

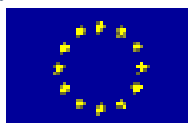


Diciembre 2009

Situación Actual de la Seguridad Alimentaria en Honduras

Factores determinantes en el contexto político, económico y social

Con el apoyo financiero de la Unión Europea



Ejecutado por



**El presente informe ha sido elaborado con el apoyo financiero
de la Unión Europea.**

**El contenido del mismo es responsabilidad de los autores y no
compromete a la Unión Europea.**

Presentación

Como parte de la Estrategia de Reducción de la Pobreza formulada para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, el Gobierno de Honduras formuló la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015 así como un Plan Estratégico para su implementación. Este marco institucional hacía descansar la responsabilidad de la coordinación de la implementación de esta política en la Sub-Secretaría del Despacho Presidencial, contando con el apoyo de una Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con estos instrumentos, y en el marco del Convenio de Cooperación FOOD/2004/017-003 firmado entre el Gobierno de Honduras y la Unión Europea, se ejecuta el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras. Este programa incluye una Asistencia Técnica Internacional de largo plazo y Misiones Cortas de ATI con objetivos específicos para apoyar al Gobierno de Honduras en la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria.

En este marco, se ha constituido el Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional coordinado por la Subsecretaría de Estado en el Despacho Presidencial a través de la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde como una de las prioridades ha surgido la necesidad de realizar un estudio de “Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras en el contexto político, económico y social”.

El presente documento es el resultado del trabajo de una Misión de Corta Duración, trabajando de manera estrecha con la Asistencia Técnica Permanente y la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria. Los resultados preliminares han sido socializados tanto con la Delegación de la Unión Europea y el Sub-Secretario del Despacho Presidencial, como con el referido Comité Técnico Interinstitucional.

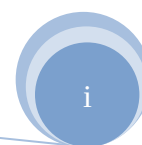
Este informe pretende ser global, actualizado, validado y verificable para tratar de constituirse en un instrumento orientador sobre la situación actual de la seguridad alimentaria y nutricional, que permita la definición de los lineamientos y prioridades en seguridad alimentaria en el marco del Plan Estratégico para la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria.

Tras una cercana apreciación de la apremiante realidad rural, así como del contexto general de crisis económica y de alteraciones climáticas causadas por el Fenómeno de El Niño, y de la situación política que atraviesa el país, se ha considerado conveniente reforzar la dimensión propositiva del informe en coherencia con la necesidad de orientar y mejorar el proceso de toma de decisiones estatales y de la cooperación internacional, así como “proporcionar lineamientos para establecer intervenciones coordinadas y complementarias para resolver y prevenir situaciones de seguridad alimentaria” de manera de mejorar su utilidad como herramienta para que el nuevo Gobierno pueda encarar los desafíos en la temática de seguridad alimentaria y nutricional que encontrará al inicio de su mandato.

No obstante el delicado escenario económico y social en que se produce el cambio de Gobierno, cabe a los funcionarios del Estado y al personal experto de programas y proyectos en asuntos sociales, particularmente en seguridad alimentaria y nutricional, asumir la oportunidad de posicionar el tema SAN en la verdadera dimensión nacional que le corresponde y enfrentar el desafío de expandir su visión y alcance.

Particularmente importa comprometer efectivamente al conjunto de la sociedad para que se plantee avalar las decisiones y atribución de medios que permitan al Gobierno establecer como objetivo nacional garantizar la seguridad alimentaria para toda la población y definir los plazos para alcanzar esa meta.

Solo a través de políticas públicas ambiciosas y medios suficientes se logrará alcanzar resultados concretos que transformen la realidad y ofrezcan a las nuevas generaciones las capacidades y oportunidades para efectivamente salir de la pobreza y asumir su ciudadanía en mejores condiciones que las que ha tocado vivir a quienes les han precedido.





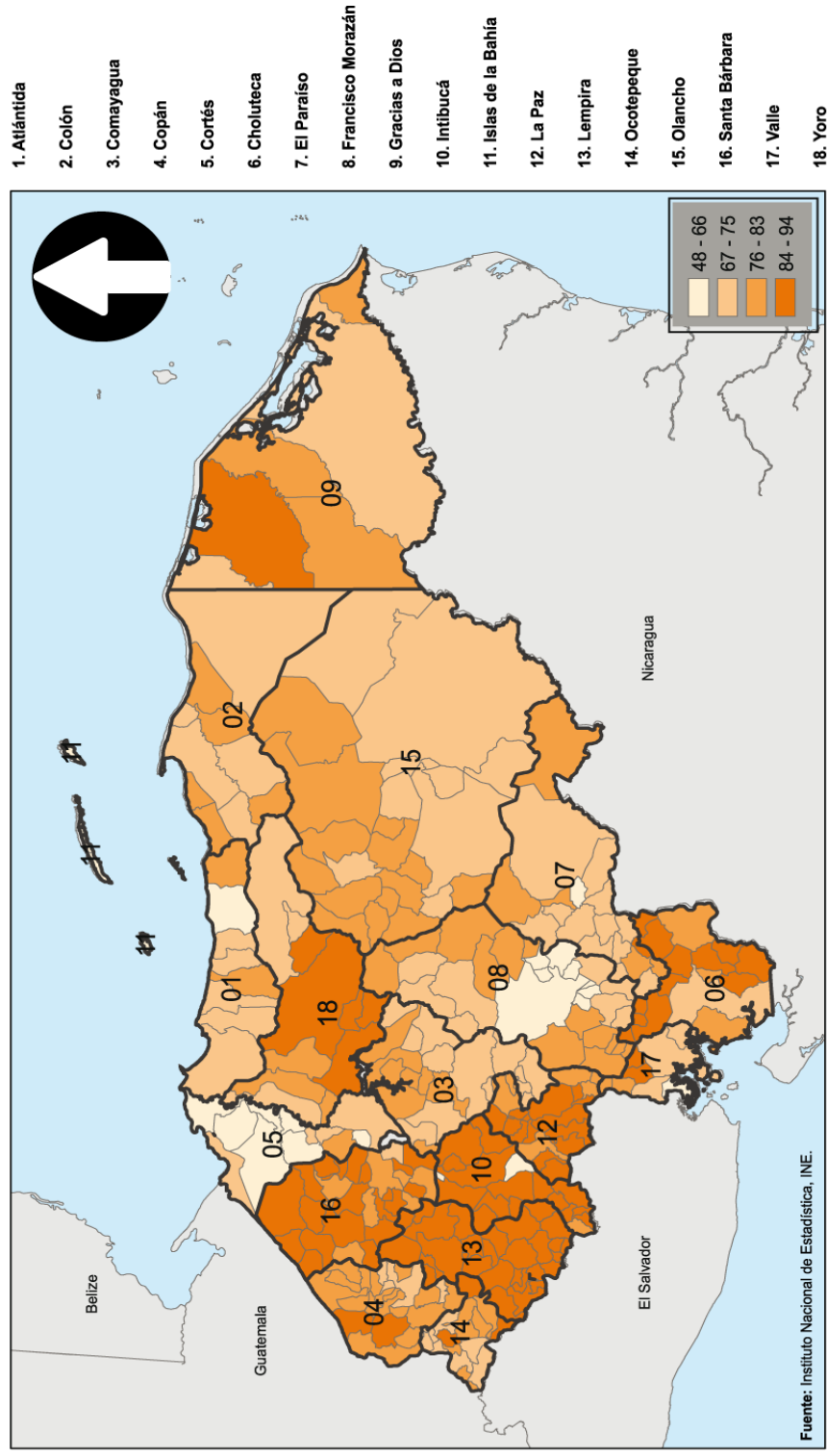
Contenido

RESUMEN EJECUTIVO	1
Nociones Generales de Seguridad Alimentaria.....	3
Evolución Histórica del Concepto SAN	4
1. Contexto Internacional y Posibles Riesgos y Oportunidades	5
1.1. Escenario Económico Internacional	5
1.1.1. La Crisis Mundial y las Economías en Desarrollo.....	5
1.1.2. Tendencias en Centroamérica.....	6
1.2. Mercado Internacional de Alimentos	6
1.2.1. Alimentos y Energía.....	7
1.2.2. Impacto del Alza de Precios de Alimentos en Centroamérica.....	7
1.3. Otros Impactos Externos: Cambio Climático.....	8
1.4. Proyecciones de Organismos Internacionales	9
1.5. Consecuencias en el Escenario Nacional	10
1.6. Acuerdos Internacionales Sobre Seguridad Alimentaria	11
1.7. Riesgos y Oportunidades	12
2. Evolución y Perspectivas del Contexto	13
2.1. Respuesta del Gobierno a la Crisis Internacional: el Plan Anti Crisis	13
2.2. Segunda Reacción del Gobierno: el Plan de Emergencia de julio 2009	14
2.3. Percepciones desde la Cooperación Internacional: Escenario de Corto Plazo	15
2.4. Panorama al Concluir el 2009	17
2.5. Perspectivas para 2010	18
3. Diagnóstico de Situación SAN en Honduras	19
3.1. Contexto Político e Institucional.....	20
3.1.1. Institucionalidad.....	20
3.1.2. Políticas Públicas Relacionadas con SAN.....	22
3.1.3. Análisis del Contexto Político e Institucional.....	24
3.2. Contexto Económico.....	25
3.3. Contexto Social	29
3.4. Incidencia y Análisis Macro de Intervenciones Sectoriales.....	30
3.4.1. Sector Salud.....	30
3.4.2. Sector Educación	32
3.4.3. Sector Agroalimentario	33
3.4.4. Revisión de Intervenciones	36
3.5. Análisis de Factores Determinantes de la SAN por Componente.	36
3.5.1. Pilar Disponibilidad	38
3.5.2. Pilar Acceso	41
3.5.3. Pilar Consumo - Utilización Biológica	43
3.5.4. Pilar Estabilidad.....	45
3.6. Sistemas de Información	45
3.7. Análisis de Gasto-Inversión en la Lucha Contra la Pobreza e Inseguridad Alimentaria	46

