Se prevén iniciativas especiales para realizar con los organismos de contraparte un análisis de las repercusiones positivas del proyecto para los hombres y las mujeres.

Asistencia sanitaria y nutricional a grupos vulnerables y promoción de las actividades productivas (Honduras 2523 (Ampl.1))

41. El proyecto tiene un costo total de 16,7 millones de dólares (9,74 millones de dólares para el PMA y siete millones para el Gobierno). Del total de la aportación del PMA, 22 200 toneladas de productos serían distribuidas en especie y 5 000 toneladas (trigo) serían monetizadas. El objetivo principal del proyecto, aumentar la frecuencia de visitas de grupos vulnerables (especialmente mujeres en edad de procrear y lactantes) a los centros primarios de salud y nutrición en las comunidades más pobres, se alcanzaría utilizando como incentivo la distribución de raciones familiares. El proyecto cuenta también con recursos para la capacitación en nutrición y salud, y para fomentar la asistencia de los niños en edad preescolar a las guarderías. Los recursos de monetización se utilizan para apoyar las actividades de desarrollo comunitario y familiar así como las actividades productivas (capacitación y crédito), haciendo hincapié especialmente en la mujer.
42. El proyecto ha beneficiado a 32 800 mujeres y niños en centros de salud (87 por ciento del objetivo) y a 4 943 niños de edad preescolar (81 por ciento del objetivo). La asistencia de los beneficiarios a los centros de salud ha aumentado notablemente. Algunas ONG, como CEPROD (centro de estudios para el desarrollo) y COMPARTIR (ayuda a niños de la calle), que prestan asistencia a niños de edad preescolar, han logrado incluir algunas madres en la gestión del componente. Durante los dos primeros años, la ejecución del proyecto se atrasó por problemas de programación de la distribución de los alimentos y por la poca capacidad de coordinación de la Secretaría de Salud en la ejecución de actividades complementarias del proyecto. Los logros de los componentes de capacitación y de crédito (ejecutado por los programas de desarrollo humano local (PDHL) del PNUD son moderados (se impartió capacitación a 1 000 mujeres y 670 hombres, y 304 familias



recibieron créditos), y los beneficiarios del componente de viviendas (ejecutado por el PNUD/HABITAT) totalizaron sólo 2 700 personas.

Programa de bonos de alimentos (Honduras 4371)

43. El proyecto ayuda al Gobierno cofinanciando el plan de bonos de alimentos a través del PRAF. Del costo total, el PMA aporta 10,9 millones de dólares (obtenidos mediante la monetización de los productos del PMA), y la contrapartida del Gobierno de Honduras es de 17 millones de dólares. El 91 por ciento de los recursos del PMA se distribuye como bonos de alimentos en escuelas (bonos para mujeres jefes de familia (BMJF)) y centros de salud (BMI). El saldo se utiliza para establecer un fondo rotatorio de crédito para actividades productivas y para mejorar la infraestructura de los centros de preescolar.
44. El PRAF ha distribuido, con cargo a los recursos del PMA, 1 041 000 BMJF (72 por ciento del objetivo), en beneficio de 178 262 escolares y madres (123 por ciento del objetivo). La transferencia de ingresos por beneficiario se redujo en un 42 por ciento a causa de una disminución de igual magnitud del número de bonos entregados (5,8 bonos por beneficiario y por año, frente a los 10 que se habían programado, es decir, 116 lempiras frente a las 200 lempiras previstas). Asimismo, se distribuyeron 1 248 000 bonos para la asistencia maternoinfantil (BMI) (67 por ciento del objetivo), lo que benefició a 145 181 mujeres embarazadas y lactantes (93 por ciento del objetivo). También en ese caso se redujeron las transferencias por beneficiario, en un 28 por ciento (de 240 lempiras a 192 lempiras por beneficiario y por año), mientras que el número de los bonos se redujo en un 36 por ciento (8,6 bonos por beneficiario y por año, frente a los 12 que se habían previsto). Además, en ambos casos la inflación redujo el valor real de los bonos, y la irregularidad de los embarques del PMA afectó el cumplimiento de los objetivos de distribución de bonos.
45. Últimamente se han evaluado y examinado la eficacia y las repercusiones del proyecto de alimentación escolar (BMJF) en comparación con los bonos distribuidos a través de los centros de salud (BMI) y la distribución directa de alimentos. En síntesis: a) el BMJF ha sido más eficaz en función de los costos y de las repercusiones en la asistencia escolar que la merienda escolar, pero no ha tenido impacto nutricional ni incidencia en los índices de repetición; y b) el BMI no aumentó la frecuencia de las visitas a los centros de salud y ha influido poco en el aspecto nutricional. El apoyo del PMA al programa de bonos del PRAF terminó en 1996, y no se prorrogará.
46. El componente del fondo rotatorio prácticamente no cuajó (sólo 196 beneficiarios). Los recursos destinados a la capacitación, responsabilidad del Gobierno, se adjudicaron con dos años de atraso. Tampoco se han realizado las guarderías diseñadas para facilitar la participación de las mujeres en los programas de capacitación.