4.	Análisis de Factores Condicionantes de la SAN	48
4.1.	El Sector Rural	48
4.2.	El Ámbito Periurbano	50
4.3.	Las Políticas de Seguridad Alimentaria	50
4.4.	La Política Redistributiva	51
5.	Sugerencias para Mejorar las Intervenciones	52
5.1.	Elementos para Fortalecer el Diseño y Ejecución del Plan	53
5.1.1.	Institucionalidad	54
5.1.2.	Temporalidad de las Acciones	54
5.1.3.	Procesos de Coordinación Operativa	55
5.1.4.	Procesos de Planificación, Focalización y Cobertura	55
5.1.5.	Adecuación de Procedimientos de Financiación y Contratación	57
5.1.6.	Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas	58
5.2.	Política de Incidencia en Comunicación y Socialización de la Problemática	59
5.3.	El Accionar de la Cooperación Internacional	59
6.	Impulso de la Acción Pública en SAN: Un Escenario Ampliado	60
6.1	Aumento de Oportunidades de Empleo (Componente Ingreso)	61
6.2.	Apoyo a la Formación del Capital Humano (Componente Educación y Salud)	62
6.3.	Impulso a la Actividad Económica (Componente Producción y Mercados)	63
6.4.	Refuerzo del Desarrollo Local (Componente Infraestructura)	64
6.5.	Mejora de las Condiciones de Uso y Consumo (Componente Consumo - Utilización Biológica)	65
ANEXOS		66
Anexo 1:	Marco General de Actualización de Futuros Informes	67
	Producción de Estadísticas Sociales	68
	COTISAN como Espacio de Intercambio de Información	68
	Registro y Análisis de Intervenciones Anteriores y En Curso	68
Anexo 2:	Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional	69
Anexo 3:	Bibliografía consultada	73
Anexo 4:	Siglas y Términos	75

MAPA 6

REPUBLICA DE HONDURAS
MAPA DE POBREZA DE HONDURAS SEGÚN LINEA DE POBREZA (LP), 2002



Método de línea de pobreza:

Consiste en establecer a partir de ingresos de los hogares captados por la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples la capacidad que estos tienen para satisfacer, por medio de compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimenticias y no alimenticias consideradas como básicas.

Situación Actual de la Seguridad Alimentaria en Honduras

Factores determinantes en el contexto político, económico y social

RESUMEN EJECUTIVO

La problemática social que Honduras comparte con países de desarrollo socio-económico comparable en la región, presenta características propias y la pobreza no corresponde con los niveles declarados de inversión social. La pobreza y por ende la inseguridad alimentaria afecta a 72 de cada 100 hondureños, siendo la situación aún más grave en el sector rural, en particular la región sur occidental. Más de la mitad de los habitantes de Honduras (cerca de 4 millones de personas) están en pobreza extrema pues sus ingresos no logran cubrir la canasta básica de alimentos, mientras que el resto de población en pobreza (algo más de 1.5 millones de personas) puede pagar sus alimentos pero no cubrir sus requerimientos básicos en educación, salud o vivienda.

Los demás indicadores sociales no resultan más alentadores. 35% de los hogares aun no cuentan con agua potable, 63% no tienen acceso a energía eléctrica y 52% aun utilizan la leña como fuente principal de energía. En cuanto a salud, han existido avances en la disminución de la desnutrición infantil, que de 44% en 1987 pasó a 33% en 2001 y hoy registra un nivel del 21%; la tarea pendiente es considerable, pero para enfrentarla solo hay 8.2 médicos, 3.2 enfermeras, 13.2 auxiliares de enfermería y 1.5 odontólogos por cada 10,000 habitantes. De otra parte, 14% de los hondureños no tiene nivel alguno de educación, 43% no completan la educación primaria, índice que en el área rural se eleva a 53%, siendo la causa principal de deserción la necesidad de generar ingresos para el sustento familiar. La escolaridad promedio nacional es de 3.6 años para los varones y de 4.3 para las niñas. La cobertura en educación llega únicamente al 90% de los niños, por lo que tarde o temprano el 10% no cubierto y los que no concluyen la primaria son serios candidatos a conducir hogares en los que se perpetúe la pobreza.

El crecimiento económico del país ha sido importante pero no ha logrado sostenerse para mantener la demanda de empleo sumado al incremento poblacional. Únicamente 25% de la población hondureña tiene trabajo, por lo que la tasa de dependencia es elevada y el desempleo un problema cada vez más agudo. La situación es más grave aún en el área rural, donde más del 35% de las familias rurales no tiene acceso a tierra y engrosan las filas de los subempleados.

El medio rural cuenta con un sector moderno de reconocido dinamismo y capacidad exportadora,

vitalidad que por diversas causas no se extiende a la producción de alimentos. Desde 2005 existe un déficit constante y creciente, originando que las importaciones agroalimentarias crezcan en una proporción de 3 a 1 respecto de las exportaciones.

Para enfrentar la difícil situación social el país cuenta con marcos de política sectorial tanto para la lucha contra la pobreza como para enfrentar la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, aunque las causas de ambas son en esencia las mismas, sus acciones se han venido desarrollando bajo esquemas institucionales y operativos paralelos, con la consiguiente pérdida de eficiencia y, en algunos casos, también eficacia. Esta misma dualidad parece condicionar una estructura institucional costosa, lo que explica al menos en parte que más del 75% de los recursos destinados a la lucha contra la pobreza e inseguridad alimentaria se dediquen a gasto corriente y que no todo el saldo restante pueda calificarse efectivamente como inversión. Cifras oficiales dan cuenta de que menos del 10% son recursos invertidos en este cometido.

Otra causa probable de este desequilibrio es la proliferación de instituciones, programas y proyectos, cada una con su pesada carga administrativa y operativa, que vienen desarrollando acciones paralelas y duplicando esfuerzos con la consiguiente ineficiencia en el uso de recursos humanos, financieros y logísticos. Aun a pesar de esta abundancia institucional se nota una escasa presencia del Estado en el área rural, debido a que el gasto principal en sueldos y salarios a nivel central reduce los recursos para desarrollar las tareas de ejecución y acompañamiento en el terreno.

Con algunas excepciones, la asignación de recursos no ha obedecido a un patrón de planificación nacional multisectorial. Las acciones individuales desplegadas desde las distintas Secretarías de Estado muestran poca articulación intersectorial y su alcance y cobertura parecen depender más de la cuantía de recursos disponibles en un particular momento que de una asignación rigurosa de los fondos del Estado en función de un conjunto de objetivos nacionales prioritarios y plurianuales. Es también insuficiente la cultura de acompañamiento, monitoreo y evaluación de proyectos, con una lógica de control y rendición de cuentas que contribuye poco a ajustar la acción en función de los resultados de estas actividades.

Para añadir a la difícil situación de pobreza y los elevados niveles de inseguridad alimentaria, el escenario fiscal y de cuentas externas 2009-2010 se ve afectado como consecuencia de la crisis



internacional, la reducción de la actividad económica nacional y las dificultades derivadas de la delicada situación en la conducción política del país. La lentitud en la recuperación económica global y el impacto del nuevo escenario mundial post-crisis sobre las economías emergentes, añade incertidumbre a un contexto ya desfavorable. A lo anterior se suma la inestabilidad meteorológica asociada al Fenómeno El Niño, que condicionará el éxito de las cosechas en curso y que probablemente, contribuirá a un escenario de urgencia que será necesario atender en 2010.

Un análisis desde el enfoque de seguridad alimentaria permite ver que, con apoyo de importaciones alimentarias, el pilar Disponibilidad de alimentos no constituye el problema principal. En cambio, el pilar Acceso a los alimentos resulta más débil y principal origen de la inseguridad alimentaria y nutricional a causa de la fragilidad de la economía familiar, las reducidas oportunidades de empleo y los reducidos excedentes para venta en el mercado; el agravamiento de la crisis económica agudiza los factores señalados y seguramente afectará primero a los más vulnerables.

En el caso del pilar Consumo-Utilización biológica, el análisis muestra una gradual reducción en los índices de desnutrición por los esfuerzos que se vienen realizando desde diferentes frentes, incluida la Merienda Escolar. Las principales causas del aun reducido impacto se pueden atribuir a escasez de recursos, insuficiente focalización, duplicación de acciones y su consecuencia en menor cobertura, ausencia del tema en el currículo escolar y falta de capacitación familiar en buenas prácticas alimenticias. Finalmente, el pilar Estabilidad no cuenta con avances significativo fuera de acciones puntuales dirigidas a controlar el precio de los productos básicos y debería ser promovido desde la PSAN a fin de contribuir a dar solidez a la estructura de la seguridad alimentaria y nutricional de Honduras a mediano plazo.

En este contexto es necesario que la temática seguridad alimentaria y nutricional del país expanda su acción bajo un marco más amplio de combate a sus causas y condicionantes, las que deben identificarse en la pobreza, escasa preparación e insuficiencia de oportunidades para que la población menos favorecida encuentre el camino para integrarse a la dinámica económica del país. Tanto por consideraciones éticas como por la necesidad de eliminar obstáculos al crecimiento de un mercado interior que demande crecientemente los productos y servicios que el país produce, se necesita de un impulso político decidido y una asignación de recursos de magnitud comparable al de los problemas que debe enfrentar.