Fomento de empleos de breve duración (Honduras 4899)

47. El objetivo del proyecto era atenuar los efectos del programa de ajuste en los sectores más vulnerables de la población. Los recursos (9 millones de dólares del Gobierno y 1,98 millones de dólares del PMA) se transferirían a través de un programa de promoción de empleo vinculado con la construcción de infraestructura de servicios básicos.
48. Es difícil calcular las prestaciones y los beneficiarios del proyecto. En algunos casos se cambiaron los parámetros iniciales de empleo y en vez de individuos se seleccionaron y contabilizaron grupos familiares en los indicadores del proyecto. Los problemas de diseño del proyecto (por ejemplo, la condición de que se empleara sólo mano de obra no calificada) limitaron las aportaciones totales del PMA al cinco y siete por ciento del costo



de las obras emprendidas. La búsqueda de recursos adicionales retrasó la ejecución del proyecto, que se vio afectada además porque no se recibieron los alimentos para monetizar. En consecuencia, la aportación para las actividades del primer año del proyecto se redujo en un 50 por ciento aproximadamente (de 1,98 millones de dólares a 910 000 dólares). Se volvieron a formular los objetivos, y el proyecto se prorrogó por dos años. Además, el proyecto resultó perjudicado por retrasos de gestión, y por la lentitud de los recursos de contraparte del Gobierno de Honduras.

RESULTADOS PRINCIPALES DE LAS ACTIVIDADES Y LECCIONES APRENDIDAS

49. Una visión de conjunto indica que la ejecución de las actividades ha sido irregular, y su eficacia difícil de medir. Si bien es cierto que algunos proyectos superaron los objetivos fijados (beneficiarios de los proyectos Honduras 4371 y 4988), ello sólo se logró gracias a prórrogas sucesivas que en algunos casos llegaron a triplicar el período de ejecución programado (Honduras 4899), y a las considerables reducciones de las transferencias. En el caso del proyecto Honduras 4371, uno de los resultados fue que aumentaron los beneficiarios, y disminuyeron los bonos y la transferencia por beneficiario.
50. Los obstáculos principales fueron la limitada capacidad de coordinación y de ejecución del sector público, y el incumplimiento de los recursos de contrapartida. Los problemas de coordinación del proyecto Honduras 3926 fueron frecuentes y de difícil solución. Es difícil evaluar en qué medida se cumplieron las aportaciones de contrapartida a los proyectos por la falta de información disponible y, a veces, inadecuada cuantificación inicial. La entrega de los alimentos y bonos fue irregular a causa de los atrasos en los envíos del PMA.
51. Las deficiencias de los sistemas de seguimiento y evaluación (SyE) son importantes aun en el caso de los proyectos que cuentan con recursos suficientes para financiar el diseño, la capacitación y la puesta en marcha de los sistemas (Honduras 2523). En general, los informes disponibles son parciales, de frecuencia irregular, y no siempre se ajustan a los requerimientos definidos en los documentos del proyecto. Se dispone de poca información cuantitativa o cualitativa sobre las repercusiones generales y/o nutricionales de las actividades. Además, en algunos proyectos los organismos del gobierno no reunieron información desglosada por sexos que permitiera evaluar y controlar las prestaciones del proyecto y la participación de mujeres y hombres.
52. La participación de ONG experimentadas suplió en muchos casos la debilidad de ejecución del sector público, aumentando la cobertura y la eficacia de las actividades (Honduras 3926), y la atención a la población infantil (Honduras 2523). La sostenibilidad, los efectos y la cobertura mejoraron cuando el PMA integró y coordinó sus esfuerzos con otros organismos y proyectos (EDUCATODOS/USAID y FHIS/Banco Mundial) y cuando incorporó a la ejecución de las actividades del proyecto organizaciones de base comunitaria (CODEM).
53. La selección en el ámbito de los proyectos ha sido en general adecuada. Los problemas iniciales de algunos se fueron corrigiendo durante su ejecución (Honduras 2523 (Ampl.1)). El proyecto de generación de empleo (Honduras 4899) se ejecutó al principio en algunos departamentos no prioritarios, pero incluyó a grupos étnicos que sí lo eran. A pesar de su dispersión geográfica, relativamente amplia, los proyectos de alimentos por trabajo fueron autoselectivos por su propia índole.