En consecuencia, es necesario impulsar la acción nacional en seguridad alimentaria y nutricional, aumentar su complementariedad efectiva con las acciones de lucha contra la pobreza, darle alcance efectivamente nacional y asignarles los recursos

necesarios para cumplir con las metas que aseguren cobertura igualmente nacional.

Para ello, es necesaria una efectiva integración a dos niveles. De una parte, es necesario integrar la conducción de ambas políticas (lucha contra la pobreza y seguridad alimentaria y nutricional) y de sus estructuras operativas, reforzándolas según convenga. De otra parte, es necesario incluir bajo la Estrategia PSAN todas las temáticas sectoriales de impacto en la seguridad alimentaria y nutricional que ya ejecutan, impulsan o promueven las distintas Secretarías de Estado. Nos referimos aquí especialmente a las acciones realizadas a través de las Secretarías de Estado responsables de temas clave como producción agropecuaria, salud, educación, infraestructura vial y energética e industria, por citar algunas de las más importantes.

Es necesario apoyar a las Secretarías de Estado en la identificación de los componentes de sus acciones sectoriales que requieren refuerzo para potenciar la dimensión seguridad alimentaria de su acción y, una vez definidos los medios necesarios para aumentar la eficacia o la cobertura de sus actividades priorizadas, asistirles en la búsqueda de recursos complementarios a los del Gobierno que pudieran movilizarse desde la cooperación internacional.

Al final del documento se detallan algunas recomendaciones para mejorar las intervenciones en seguridad alimentaria, incluyendo sugerencias sobre la planificación de las acciones, acompañamiento, monitoreo y evaluación, incidencia en el Gobierno y la sociedad, y sobre el propio papel de la cooperación internacional. Finalmente propone organizar la acción en SAN a través de un conjunto de pilares de acción a corto y mediano plazo que incluyen el aumento de las oportunidades de empleo, el impulso a la actividad económica en el medio rural, el aumento del capital humano de los niños en edad escolar, el aumento de la acción en infraestructura y la mejora de las condiciones de uso y consumo de los alimentos.

De otra parte, en el escenario de cooperación internacional aparecen nuevas oportunidades de aumento de los recursos financieros para dar un renovado y sustancial impulso a las acciones nacionales de lucha contra la inseguridad alimentaria y nutricional. Es creciente la importancia que la temática seguridad alimentaria recibe en los foros internacionales por la preocupación que genera el impacto de la contracción económica mundial sobre la capacidad de los países en desarrollo para atender sus crecientes necesidades en seguridad alimentaria y por el alza sostenida de los precios de los alimentos. Para aprovechar mejor las posibilidades de creciente financiamiento, el país debe dotarse de un marco de estabilidad económica y eficiencia en la gestión que permita que los recursos que asigne a la tarea lleguen efectivamente a los pobres, sin perderse en costos administrativos innecesarios o en sostener objetivos económicos escasamente viables.

Nociones Generales de Seguridad Alimentaria

De acuerdo a los conceptos actuales en la materia, originalmente recogidos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, Roma 1996) y actualizados en 2001, *“existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades energéticas diarias y sus preferencias alimentarias a fin de llevar una vida sana y activa”*.

Bajo este concepto se han construido primero tres y luego cuatro pilares que sostienen la estructura conceptual de la Seguridad Alimentaria, que se a continuación se detallan:



Disponibilidad: entendida como la existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, provenientes de la producción propia o fuente externa (incluida ayuda alimentaria).

Acceso: entendido como la capacidad de las personas para disponer de los recursos adecuados para obtener alimentos apropiados y una alimentación nutritiva.

Consumo - Utilización biológica: entendido como el aprovechamiento biológico de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, saneamiento y atención de salud preventiva, para lograr un estado de bienestar nutricional que satisfaga sus necesidades fisiológicas. Este concepto realza la importancia de insumos no alimentarios en la SAN.

Estabilidad: este nuevo pilar propuesto es transversal a los dos primeros y plantea que, para tener seguridad alimentaria, el individuo debe tener acceso a alimentos adecuados en todo momento y no debe estar en riesgo de quedarse sin acceso a ellos a consecuencia de crisis repentinas¹ ni de acontecimientos cíclicos².

¹ Por ej. crisis económica, política, social o climática.

² Por ej. inseguridad alimentaria estacional ligada a los ciclos productivos.

SEGURIDAD ALIMENTARIA vs. SOBERANÍA ALIMENTARIA

El concepto de seguridad alimentaria data de los primeros años de la década del 90, cuando la cooperación internacional cuestionó los programas de ayuda en alimentos a los países pobres, reconociendo que la ayuda en alimentos causaba más daños que beneficios y que en los países que la recibían, se instauraba una espiral de dependencia económica con efectos negativos en los mercados agrícolas.

La Unión Europea declaró la importancia de sustituir la ayuda alimentaria con una política de apoyo a la producción local, al abastecimiento de productos y a la capacitación en el uso de alimentos.

En 1996 la FAO organizó el primer encuentro mundial en Roma “FOOD for ALL” poniendo a la Seguridad Alimentaria en el centro del debate sobre la cooperación a los países pobres de África, América Latina y Asia.

La SOBERANÍA ALIMENTARIA fue un concepto utilizado esporádicamente por algunos países que apuntaban al autoabastecimiento de productos evitando depender de otras naciones y/o economías. Podemos citar las políticas autárquicas de Mussolini en Italia, al dictador Banda en Malawi o las campañas por el arroz de Samora Machel en Mozambique.

Por ello, el término SOBERANÍA ALIMENTARIA parecía en desuso o relegado a describir un periodo histórico lejano, hasta que reapareció siendo usado por actuales militantes de movimientos opuestos al neoliberalismo, que apoyan las reivindicaciones indigenistas y luchan por la conservación del medio ambiente. Soberanía alimentaria es el eslogan de varios gobiernos actuales pero no entendido como un concepto contrapuesto a la seguridad alimentaria, sino más bien complementario, indicando la necesidad de una seguridad alimentaria cuidadosa de respetar lo que el país produce y principalmente lo poco que los pequeños agricultores logran llevar a los mercados sin que tengan que enfrentarse con los precios bajos de productos importados de países más competitivos.

Movimientos sociales rurales mundiales, durante el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria 2001, reivindicaron el derecho de los pueblos a definir sus políticas agraria y alimentaria, sin imposiciones de organismos multilaterales ni de terceros países.

Y en marzo 2006, durante la Conferencia Internacional sobre la reforma agraria y el desarrollo rural, la soberanía alimentaria ha sido definida por la FAO como el conjunto de medidas necesarias para que las políticas de reforma agraria y desarrollo rural puedan verdaderamente reducir la pobreza, proteger el medio ambiente y fomentar un desarrollo económico amplio y global.

Los pilares fundamentales de la soberanía alimentaria incluyen el reconocimiento y cumplimiento del derecho a la alimentación y a la tierra; el derecho de cada pueblo a definir su propia política, respetando el derecho de la población autóctona a sus territorios; priorizando la producción de alimentos para los mercados locales y nacionales.



Evolución Histórica del Concepto SAN

El concepto de seguridad alimentaria nació cuando la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1974 definió la seguridad alimentaria como *“...que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios,”*³ considerando así únicamente el criterio de “suministro de alimentos”.

En 1983, la FAO se enfocó en el acceso a los alimentos, cambiando la definición a *“...asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan”*.

A partir de esta última definición el concepto de Seguridad Alimentaria fue evolucionando constantemente, influenciado por diversos estudios como el Informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre⁴, que hace una distinción entre la inseguridad alimentaria crónica, asociada a la pobreza estructural y bajos ingresos, y la inseguridad alimentaria transitoria que implica períodos temporales de inseguridad debido a desastres naturales, crisis económica o conflicto.

En 1996, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, se forjó el concepto multidimensional actual de la seguridad alimentaria que incluye el acceso, la disponibilidad, y el consumo - utilización biológica de los alimentos. Aunque el concepto de estabilidad en la provisión del suministro ya estaba considerado, es en años recientes que se habla de la Estabilidad como un eje transversal al Acceso y Disponibilidad de los alimentos.

De esta manera, la **seguridad alimentaria** está determinada por los niveles de **disponibilidad, acceso y consumo - utilización biológica** de los alimentos, mientras que la **vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria** está dada por los **riesgos** (efectos climáticos, sequías, inundaciones, entre otros) contrarrestada por la **capacidad de respuesta** a estos riesgos (ingresos no agropecuarios, ahorros, nivel de educación, vías de comunicación, etc.).

Se debe notar que la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de un país, se acentúa básicamente por los ineficientes sistemas productivos agroalimentarios, el acceso limitado y desigual a factores de producción (tierra y agua), la falta de calidad y cobertura en educación, y la deficiencia o inexistencia de abastecimiento de bienes y servicios.



³ Edward Clay, “Food Security: Concepts and Measurement”.

⁴ “Pobreza y hambre. Temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo”. Washington, D.C.⁴ Banco Mundial, 1986.

1. Contexto Internacional y Posibles Riesgos y Oportunidades

Al concluir la década, el panorama internacional se encuentra dominado por las consecuencias de la crisis financiera internacional desencadenada en 2008, con latente inestabilidad y amplia incertidumbre respecto de la marcha de la economía mundial y su evolución en los próximos años.

En la particular perspectiva de la seguridad alimentaria, la crisis provocada por desequilibrios financieros y alzas de precios sin precedentes, en un contexto de escasez energética y presión sobre los precios de materias primas, ha provocado una pérdida generalizada de empleo, caída de la capacidad fiscal para impulsar medidas sociales de alivio y se ha trasladado inesperadamente a los mercados de alimentos. De otra parte, el acelerado crecimiento de las nuevas economías emergentes condiciona un renovado escenario económico y político internacional, con nuevos e importantes actores impulsando procesos de reajuste en las relaciones de poder e influencia que genera repercusiones en todas las esferas.