54. La participación de la mujer ha sido importante para todas las actividades. Las mujeres se han beneficiado del empleo generado en el componente forestal y de la oportunidad de completar la educación primaria y trabajar en el componente de educación de adultos (Honduras 3926). Asimismo, las mujeres y sus hijos se han beneficiado de los proyectos de asistencia sanitaria y nutricional (Honduras 2523 (Ampl.1)) y de bonos de alimentos (Honduras 4371). No obstante, es necesario medir las diferencias en cuanto a las prestaciones del proyecto para las mujeres y los hombres, y acopiar datos desglosados por sexos para evaluar las repercusiones reales de los proyectos en cada uno de ellos. Se están haciendo progresos al respecto, como en la formulación y preparación del plan de operaciones del nuevo proyecto, Honduras 5609, que se organizó con el Gobierno utilizando un método participativo y una perspectiva de género.
55. Los problemas de diseño y de ejecución del proyecto han afectado a los resultados y la sostenibilidad. El diseño a veces ha sido de gran complejidad (Honduras 3926), y ha incluido a objetivos poco realistas, difíciles de alcanzar y de medir. Además, los objetivos de los proyectos diseñados antes de que comenzara el programa de ajuste estructural (Honduras 3926 y 2523 (Ampl.1)) no se ajustaron oportunamente a las nuevas realidades fiscales. Los componentes de crédito resultaron afectados por la falta de recursos tanto para la capacitación previa de los beneficiarios como para el funcionamiento del plan de crédito.
56. Por lo tanto, la sostenibilidad de las actividades ha sido muy variable. El componente de educación de adultos y las inversiones en infraestructura (Honduras 3926), realizados en respuesta a las necesidades identificadas por las comunidades, tienen un alto grado de sostenibilidad. En cambio, el proyecto de bonos de alimentos tiene un bajo nivel de sostenibilidad a causa de la notable disminución de las transferencias y de la falta de recursos para la capacitación y el financiamiento de actividades productivas complementarias.
57. Las actividades han sido eficaces en función de los costos. Los bienes creados han resultado una inversión acertada, y las transferencias monetarias a los beneficiarios fueron realizadas sin costo alguno para el PMA, a través del PRAF y el FHIS.
58. Las actividades no han repercutido en los mercados locales ni desplazado compras internas a nivel local: a) los volúmenes de importación de maíz, frijoles y arroz han sido poco significativos en relación con la producción nacional (uno por ciento, 1990-95); b) la distribución de alimentos ha beneficiado a grupos vulnerables de muy bajo poder adquisitivo; c) los bonos (BMJF y BMI) han aumentado la capacidad de compra de los beneficiarios, con efectos positivos en el mercado; y d) el trigo, único producto monetizado, no se produce en el país.
59. El proceso de monetización ha sido satisfactorio. El precio medio de venta durante el período analizado (1991-95) fue equivalente al 101 por ciento del valor c.i.f, pero inferior al valor en el mercado local (97 por ciento). La gestión financiera de los fondos generados ha sido adecuada. Los retrasos en la entrega de los alimentos y la falta de información oportuna respecto a embarques y calidades han perjudicado el volumen de los ingresos generados (determinando unos precios de venta inferiores a los del mercado local).