Para la problemática de seguridad alimentaria los temas de principal preocupación en el corto plazo son detener el crecimiento de la pobreza, apoyar la recuperación del empleo y reducir los riesgos derivados de la volatilidad en el precio de los alimentos, en particular por su estrecha vinculación y aún dependencia de los otros factores señalados. Asimismo, en los temas ya señalados surgen tanto riesgos como oportunidades que son necesarias identificar e intentar aprovechar.

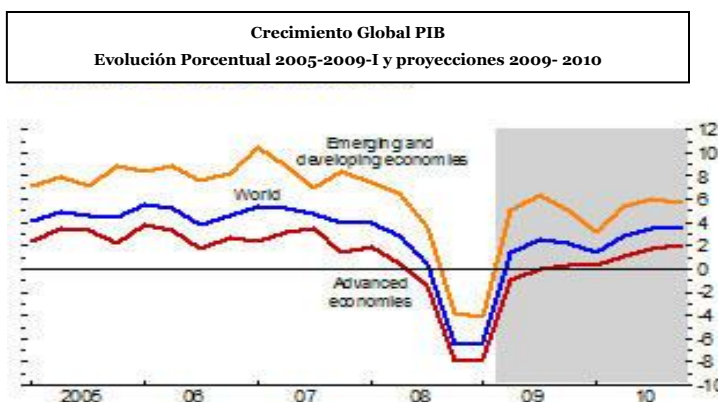
1.1. Escenario Económico Internacional

A fines de 2009, el escenario internacional se encuentra profundamente condicionado por la caída de la actividad económica global tras la crisis financiera iniciada a fines de 2008 y que continúa afectando la economía mundial. En los países desarrollados la actividad económica está actualmente sostenida por masivas inyecciones de capital en los mercados financieros y en algunos sectores clave de la economía, que deberán ser retiradas en algún momento con consecuencias difíciles de anticipar. La lenta recuperación que experimentan esas economías contrasta con la persistente caída del empleo y el consumo, lo que augura una muy lenta recuperación de la demanda.

Las principales economías emergentes parecen relativamente menos afectadas y continúan creciendo y recuperando parte del empleo perdido desde que se inició la crisis. Por su parte, los países de menor desarrollo, crecientemente dependientes del comercio internacional, vienen sufriendo estrechez en sus cuentas externas por la caída de sus ingresos del exterior, con la consiguiente disminución de la actividad económica y el empleo.

Las principales economías desarrolladas han decrecido en 2009. Se estima que al cierre del año la de Estados Unidos se habrá contraído en 1.7%, los países de la zona Euro 1.8% y Japón 3.8%.⁵ Para 2010, las expectativas son aún inciertas y mucho dependerá de la eficacia de los estímulos fiscales adoptados por las principales economías industrializadas para canalizar liquidez a los mercados, recuperar el crédito y reactivar la economía. Según previsiones del FMI⁶, la actividad económica global 2009 se contraerá en promedio en 1,4% y se recuperará en 2010 con un crecimiento del 2,5%.

El gráfico siguiente muestra la evolución porcentual comparativa del crecimiento mundial entre 2005 y las proyecciones a 2010, mostrando separadamente las tasas que presentan las economías avanzadas y las del mundo en desarrollo.



Fuente: Estimaciones del Fondo Monetario Internacional

Aunque el pronóstico 2010 citado resulta alentador, dada la complejidad del escenario y con enormes ayudas aún presentes en la economía, lo aconsejable es prepararse para un período de inestabilidad en el que cada economía busque maximizar sus propias potencialidades y defenderse de un escenario externo incierto.

1.1.1. La Crisis Mundial y las Economías en Desarrollo

La caída del consumo y el aumento del desempleo en los países desarrollados han afectado negativamente los volúmenes y precios de exportación de materias primas y bienes de consumo provenientes de los países en desarrollo, reduciendo sus tasas de crecimiento económico, impactando en el empleo y en la capacidad fiscal para cubrir las crecientes necesidades sociales que corresponde atender.

⁵ FMI. World Economic Outlook, Enero 2009. Del Plan Anticrisis del Gobierno de Honduras.

⁶ Fuente: estimados FMI (www.img.org)



Las medidas fiscales adoptadas por las principales economías desarrolladas contienen un potencial riesgo en términos de inflación que puede afectar seriamente la situación económica de los países emergentes que, además, carecen de medios para financiar planes de estímulo comparables. Otras medidas globales, lideradas por el FMI, han incluido la apertura de líneas financieras para ayudar a los bancos centrales (incluidos los de países emergentes) a superar la contracción crediticia que ha caracterizado esta crisis, con resultados mixtos y probablemente dependientes de otras consideraciones económicas de relevancia local.

1.1.2. Tendencias en Centroamérica

La crisis internacional de 2008 ha provocado en toda América Latina y el Caribe los mismos efectos de contracción económica, pérdida de empleos y menor consumo. La Oficina Regional de PNUD, que en 2008 pronosticaba un crecimiento para la región de 0,9% ha debido corregirlo en 2009 al nivel de -1,3%.

Ya desde 2008 el BCIE alertaba acerca de la contracción de la economía de los países centroamericanos como resultado de la crisis y caída de las exportaciones, la caída de las remesas, la disminución del turismo receptivo, la disminución de la inversión extranjera y de otros flujos de capital, con inevitables consecuencias en el aumento del déficit en cuenta corriente y la reducción del acceso al crédito.

El escenario es difícil para las finanzas públicas pues la caída de la actividad económica significa rápida disminución de ingresos fiscales por la participación elevada de impuestos al consumo en la renta pública. Las presiones para aumentar el gasto público y financiar medidas contracíclicas son grandes. Esto conlleva aumentos en los déficits fiscales y el consiguiente aumento de la deuda pública. Las consecuencias sociales de la caída del empleo son el aumento del malestar y de la pobreza.

Ya entonces se recomendaba flexibilizar la política monetaria y acudir al respaldo externo del FMI y la banca multilateral. Al mismo tiempo, las recomendaciones se han orientado al aumento prudente del gasto público para frenar la caída en la inversión y aumentar la protección social⁷.

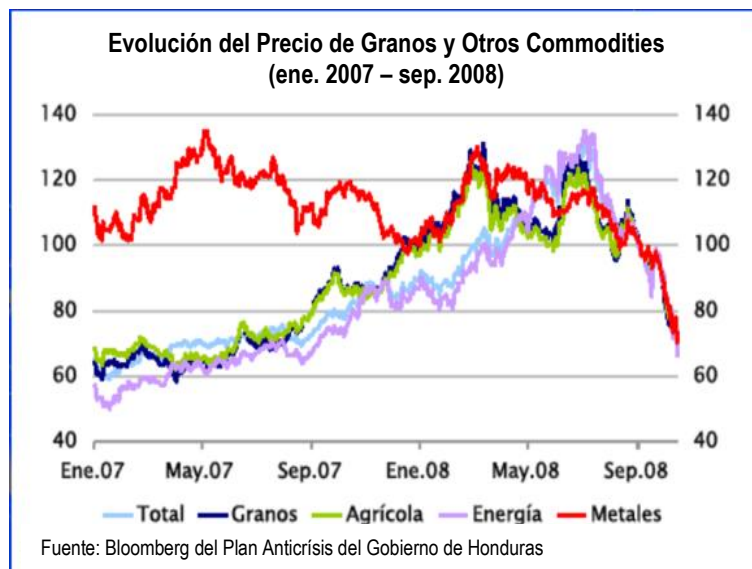
1.2. Mercado Internacional de Alimentos

Durante los últimos 40 años los precios internacionales de los alimentos a valores constantes se mantuvieron con tendencia a la baja, en un escenario en el cual, con algunas excepciones, la oferta alimentaria impulsada

por cambios tecnológicos se mantenía en equilibrio con el crecimiento de la demanda.

Sin embargo, en el período 2006-2008 se han producido cambios sin precedentes causados por la aparición del fenómeno inverso, de demanda excediendo la oferta, impulsado por tres factores: el sostenido aumento del consumo alimentario de los países emergentes, un acelerado proceso de conversión de alimentos en combustibles (alcohol, biodiesel) para sustituir el consumo de petróleo y fuerzas especulativas financieras atraídas por un escenario de inestabilidad y estimuladas por abundancia de liquidez. Hacia fines de 2008 los precios se habían reducido significativamente, aunque sin recuperar los niveles de 2006.

El gráfico siguiente muestra el rápido y simultáneo incremento de los precios de granos, otros productos agrícolas y petróleo, así como su rápida corrección tras desencadenarse la crisis de fines de 2008.



Las cosechas mundiales de 2008 y los pronósticos de mediados de 2009 respecto de la cosecha de este período muestran que, después de dos años de alcanzar las cosechas más altas de la historia, la oferta mundial de alimentos se mantiene nuevamente en equilibrio con la demanda. No obstante, FAO estima que los precios de los alimentos “seguirán altos unos diez años más”, por lo que los países en capacidad de reducir su dependencia alimentaria del exterior, como es el caso de Honduras, tienen una oportunidad singular para, a la vez, transferir más ingresos a su población rural y mejorar sus cuentas externas.

En lo relativo a la oferta mundial de cereales, citando datos a octubre 2009, el Departamento de Agricultura de EEUU ha modificado al alza sus últimas previsiones, apuntando a una producción mundial de cereales para la campaña 2009/2010 en torno a TN 1.092,5

⁷ “Impacto esperado de la crisis en Centroamérica”.

Rodas Martini, P., Economista Jefe. BCIE, Dic. 2008.

millones, algo menor (0,85%) respecto a la campaña 2008/2009. En septiembre 2009, FAO ha estimado un decrecimiento del 3% de la producción mundial de cereales de 2009 con respecto al récord de 2008, aunque señalando que las perspectivas para la situación mundial de la oferta y la demanda en 2009-2010 son satisfactorias.

- A pesar de los pronósticos alentadores, la recuperación económica mundial que ya se observa en el último trimestre de 2009 podría contribuir a reproducir condiciones semejantes a las que produjeron los aumentos sin precedentes en el precio de los alimentos del período 2006-2008. Esta es una señal de alerta para países que, como Honduras, muestran un crecimiento sostenido de sus importaciones alimentarias y deben buscar de reducir riesgos externos aprovechando sus potencialidades.

1.2.1. Alimentos y Energía

El problema de la escasez energética mundial resulta hoy profundamente relevante a la seguridad alimentaria debido a que, al ser posible producir combustibles líquidos a partir de fuente vegetal, se viene alentando este proceso de sustitución con el apoyo de subsidios públicos. El verdadero motor de esta carrera es la incertidumbre del mercado de petróleo tanto en precios como en abastecimiento, debido a una doble preocupación: el posible inicio de la declinación de los campos productores y el contexto político que condiciona la oferta proveniente de Oriente Medio.

Desde hace algunos años en EEUU se otorgan ayudas públicas para producir etanol a partir del maíz, mientras que otros países también impulsan la transformación de productos agrícolas en energía aunque partiendo de caña de azúcar, con un impacto mucho menor en los mercados alimentarios.

Actualmente EEUU dedica una cantidad mayor de granos a la producción de combustibles que a la exportación. Se estima que, de continuar la presente tendencia, y sin cambios a la vista en la legislación que estimula este proceso, en los próximos años cerca de un tercio de los granos producidos en EEUU se destinarán a la producción de combustibles.

El problema señalado se transforma en grave riesgo para la seguridad alimentaria cuando se añade al hecho de que la escasez de petróleo no es coyuntural. En efecto, a pesar del desarrollo de fuentes alternativas de energía, la oferta de crudo cubre con dificultad el sostenido aumento de la demanda y alcanzar mayores producciones implicará la explotación de reservas de cada vez más costosa extracción, impulsando los precios a niveles de difícil pronóstico.

El aumento de la actividad económica mundial, en particular los crecientes niveles de consumo

energético en las nuevas economías, parecen hacer inevitable que se produzca nuevamente una crisis energética que vuelva a afectar al mercado internacional de alimentos. En tal contexto, el precio del petróleo, guiado por consideraciones de creciente escasez, corre el riesgo de convertirse en referente del precio de los cereales y afectar gravemente la seguridad alimentaria. Este es un argumento poderoso para impulsar políticas de sustitución de importaciones alimentarias en aquellos países en los que esta opción sea posible.

1.2.2. Impacto del Alza de Precios de Alimentos en Centroamérica

En el foro sobre el impacto del alza de precios en la seguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica (San Salvador, 2008)⁸ se discutieron las posibles causas, alcances y consecuencias del impacto de las alzas mundiales de los últimos años, cuyas principales causas se atribuyen al paralelismo con el precio del petróleo, aumento de la demanda especialmente de mercados emergentes como China e India, así como la especulación financiera mundial y consecuentes fenómenos de acaparamiento a nivel regional y local. Se señaló también la disminución de la cotización del dólar respecto de otras monedas y el efecto de irregularidades climáticas a nivel mundial.

Se destacó la particular vulnerabilidad de Centroamérica por su dependencia en alimentos y combustibles importados, agudizada por los problemas de inequidad que la afectan, lo que conlleva el fuerte riesgo de un nuevo aumento en los niveles de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional, señalando que en Honduras las familias rurales pobres adquieren en los mercados entre el 25 y el 88% de sus necesidades de alimentos.

El Foro llamó a “reposicionar el tema de la seguridad alimentaria en Centroamérica” abordando el tema no solo desde la perspectiva de la producción de granos básicos sino desde el punto de vista de la “vulnerabilidad estructural” que amenaza a gran parte de la población que carece de un entorno productivo que le permita mejorar sus ingresos, haciendo notar que el fomento de sus capacidades es uno de los temas clave. Consideró el problema como de suficiente gravedad como para sugerir la implementación inmediata de “medidas de mitigación enérgicas, coherentes, estratégicas e innovadoras, de corto, mediano y largo plazo” en protección social, producción alimentaria, políticas públicas y funcionamiento de los mercados.

⁸ “Alza de Precios, Mercados e Inseguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica”. (PMA Honduras, oct. 2008)



El Foro consideró la necesidad de desarrollar acciones multisectoriales, coherentes y coordinadas en los campos de modernización de la producción agrícola, aumento de oportunidades de desarrollo en zonas pobres y mejoras en la comercialización de productos. A corto plazo debería aumentarse la cobertura de los programas de protección social y ayuda alimentaria, junto con el fomento de la producción de alimentos y mejora del poder adquisitivo de los hogares.

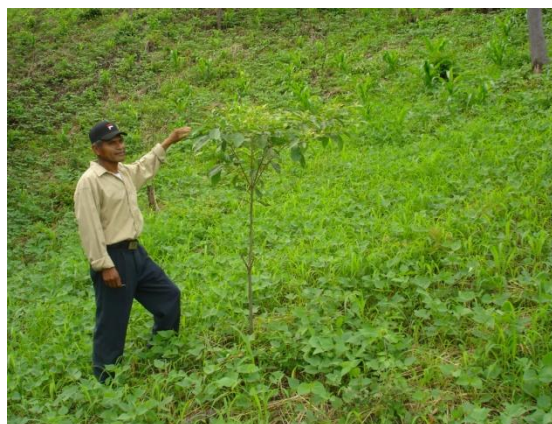
A mayor plazo, debería impulsarse una ampliación de la producción y redes de comercialización, así como de oportunidades económicas alternativas para los más pobres. Las instituciones públicas deben invertir más para modernizar la actividad económica rural y la producción de granos y cultivos no tradicionales. En el campo del fomento a la producción señalaron distintas medidas entre las que destacan la necesidad de “impulsar una mayor productividad agrícola” mediante tecnología en semillas mejoradas, riego, asistencia técnica, almacenamiento, etc., medidas de conservación de agua y suelos y aumento del acceso al crédito agrícola, así como propiciar la participación de pequeños productores en los mercados de manera de “obtener una dinámica de mercados más justa”.

Según señala FAO⁹, la nueva coyuntura plantea retos que exigen de acciones conjuntas y coordinadas entre los actores para convertir las amenazas a los cumplimientos de los objetivos en oportunidades de desarrollo. Las recientes alzas en los precios de los alimentos, los fenómenos climáticos adversos, y la mayor demanda por biocombustibles son fenómenos que si bien pueden dificultar la lucha contra el hambre, también constituyen oportunidades para integrar a las comunidades rurales y, más específicamente, a los pequeños agricultores a la dinámica del crecimiento económico si consideramos que América Latina y el Caribe es una región productora de alimentos básicos y abundancia relativa en recursos naturales.

Iniciativas como América Latina y el Caribe sin Hambre, apoyada por la FAO, la Estrategia Regional sobre Nutrición en la Salud y el Desarrollo de la OPS y la Iniciativa Hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil en América Latina y el Caribe, apoyada por el PMA, UNICEF, OPS y el BID, son emprendimientos que apoyan a los gobiernos de la región para la consecución de un mismo objetivo: erradicar el hambre y la desnutrición de nuestro continente.

1.3. Otros Impactos Externos: Cambio Climático

En lo relativo a la evolución mundial del clima y las crecientes evidencias de que el cambio climático constituye una realidad ineludible que afectará adversamente a la actividad humana en todas sus formas, los informes especializados señalan que Centroamérica en general, y Honduras en particular, afrontan riesgos moderados a severos y sugieren fuertemente la necesidad de incluir transversalmente esta temática en todas las iniciativas.



Honduras, debido a su ubicación en el trópico, se encuentra continuamente expuesta a los efectos cíclicos del clima. Los desastres naturales recurrentes - Huracán Mitch (1998), inundaciones, (2000, 2001 y 2005), y el cambio climático debido a los efectos de “El Niño” y “La Niña” - con ciclos recurrentes y cada vez más frecuentes de sequías e inundaciones, han debilitado la economía nacional, especialmente en el contexto de la agricultura y la pequeña y mediana industria, disminuyendo considerablemente las oportunidades de empleo y, por tanto, reduciendo el ingreso potencial de la economía.

Su particular orografía y abundancia de bosques, así como la coincidencia entre el asentamiento en laderas y la pobreza e inseguridad alimentaria de su campesinado más pobre, confirman la importancia de incluir este tema en la agenda social e impulsar la búsqueda de oportunidades para aproximar a la pobreza rural a los beneficios que pudieran derivarse de los mecanismos financieros ya previstos en relación a la protección del medio ambiente, como captura de carbono y otros que podrían introducirse en un futuro cercano.

⁹ “Panorama del hambre en América Latina y El Caribe 2008”. Informe preliminar. Abril 2008.

De acuerdo al índice de riesgo climático global elaborado por GermanWatch para el Encuentro sobre cambio climático en Copenhague (Copenhagen Climate Conference 9 al 18 de Diciembre 2009), Honduras se encuentra en la tercera posición solamente precedido por Bangladesh y Myanmar.

Table 1: The Long-Term Climate Risk Index (CRI): Results (annual averages) in specific indicators in the 10 countries most affected in 1990 to 2008.