ORIENTACIÓN DE LA AYUDA DEL PMA EN EL FUTURO

Propuesta de estrategia

60. Al determinar una estrategia para la orientación futura de la asistencia del PMA en Honduras es importante tener en cuenta la poca capacidad de los organismos gubernamentales para ejecutar los proyectos de desarrollo con ayuda alimentaria. Lo que hace necesario que las actividades sean ejecutadas cada vez más por los gobiernos y las comunidades locales, en colaboración con las ONG y otras entidades locales de desarrollo, tomando como base las evaluaciones de las necesidades realizadas en el lugar. La siguiente estrategia se basa en las prioridades del Gobierno y las experiencias de los proyectos del PMA en Honduras, así como en el mandato del PMA. El objetivo principal de la estrategia durante el período de cinco años de planificación es lograr una significativa disminución de la pobreza extrema y de la inseguridad alimentaria de las familias más pobres de las zonas prioritarias del país.
61. La intervención del programa se centrará en las familias, dado que son las unidades sociales y económicas dentro de las cuales se administran y adjudican los alimentos destinados a satisfacer las necesidades alimentarias de los miembros más vulnerables de las familias. La ayuda alimentaria aumentará la seguridad alimentaria, la nutrición y la generación de ingresos de las familias a través de las funciones que se describen a continuación.
62. La ayuda alimentaria proporcionará la alimentación necesaria a grupos vulnerables nutricionalmente en riesgo. Las actividades del proyecto aportarán alimentos de alto valor nutritivo para mitigar las deficiencias de proteínas y micronutrientes en niños menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes, y mujeres cabeza de familia. La ayuda alimentaria servirá también como transferencia de ingresos, y los miembros femeninos de las familias controlarán las raciones de alimentos.
63. A otro nivel, los planes de alimentos por trabajo se utilizarán como catalizador para administrar y conservar los recursos naturales, mejorar la infraestructura comunitaria y obtener recursos productivos. Dichas actividades tendrán unas repercusiones directas sobre la calidad de vida al mejorar la salud, estimular la economía local y facilitar las vías de acceso. Las actividades relacionadas con la conservación de suelos y aguas ayudarán a recuperar y reconstruir la base productiva de la comunidad, lo que a largo plazo aumentará su estabilidad y resistencia.
64. Las operaciones del PMA se centrarán en las zonas más pobres y de mayor inseguridad alimentaria del país, que se determinarán utilizando los criterios definidos en el Mapa de Pobreza del FHIS (1993) y el Censo de Talla en Escolares de Primer Grado (1995). Otros de los elementos considerados son: las organizaciones comunitarias y municipales que cuentan con planes de gestión participativos (CODEM) y el nivel de asistencia recibido por las comunidades (participación de otros donantes y/o programas de ayuda alimentaria en la zona). Las actividades se destinarán a las comunidades rurales de Lempira, Intibucá, La Paz, El Paraíso, Valle, Choluteca, Copán, Ocotepeque, sur de Santa Bárbara y de Francisco Morazán y Gracias a Dios. En Lempira, Intibucá y La Paz, se centrarán en las comunidades con baja concentración de donantes o de proyectos de ayuda alimentaria.
65. La ayuda del PMA se destinará a la población pobre de las zonas rurales. Entre los beneficiarios directos figurarán los pequeños productores rurales (con menos de tres hectáreas de tierra) y sus familias, así como las mujeres jefes de hogar y sus hijos. Entre los



miembros de las familias se identifican como más vulnerables las mujeres embarazadas y lactantes y los niños menores de cinco años.

66. La estrategia fomentará los métodos participativos así como la distribución equitativa de los beneficios entre hombres y mujeres. Se utilizarán indicadores específicos de género para medir los objetivos y las prestaciones del proyecto. El programa evitará el establecimiento de proyectos separados que tiendan a marginalizar a las mujeres del programa principal de desarrollo.
67. En el futuro las actividades fomentarán el desarrollo humano y la reconstrucción de recursos productivos de la siguiente manera:
 - a) Salud y nutrición. Las iniciativas e intervenciones tienen por objeto mejorar la situación sanitaria y nutricional de la población más vulnerable - prioritariamente, las mujeres cabeza de familia - facilitando el acceso a los servicios de salud y a la seguridad alimentaria de los hogares, lo que está de conformidad con la política del Gobierno en materia de descentralización, seguridad alimentaria y nutrición. Se impartirá, además, capacitación en salud preventiva y nutrición, y se establecerá un sistema de vigilancia nutricional. Las actividades y el proceso de descentralización municipal de salud serán llevados a cabo por el proyecto Honduras 5691 en coordinación con el Programa Acceso, de la Secretaría de Salud, y con la cooperación del Gobierno de Suecia, el UNICEF, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el USAID. La ejecución correrá a cargo conjuntamente de la Secretaría de Salud y las ONG, con la participación activa de los CODEM y la asistencia técnica del UNICEF y el FNUAP.
 - b) Recursos naturales, conservación de suelos y aguas, y desarrollo forestal. Las actividades se dirigen a la recuperación y conservación de los recursos naturales, el desarrollo agrícola sostenible y la protección de fuentes hídricas (plantaciones agroforestales y familiares para leña y madera, viveros, ordenación de bosques naturales, y capacitación). La base de estas actividades será el proyecto Honduras 5609 de ordenación forestal participativa (1997-2001), recientemente aprobado. El proyecto tiene por objeto incrementar los ingresos familiares y la seguridad alimentaria de aproximadamente 17 055 personas (incluidos grupos indígenas) en 262 aldeas. La responsabilidad de la ejecución será de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), y la coordinación de la actividad forestal dependerá de un grupo consultivo formado por representantes del gobierno y de los donantes. Desde el comienzo del ciclo del proyecto se están aplicando métodos participativos y análisis de género.
 - c) Educación. Entre las actividades figurarán programas de alfabetización y de educación de adultos que se ejecutarán conjuntamente con instructores voluntarios y utilizando los medios de comunicación social, tales como programas de radio, y que beneficiarán especialmente a las mujeres que no tienen otra forma de acceder a los servicios de enseñanza. La ejecución de estas actividades será competencia de la Secretaría de Educación (SEP), las Municipalidades, las ONG y los CODEM. Se continuará apoyando el programa de enseñanza básica del USAID y las actividades que tratan de reforzar los servicios de educación a nivel local. Además, se coordinarán las actividades con el programa de la SEP/Banco Mundial.



Modalidades operacionales y requisitos del programa

68. Con objeto de asegurar la sostenibilidad de las actividades, los beneficiarios participarán activamente en todas las etapas del programa, desde la formulación del proyecto hasta la evaluación de sus resultados. Las actividades emprendidas por los proyectos fortalecerán las capacidades de gestión comunitarias, favoreciendo la incorporación de las mujeres al proceso de toma de decisiones, y asegurando la equidad en la distribución de los beneficios. La participación de las mujeres (individualmente o en grupo) será un requisito importante para la aprobación de inversiones en las comunidades.
69. La incorporación activa de las comunidades al proceso de toma de decisiones y de selección de actividades exigirá cambios importantes en los procedimientos operacionales. Así, pues, una vez identificadas las comunidades prioritarias, las organizaciones de desarrollo comunitario participarán realizando las evaluaciones a nivel municipal. Las necesidades de la comunidad se determinarán utilizando métodos participativos y se establecerán como parte de las actividades del proyecto. La gestión, la sostenibilidad de las actividades y la identificación de los beneficiarios con el proyecto se fortalecerán mediante la utilización de metodologías participativas en las etapas de toma de decisiones y gestión, y de requisitos de financiamiento parcial de las intervenciones por parte de las comunidades beneficiarias (insumos, transporte, manipulación de los alimentos, etc.).
70. El desarrollo local y el fortalecimiento de las municipalidades se centrarán, en forma selectiva, en medidas para fortalecer las organizaciones de desarrollo locales/comunitarias (tales como CODEM y CODECOS - asociaciones de desarrollo comunitario -) en las mismas zonas en que se ejecuten las actividades que reciben ayuda del PMA. Los CODEM, creados en un marco de descentralización, constituyen la base para la realización de los planes de desarrollo a nivel municipal. Actualmente, 210 municipalidades de un total de 293 han elaborado planes de desarrollo local. El PMA apoyará la participación y el liderazgo de las mujeres en los niveles de decisión de los CODEM. Las actividades de capacitación incluirán gestión administrativa, liderazgo, prácticas de desarrollo municipal y organización comunitaria, y se coordinarán con las actividades realizadas por el UNICEF y el USAID/ FUNDEMUN (fondo de desarrollo municipal), entre otros, a las que servirán de apoyo. También se apoyarán actividades que realizan con éxito la Asociación Nacional para el Fomento de la Agricultura Ecológica (28 ONG miembros), el Comité Nacional para la Agricultura de Terrazas (CONASEL) (15 instituciones públicas y privadas) y organizaciones privadas de voluntarios (OPD) (Save the Children, Servicios Católicos de Socorro, Visión Mundial, FINCA (Fondo Internacional para Ayuda a las Comunidades) y los CODEM.
71. La participación de las ONG en la ejecución de las actividades que reciben ayuda del PMA se decidirá tomando como base algunos criterios específicos que incluyen, entre otros, los siguientes requisitos: capacidad de ejecución comprobada, aceptación de compromisos estrictos de participación, y capacidad demostrada de análisis y planificación con perspectiva de género. Las municipalidades deberían contar con una capacidad administrativa y gerencial mínima (en particular, capacitación en programas de fortalecimiento municipal). Las alianzas estratégicas con otros donantes y organismos de cooperación técnica son importantes para complementar los recursos y mejorar la eficacia general de las intervenciones. La carencia de recursos financieros que afecta a algunas instituciones del gobierno, a ONG y municipalidades, hace recomendable que el PMA examinar detenidamente la conveniencia de compartir los gastos de transporte y de manipulación de alimentos.