CRI 1990-2008	Country	CRI score	Death toll (annual \$)	Deaths per 100,000 inhabitants (annual \$)	Total losses in million US\$ PPP (annual \$)	Losses per GDP in % (annual \$)
1	Bangladesh	8.00	8,241	6.27	2,189	1.81
2	Myanmar	8.25	4,522	9.60	707	2.55
3	Honduras	12.00	340	5.56	660	3.37
4	Viet Nam	15.83	486	0.64	1,525	1.31
5	Nicaragua	21.00	164	3.37	211	2.03
6	Haiti	22.83	335	4.58	95	1.08
7	India	25.83	3,255	0.33	6,132	0.38
8	Dominican Republic	27.58	222	2.93	191	0.45
9	Philippines	27.67	799	1.11	544	0.30
10	China	28.58	2,023	0.17	25,961	0.78

Fuente: Global Climate Risk Index 2010, Sven Harmeling, GERMANWATCH, Diciembre 2009

Las consecuencias de la crisis probablemente han empeorado aún más este escenario.

Gracias a los avances tecnológicos, la producción de alimentos se incrementó en los últimos 35 años y se mantuvo en equilibrio con el crecimiento de la población mundial. La oferta per cápita se ha incrementado en casi 20%. En los países en

desarrollo, la población se ha casi doblado mientras la oferta per cápita creció en cerca del 30%. Como consecuencia de lo anterior, el porcentaje de población en subnutrición en los países en desarrollo disminuyó considerablemente, desde 37% en 1970 a 28% en 1980, 20% en 1990 y 17% en 2001 (FAO, 2003b)¹⁰.

Datos más recientes¹¹ muestran continuo progreso (poco más de 16% en el periodo 2003-2005) pero se estima que este se verá bruscamente frenado por el

impacto del alza de precios y regresarán los niveles de subnutrición de 2001.

1.4. Proyecciones de Organismos Internacionales

De acuerdo a la FAO, las proyecciones de crecimiento de las economías son mayores en los países industrializados y, en alguna medida, en las economías en transición. El empuje sobre la demanda agrícola será mucho más débil a diferencia de lo que habría ocurrido si el mayor crecimiento económico ocurriera en los países en desarrollo, donde los espacios para incrementar el consumo son mayores.

La FAO (2000) indicaba que el consumo medio de alimentos per cápita en el mundo ha aumentado casi en una quinta parte, pasando de 2.360 kcal/día de 1960-70 a 2.800 kcal en la actualidad. Si bien el consumo per cápita de alimentos crecerá significativamente pues el promedio mundial de consumo de calorías se acercará a 3000 kcal/día en 2015 y excederá los 3000 hacia el año 2030, aún existirán varios países en los cuales el consumo per cápita no se incrementará hasta alcanzar niveles suficientes como para lograr significativas reducciones en el número de sub nutridos desde los altos niveles actualmente prevalentes en dichos países.

En América Latina y el Caribe casi 54 millones de personas sufren cada día de hambre y desnutrición (FAO, 2003b), equivalente a un millón menos de personas de las que había en 1996 y a cinco millones menos de personas de las existentes en 1990. Si la tasa de descenso continuara a este ritmo, se calcula que para el año 2015 sólo se habrá reducido a 45 millones el número de personas hambrientas en la región, con lo cual no se llegaría a la meta establecida para América Latina y el Caribe de reducir la cifra a 28 millones de personas con déficit nutricional.



¹⁰ Citado en "El Nuevo Eje de la Seguridad Alimentaria". G. Gordillo y F. Jiménez. IAI-IHDP 2004 Global Environmental Change. Institute on Globalization and Food Systems. San José, Costa Rica.

¹¹ "The State of Food Insecurity in the World, 2008 : High food prices and food security - threats and opportunities". Food and Agriculture Organization, 2008.



Para poner estos datos en perspectiva es necesario referirnos a las tendencias de crecimiento de la población, de la economía y de los alimentos. Las estimaciones sobre tendencias de población de Naciones Unidas (UN, 1999) indicaban la perspectiva de una drástica reducción del crecimiento demográfico mundial. La población mundial que alcanzó 5,75 billones en el año base (promedio de tres años 1995/96/97), y 6,05 billones en el año 2000, crecerá a 7,2 billones en 2015, y 8,3 billones en 2030, avanzando hasta 9,3 billones para el año 2050.

Es importante tener en cuenta dos consideraciones: primero, que a pesar de la caída de las tasas de crecimiento, los incrementos en términos absolutos serán de importancia y, segundo, que dichos incrementos ocurrirán principalmente en los países en desarrollo. A 2007 la población mundial alcanzaba 6,7 billones, dentro de los rangos que se habían señalado diez años atrás.

De otra parte, el Banco Mundial (2002)¹² estimaba que las proyecciones de crecimiento de largo plazo en los países en desarrollo son bajas. De acuerdo a la misma fuente, los dos factores que afectan el crecimiento de los países en desarrollo son, en primer lugar, el ambiente externo que se proyecta como menos favorable que en el período previo a la crisis y algo más frágil, es decir, puede empeorar nuevamente y, en segundo lugar, la crisis que ha acentuado la debilidad estructural de los países en desarrollo, especialmente con respecto al sector financiero y a su balanza de pagos. Debido a estas dos razones, las proyecciones de largo plazo (2006-2015) del crecimiento de dichos países se redujeron con relación a proyecciones pre-crisis, de 5,2% a un 3,5% anual.

1.5. Consecuencias en el Escenario Nacional

Aunque el impacto de la crisis ha afectado la economía de Honduras y contribuye a aumentar la pobreza e inseguridad alimentaria, la economía del país podría salir adelante si la recuperación de los mercados internacionales resultara sostenida y se lograran contener los riesgos inflacionarios sin afectar el crecimiento. Como consecuencia, se recuperarían las exportaciones, el empleo y mejoraría el ingreso.

En términos de seguridad alimentaria es necesario considerar el impacto de este contexto a varios niveles. En cuanto al país en su conjunto, hay que considerar la posibilidad de que cada año se tenga que utilizar más reservas para comprar la misma cantidad de alimentos. Desde la perspectiva de los productores (por lo menos de los medianos y grandes, pues los más pequeños carecen de capacidad negociadora efectiva), mayores precios pueden significar mayores márgenes aún si algunos costos de producción están también ligados al precio de los combustibles. De otra parte, la situación de los consumidores, especialmente los más pobres, sería de una creciente brecha entre sus ingresos y el costo de sus alimentos.

Estas señales ilustran posibles escenarios tanto de mediano como de largo plazo. Por ello es importante que el país continúe monitoreando la evolución de los precios y sus tendencias. Debe asimismo considerar seriamente emprender una política de expansión de la producción alimentaria, especialmente de cereales, de manera de aprovechar mejor su potencial productivo y proteger la balanza de pagos que sufre actualmente presiones de varios frentes.

Desde una perspectiva de seguridad alimentaria, tendrían que activarse mecanismos eficaces para asegurar que los productores pobres reciben apoyo para contribuir eficazmente a esta nueva estrategia expansiva y aumenten su producción, introduciendo mejoras en la tecnología productiva, los sistemas de acopio y comercialización de manera que los posibles desbalances estacionales entre oferta y demanda sean atenuados y que las eventuales mejoras de los precios de mercado lleguen efectivamente a los productores.

En cuanto a los consumidores pobres, hasta que se incremente la demanda de mano de obra de una economía en plena recuperación, el principal camino para protegerlos de posibles alzas de precios sería el desarrollo de programas de empleo temporal y los mecanismos de compensación por el inevitable aumento del costo de la canasta básica de consumo.

El hecho de que los precios de alimentos continúen elevados y los pronósticos sugieran que continuarán así por varios años debe verse como una oportunidad en un país como

¹² World Bank. 2002. Global Economic Prospects and the Developing Countries, 2003 (citado en "El Nuevo Eje de la Seguridad Alimentaria")

Honduras que tiene la posibilidad de sustituir parte de sus elevadas importaciones alimentarias mediante un decidido impulso a la producción nacional. Ello le permitiría proteger su balanza de pagos así como trasladar parte de los mayores precios a sus productores y compensar en parte el impacto de la crisis en el sector rural donde reside la mayoría de la población pobre. Esta política promoverá también el empleo rural, cuya demanda se puede además reforzar con acciones temporales.

1.6. Acuerdos Internacionales Sobre Seguridad Alimentaria

A escasos cinco años del plazo acordado para alcanzar las Metas del Milenio, el impacto de la actual crisis financiera internacional y sus repercusiones en la economía de los países menos desarrollados han sido los factores principales que han contribuido a devolver la agenda de la inseguridad alimentaria y nutricional al primer nivel de la prioridad internacional porque, en su forma más extrema, afecta a mil millones de personas en el mundo entero y amenaza con extenderse.

Ya en la Cumbre del Milenio del 2000, en la que participaron 147 Jefes de estado y de gobierno, se acordó emprender un conjunto de acciones al año 2015 (Metas del Milenio) para erradicar la pobreza extrema y el hambre, promover la enseñanza primaria universal, la igualdad entre hombre y mujeres, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, garantizar la sostenibilidad del ambiente, entre otros. Habiendo transcurrido más de la mitad del plazo para alcanzar estos objetivos de desarrollo el resultado es poco alentador.

Según se indica en un informe de actualización publicado por las Naciones Unidas¹³, los grandes adelantos en la lucha contra la pobreza y el hambre se han hecho más lentos o, a veces, han perdido terreno, como resultado de la crisis económica y alimentaria mundial. Esta evaluación advierte que, pese a numerosos éxitos, el progreso general hacia la mayoría de las metas a alcanzar para 2015 ha sido demasiado lento.

En este difícil escenario, la preocupación que genera el impacto de la contracción económica mundial sobre la capacidad de los países para contar con los recursos para atender crecientes necesidades de apoyo humanitario y social y la proximidad del año 2015 se traducen en una reevaluación de la magnitud del esfuerzo de cooperación necesario en esta área.

En la reunión del Grupo G-8 celebrada en julio 2009 en l'Aquila, Italia, se aprobó una Declaración¹⁴ que expresa preocupación sobre la evolución desfavorable de la seguridad alimentaria en el mundo en desarrollo, compromete el apoyo de la comunidad internacional para revertir la tendencia y contribuir a una mejora sustancial de la situación de los más pobres a través de "acciones efectivas de seguridad alimentaria que deben ser acompañadas por medidas de adaptación y mitigación en relación con el cambio climático, el manejo sustentable del agua, la tierra, el suelo y otros recursos naturales, incluyendo la protección de la biodiversidad".

Para ello, en el marco de esta Declaración el Grupo G-8 asigna ayuda financiera por 20,000 millones de dólares durante tres años, para apoyar una estrategia integral centrada en el desarrollo agrícola. Dicha cantidad será destinada esencialmente a financiar proyectos agrícolas y proveer a los agricultores con infraestructura, fertilizantes y semillas para impulsar la producción de alimentos y contrarrestar la volatilidad de sus precios.

Estas preocupaciones no son nuevas. Ya en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma en 1996, representantes de 185 países y de la Comunidad Europea se comprometieron activamente a "erradicar el hambre de todos los países con el objeto inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015".

A finales del 2009, lejos de reducirse, las tendencias de reducción de la pobreza y la inseguridad alimentaria vuelven a revertirse y se alejan nuevamente de las metas fijadas en esta reciente cumbre y otras celebradas con posterioridad. El número de personas subnutridas, que en el mundo ascendía a 842 millones en 1999-2001, ha vuelto a aumentar y en 2009-2010 ya supera los 1,000 millones. El número de personas subnutridas en el mundo venía disminuyendo a una tasa de 2,1 millones de personas al año, índice muy inferior a la media de 26 millones anuales necesaria para alcanzar el objetivo fijado en la Cumbre (FAO, 2003b).

Otras cumbres, como la del G-8 en 2005, también comprometieron recursos extraordinarios, aunque la meta financiera no se llegó a cumplir plenamente. Se espera que el seguimiento de los compromisos de la Cumbre G-8 de julio

¹³ Objetivos de desarrollo del milenio. Naciones Unidas, 2009.

¹⁴ "Declaración Conjunta sobre Seguridad Alimentaria Global-"Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria" (julio 2009). suscrita por Jefes de Estado del G8 y otras naciones y los principales organismos internacionales del Sistema de Naciones Unidas.



2009 contribuya a asegurar que los recursos estén efectivamente disponibles, aunque el contexto económico internacional y la difícil situación que también afecta a los países donantes plantean dudas sobre las reales posibilidades para contar con recursos frescos en la magnitud ofrecida.

1.7. Riesgos y Oportunidades

El riesgo de alza de precios significa para Honduras también una oportunidad para impulsar la sustitución de importaciones, aumentando la producción nacional especialmente en las zonas rurales pobres, lo que traería el doble beneficio de aliviar la balanza de pagos y de transferir el incremento a los pequeños productores de granos.

Para que los beneficios de las políticas de apoyo a la producción y de promoción del empleo alcancen a la población de menores recursos es importante tener una economía saneada y en equilibrio. Del lado del financiamiento para acciones de cooperación, particularmente en seguridad alimentaria y nutricional, las oportunidades parecen también aumentar para los países que exhiban esfuerzos serios en el saneamiento de sus finanzas, progresividad en el gasto público y programas sociales con objetivos claros y ejecución transparente. Aunque habrá también mayores oportunidades para casos de crisis y necesidades de urgencia, el acceso prioritario corresponde a países con indicadores sociales aún más agudos.

En este sentido, ante un posible escenario 2010-2011 de reforzamiento del financiamiento de las acciones de seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza, es urgente aumentar la capacidad propositiva del país en cuanto a la identificación y diseño de intervenciones focalizadas, en especial de aquellas que muestren la voluntad política de aumentar el esfuerzo del país y se planteen esquemas de gestión y rendición de cuentas transparentes, acompañamiento participativo y auditoría social, que acompañen medidas de creciente transparencia fiscal y de mejora de la calidad del gasto público.

Del lado de las oportunidades, se puede también mencionar el ofrecimiento de aumento de la cooperación en seguridad alimentaria ofrecido en la Reunión del G8 (L'Aquila, julio 2009) la posibilidad de otras ayudas en el marco de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación (Roma, noviembre 2009). Pero estas perspectivas solo compensarán en parte los efectos negativos de la caída de los ingresos del exterior (exportaciones, remesas, turismo receptivo) no así del riesgo de aumento de precio de los alimentos importados, para lo cual el país debe poner en marcha un programa de reactivación

económica con el cual la estrategia para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional tenga una estrecha articulación.

A este escenario debe añadirse la perspectiva de oportunidades para Honduras en el financiamiento de acciones de protección ante los desafíos del cambio climático, tema que será tratado en la conferencia mundial de Copenhague de diciembre 2009. Líderes europeos han estimado que enfrentar los desafíos del cambio climático podría costar a los países en desarrollo alrededor de 100.000 millones de euros anuales en 2020, de los que entre 22.000 y 50.000 millones de euros podrían proceder de la financiación pública internacional.

Según cálculos de la Unión Europea, las naciones en desarrollo necesitarán una financiación anual urgente (2010-2012) de entre 5.000 y 7.000 millones de euros. El clima frecuentemente adverso, el impacto del cambio climático y la reconocida vulnerabilidad de Honduras frente a estos fenómenos pueden ser argumentos para reforzar, con recursos de cooperación, las iniciativas nacionales para disminuir la fragilidad del país mediante propuestas que enfrenten técnicamente el problema (forestación, control de la erosión, protección de infraestructura vial y productiva, protección de las personas y sus medios de vida) y, a la vez, contribuyan a reducir la inseguridad alimentaria y la pobreza extrema, fortaleciendo la institucionalidad local y capacidad de respuesta de las comunidades rurales.



2. Evolución y Perspectivas del Contexto

El año 2009 estuvo caracterizado por el continuo deterioro de la actividad económica del país, su impacto en las cuentas públicas y las consecuencias sociales derivadas de la caída del empleo. En cuanto a lo político, el año debe además dividirse en dos fases: una primera, entre enero y junio, de profunda tensión entre los poderes públicos, y una segunda a partir del 28 de junio en que tuvieron lugar los cambios ya conocidos en la conducción del país sin que por ello se aliviara la tensión política.



En lo económico, un reciente estudio¹⁵ ha señalado que “las exportaciones han venido descendiendo desde 2008, por lo que algunas proyecciones para 2009 cifran el crecimiento económico en 2% en el mejor de los casos. El efecto combinado de disminución de exportaciones, caída en las remesas y suspensión del desembolso de flujos internacionales de cooperación reembolsable y no reembolsable, limita severamente la capacidad del gobierno para enfrentar la crisis intentando frenar la caída del PIB impulsando la obra pública.” Estimaciones cuantitativas menos optimistas (ver citas 38 y 39) proyectan que en 2009 la economía se contraería entre 2 y 2,5 %.

Si bien el contexto político ha dominado el interés público, la continua declinación de la economía y las presiones adicionales que ha sufrido la caja fiscal a partir del 28 de junio han continuado agravando la situación. Ello ha impulsado a los responsables de orientar técnicamente la conducción del país, tanto antes como después de esa fecha, a proponer medidas para reactivar la economía a partir del impulso fiscal, de manera parecida a como lo han hecho las economías más poderosas. A continuación un recuento de las principales medidas propuestas y otras que han sido elaboradas desde la cooperación

internacional, así como algunas perspectivas acerca del camino a seguir por el nuevo gobierno que se espera quede instalado en enero 2010.

2.1. Respuesta del Gobierno a la Crisis Internacional: el Plan Anti Crisis

A inicios de 2009, la crisis que desde el año precedente había empezado a provocar la caída de las exportaciones, pérdida de empleo, retracción de la inversión y contracción del crédito, continuó afectando de manera generalizada la actividad económica del país. De acuerdo a la UNAT, “aunado a un manejo macroeconómico poco saludable... (a pesar de) las tasas de crecimiento de alrededor del seis por ciento mantenidas durante 2004-2008, para este año (2009) se estima un decrecimiento del uno o dos por ciento, según el Banco Central de Honduras. La escasa diligencia de la gerencia pública para dinamizar las políticas y programas sociales hasta junio 2009, terminaron por configurar un escenario precario en materia social”.

En respuesta al delicado escenario señalado, en marzo 2009 el Gobierno elaboró un “Plan para enfrentar los efectos de la Crisis Económica Internacional¹⁶” (Plan Anticrisis) con “un único objetivo: preservar el crecimiento económico con equidad”.

De acuerdo a las consideraciones del Plan, se preveía que “la crisis mundial influiría en la desaceleración de la dinámica económica de Honduras a partir de tres aspectos: (i) la caída del crecimiento mundial y especialmente de las naciones de alto consumo; (ii) el derrumbe de los precios de las materias primas acompañado de la caída de los niveles de demanda, y (iii) el endurecimiento de las condiciones financieras. En tal contexto, era previsible que “estos efectos externos repercutieran en una desaceleración del crecimiento económico interno, (por lo que) se planteaba un reto importante en materia de ingresos fiscales, que se verían impactados por el menor ritmo del crecimiento económico”.

El Plan Anti crisis señalaba los siguientes factores económicos críticos del efecto de la crisis económica internacional en la economía del país:

- ✓ Disminución de la producción,
- ✓ Disminución de la demanda agregada,
- ✓ Restricción de la oferta de crédito,
- ✓ Disminución de las exportaciones,
- ✓ Desaceleración de la inversión extranjera directa.