72. Los programas en régimen de alimentos por trabajo deberían ejecutarse preferentemente en épocas de escasez (entre marzo y agosto, aproximadamente, en la zona occidental, y entre febrero y julio en el sur), y se deberían evaluar atentamente las repercusiones de la ayuda alimentaria (maíz y frijoles) en los mercados locales. La compra local de alimentos es una opción interesante, ya que puede tener consecuencias positivas para el desarrollo de la producción local y de los mercados.
73. La Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS) seguirá encargándose de la logística y de la manipulación de los alimentos (Puerto Cortés-San Pedro Sula). Sin perjuicio de lo anterior, los servicios de la JNBS deben fortalecerse: a) sistematizando y automatizando la información de su gestión; b) aumentando la capacitación de su personal en materia de manipulación y administración de los alimentos; c) haciendo inversiones adicionales en equipo de transporte. Existen importantes economías de escala en la logística de los alimentos, de suerte que los servicios prestados por la JNBS no deben fraccionarse (otras instituciones que presten servicios en paralelo). Para reducir los costos, el PMA deberá mejorar su logística y el flujo de información sobre los embarques de alimentos.
74. Sólo se considerará la monetización de una parte de los productos del PMA para proporcionar insumos complementarios esenciales que no pueden conseguirse de otras fuentes ni como costos de apoyo directo. El trigo es el único producto que puede monetizarse en gran escala sin producir efectos negativos en el mercado interno. La participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) deberá continuar para garantizar, como en el pasado, la transparencia del proceso de monetización. Para mejorar el proceso, es necesario solucionar algunos problemas relacionados con la fecha de los embarques y la oportunidad de la información (fecha de llegada del embarque, precio, especificaciones y calidades del producto).
75. El sistema de SyE es de fundamental importancia no sólo para verificar el logro de los objetivos y las actividades del proyecto, sino también para determinar las repercusiones y eficacia generales de la ayuda alimentaria, y el logro de los objetivos principales de la estrategia. Los sistemas de información que se utilizan actualmente deberían uniformarse y automatizarse para tener un acceso inmediato y oportuno a la información. Se formularán indicadores para cada proyecto o zona estratégica de ejecución; en particular, los sistemas deben modificarse para evaluar las repercusiones nutricionales de las actividades y verificar el cumplimiento de los objetivos de género, todo lo cual se complementará con un estricto control administrativo para asegurar que los recursos alimentarios y financieros sean utilizados adecuadamente.

Coordinación

76. La coordinación y la ejecución de las actividades futuras se realizarán en dos niveles. A nivel central, se establecerá una unidad coordinadora con representación de las secretarías pertinentes (Planificación, Salud, Educación y Recursos Naturales), la participación del PMA, y un representante de los gobiernos y municipalidades locales. La coordinación de las actividades a nivel local será competencia de los comités de desarrollo municipal.
77. El PMA coordinará y armonizará el programa para el país con otros organismos de las Naciones Unidas y donantes. El actual programa del PNUD (Quinto ciclo de programación) terminó el 31 de diciembre de 1996, pero continuará en 1997, y el Sexto ciclo de programación abarcará el período comprendido entre 1998 y el 2002, mediante programaciones trienales y revisiones anuales. Actualmente el PNUD está realizando un ejercicio de evaluación del país en colaboración con otros organismos de las Naciones



Unidas. Este proceso debería permitir la formulación, al final de 1997, de una Nota de la Estrategia del País para Honduras.

78. El período del programa del PMA, 1988-2002, coincide con el Sexto ciclo de programación del PNUD y el próximo período gubernamental (1998-2002). La armonización programática del PMA con otros organismos que tienen ciclos de programación diferentes, tales como el UNICEF (1996-2000) y el FNUAP (1996-1999), es un asunto aun no resuelto.

Recursos

79. Las necesidades totales de ayuda alimentaria para el período de planificación, 1998-2002, se han estimado en 30,9 millones de dólares. De este total, 9,5 millones de dólares se obtendrían como recursos básicos con cargo al PMA. El saldo de 21,4 millones de dólares se programará teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos del PMA, el interés de los donantes de financiar actividades incluidas en el programa en el país y las prioridades que la Junta Ejecutiva ha recomendado tener en cuenta a la hora de asignar recursos a los PBIDA. Las actividades de desarrollo de recursos humanos absorberán el 71 por ciento de los recursos (45 por ciento para salud y 26 por ciento para educación), y el resto se dedicará a actividades productivas (desarrollo de recursos naturales y desarrollo local).

PROBLEMAS Y RIESGOS ESENCIALES

80. Pese a los esfuerzos realizados por el gobierno para actualizar y dar mayor precisión al plan de seguridad alimentaria, no hay hasta la fecha decisiones claras en materia de políticas sobre ayuda alimentaria, ni directrices para asignar prioridades de acción y organizar la ayuda alimentaria. Faltan elementos objetivos para insertar efectivamente las actividades de ayuda alimentaria apoyadas por el PMA y otros donantes en un marco estratégico nacional. Con ese fin, se harán esfuerzos para integrar un foro con los organismos interesados en seguridad alimentaria (tales como CARE, la Unión Europea, el PNUD, la OMS, etc.), el gobierno y otros agentes interesados, con objeto de ampliar el debate sobre coordinación entre organismos en materia de seguridad y ayuda alimentaria.
81. Queda aún mucho por hacer para completar y consolidar el proceso de reestructuración del sector público. Mientras esto ocurre, se observan deficiencias institucionales, problemas de definición del cometido de las instituciones, e insuficiencia de recursos de contrapartida. Entre los aspectos más importantes cabe señalar: a) el papel de la Secretaría de Planificación (SECPLAN), institución responsable hasta el momento de la coordinación de la ayuda alimentaria en Honduras, está en proceso de redefinición; y b) el progreso en la ejecución de medidas fundamentales en el proceso de descentralización, como es el mejoramiento de la capacidad de gestión de las municipalidades, la estructuración y capacitación de los consejos de desarrollo municipal, es más lento de lo previsto.



ANEXO

INDICADORES SELECCIONADOS		
	1991	1994
Pobreza total (porcentaje)	75	67
- necesitados	54	47
- urbana	47	40
- rural	60	53
Subempleo total (porcentaje)	36	26
- hombres	35	25
- mujeres	39	27
Salario mínimo (lempiras)		
- jornal	3,24	2,98
- agrícola	2,11	2,35
- ingresos medios mensuales	211	259
- costo mensual de la cesta de alimentos	189	181
Gasto social (1995)		
- total (millones de lempiras)	1 702	2 252
- como porcentaje del PIB	7	8
- per cápita (dólares)	46	47

CEREALES BÁSICOS						
Suministro interno de cereales (miles de toneladas)	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Arroz	43 349	82 456	37 562	24 591	54 534	66 253
Maíz	29 566	316 486	302 173	312 722	273 336	354 216
Frijoles	52 732					
Trigo	91 296					
Cantidades totales, de las cuales:	483 033	624 346	523 213	554 900	484 333	660 516
comercial						
importaciones -	79 923	176 090	54 240	221 611	249 415	309 180
donaciones -	89 174					
Disponibilidad per cápita (kg/año)	1980-84	1985-89	1990-95			
Arroz	9,1	9,2	10,			
Maíz	72,2	60,4	59,9			
Frijoles	7,6	7,7	11,6			
Trigo	20,3	23,8	25,3			
Total	109,2	101,1	106,8			