¹⁵ “Impactos económicos y sociales de la crisis mundial en Honduras”. Otter T. y Borja, J. PNUD 2009. Borrador.

¹⁶ “Plan del Gobierno de Honduras para Enfrentar los Efectos de la Crisis Económica y Financiera Internacional”. Secretaría de Finanzas. Honduras, abril 2009.



Según el Plan, “estos impactos proyectan efectos negativos en los ingresos fiscales y en el sector externo, principalmente en cuanto a las presiones para la depreciación del tipo de cambio. En el plano social, los impactos podrían ser igualmente negativos, toda vez que afecten el nivel de empleo y los ingresos de los hogares, especialmente de los más pobres que son los más afectados por los shocks externos. Sin respuestas del Estado y la sociedad, estos impactos podrían revertir drásticamente los avances logrados en los últimos años en materia de pobreza y desigualdad.”

La estrategia del plan se planteaba los siguientes cinco ejes de actuación:

- ✓ Red Solidaria de protección social y protección al salario,
- ✓ Creación de empleo y estímulo al sector productivo,
- ✓ Inversión en infraestructura,
- ✓ Estabilidad macroeconómica,
- ✓ Coparticipación de la empresa privada.



Las principales medidas previstas en el Plan eran el “aumento de la inversión financiera de Lps. 10 mil millones con fondos públicos para el sector productivo privado (a 7 años plazo, 10% tasa de interés; 7% de interés en el caso de la micro y pequeña empresa); ampliación de créditos para el sector construcción: urbanizaciones, naves industriales, centros comerciales y educativos, hospitales, hoteles, etc., así como financiamiento para la construcción de pequeños proyectos hidroeléctricos”.

Otras medidas del Plan incluían flexibilizar los requisitos para que la banca privada ponga a disposición del sector productivo Lps. 22 mil millones, así como apoyo financiero del Gobierno al sector social de la economía por Lps. 3 mil millones (vivienda social, microempresa rural). Asimismo, garantías a los depósitos de los ahorristas, crédito para facilitar pagos a proveedores, Lps. 800 Millones para acelerar la titulación de tierras e indemnizar a los propietarios y aumento de la inversión pública hasta por Lps. 14 mil millones para carreteras, energía, transferencias condicionadas, MIPYMES.

El Plan Anticrisis de marzo 2009 fue implementado al menos en la parte que concierne al crédito al sector privado. Tras la crisis política iniciada el 28 de junio 2009, su ejecución ha avanzado en algunos frentes. Según datos recogidos en BANHPROVI, la colocación de fondos para reactivación del aparato productivo (Lps. 10 mil millones) ha avanzado en cerca del 70%. En lo que se refiere a fondos para vivienda social, se ha dictado el Decreto Ejecutivo PCM-M-006-22009 de fecha 25 agosto 2009 que crea un programa de vivienda social adscrito a la SDP que deberá ser financiado por SEFIN. No obstante, desde 2006 (Decreto Ejecutivo PCM 39-2006 de 24 octubre 2006) existe un Programa Nacional de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario (PROVICCSOL) encargado de gestionar el financiamiento con crédito y subsidios para el desarrollo de la vivienda solidaria que tiene previsto apoyar la ejecución de 1,619 viviendas sociales valorizadas en Lps. 335.4 millones.

En lo referido a los recursos para acelerar la titulación de tierras e indemnizar a los propietarios y al programa de viviendas, la Misión no ha tenido acceso a informes sobre el estado de ejecución.

2.2. Segunda Reacción del Gobierno: el Plan de Emergencia de julio 2009

A partir de junio 2009 las dificultades adicionales que afectaron al país como consecuencia de la interrupción del flujo financiero derivado de diversos compromisos de cooperación internacional y créditos de la banca multilateral de fomento han provocado una presión adicional sobre la balanza de pagos. Se ha estimado que por estos conceptos dejaron de ingresar durante el segundo semestre de 2009 alrededor de USD 350 millones.

En el difícil contexto político que vivía el país, y ante el agravamiento de la situación económica del país, en julio 2009 la Secretaría del Despacho Presidencial, a través de la UNAT, decide tomar la iniciativa y proponer un nuevo plan de emergencia¹⁷ para inyectar recursos a la economía e impulsar la actividad económica a través de rubros prioritarios tanto en la actividad pública como en la privada.

De acuerdo a la UNAT, el “Plan de Emergencia Económica y Social” surge como respuesta necesaria al escenario desfavorable 2009 por el cual la economía hondureña, “después de haber logrado sostener las tasas de crecimiento

¹⁷ “Plan de emergencia económica y social julio-diciembre 2009”. Unidad de Apoyo Técnico - UNAT. Secretaría del Despacho Presidencial. Honduras, julio 2009

alrededor del seis por ciento mantenidas durante 2004-2008, para este año se estima un decrecimiento del uno o dos por ciento, según el Banco Central de Honduras”.

- El Plan definió tres sectores prioritarios: (i) la reactivación de los sectores sociales, (ii) el estímulo a las actividades productivas y (iii) el apoyo a la construcción de infraestructuras. Con este instrumento se apunta a que “las diferentes Secretarías de Estado, e instituciones desconcentradas y descentralizadas del gobierno central, cuenten con un marco de orientación para la implementación de acciones de emergencia, estrategias y medidas de política, en un contexto de coordinación a diferentes niveles sectoriales”.



De acuerdo a la UNAT, el Plan buscaba “garantizar que los procesos, programas y proyectos en los diferentes sectores mantengan su continuidad operativa, administrativa e institucional” en un escenario de “limitaciones en la disponibilidad de recursos financieros para la ejecución de procesos, programas y proyectos” y se justifica “en la constatación de que en los primeros meses del presente año estos no han podido avanzar en la mejor forma para el logro de los objetivos y metas para los cuales fueron definidos”.

- El Plan trataba de, en primer lugar, evitar el creciente deterioro en la dinámica económica protegiendo la actividad productiva, el sostenimiento del empleo y la generación de ingresos de las familias. En segundo lugar, de proteger las redes y programas destinadas a la protección social de los grupos más vulnerables a fin de que los impactos de la crisis

internacional y las dificultades internas creadas por la coyuntura de cambio político reciente, tuvieran efecto neutro o mínimo en las familias más pobres y los grupos más vulnerables. En tercer lugar, ejecutar con efectividad y a gran escala proyectos de infraestructura, con la intención de generar efectos expansivos a partir del gasto público y modernizar las obras civiles que potencien la competitividad de la economía, complementando y estimulando la inversión privada y mejorando la satisfacción de las necesidades básicas de la población. El Plan consideraba como elemento fundamental, “un conjunto de acciones en materia de política fiscal, monetaria, cambiaria, crediticia y de endeudamiento, que permitan reducir los posibles impactos en las variables macroeconómicas del país.”

Como vemos, esta nueva iniciativa perseguía objetivos similares a los del Plan Anticrisis de abril. Lamentablemente, aún no se conoce informes sobre el avance de la ejecución de este segundo plan de reactivación.

2.3. Percepciones desde la Cooperación Internacional: Escenario de Corto Plazo

En consistencia con la preocupación de los organismos internacionales por el creciente agravamiento de la situación económica y social que afecta al país, un reciente Informe¹⁸ preparado a solicitud de Naciones Unidas muestra el escenario de deterioro que podría desarrollarse en 2010 tomando en consideración la información disponible sobre la contracción de la actividad económica, así como algunas incertidumbres respecto de la producción agrícola, la inestabilidad climatológica y sus riesgos, la fragilidad adicional de la salud en un contexto de estrechez y la necesidad de atender otras urgencias en infraestructura que anteriormente habían quedado inconclusas.

De acuerdo al referido documento de trabajo, las más graves consecuencias inmediatas de la contracción económica y de los impactos adicionales derivados de la situación política son (i) el incremento del desempleo, que alcanzaría a 175,000 plazas de trabajo en diferentes sectores (llevando la tasa de desempleo abierto al 8.4% y aumentando el total de afectados por la crisis económica en alrededor de medio millón de personas) y (ii) la caída o retraso en el ingreso de fondos de cooperación, afectando directamente a la actividad de diversos proyectos e, indirectamente, a la balanza de pagos del país. A estos impactos negativos debe añadirse el

¹⁸ Sistema de las Naciones Unidas. Análisis sobre Situación Humanitaria en Honduras y Plan de Acción. Agosto 2009 (Borrador en progreso).



temor de que no se alcancen los pronósticos de producción de alimentos básicos (riesgo de que la producción total de maíz y frijol en el año agrícola 2009-2010 solo llegue a 18 millones de quintales y no a los 22 millones inicialmente previstos). Finalmente, se señala la necesidad de concluir un conjunto de otras acciones importantes que se habrían postergado durante los dos últimos años: reconstrucción de infraestructura de riego, reparación de daños en escuelas y establecimientos de salud, etc.

En cuanto a la actividad climática, el Fenómeno El Niño se manifiesta desde julio 2009 en toda América Central y ha venido causando descenso en las lluvias, las que en el período septiembre-octubre han estado en niveles de 70-80% por debajo de lo normal (Olancho, Occidente, región Central). A noviembre 2009 se esperaba el desarrollo de un evento moderado. Las lluvias registradas en noviembre no han impedido revertir el daño ya ocasionado a los cultivos¹⁹. Siguiendo pronósticos del Servicio Meteorológico Nacional de Honduras y fuentes internacionales, se espera que sus efectos continúen afectando el clima y el ciclo hidrológico hasta marzo-abril de 2010. De acuerdo al Informe, aunque el efecto El Niño reduce la probabilidad de que se produzcan tormentas y huracanes, aumentan las probabilidades de sequía y la consiguiente incertidumbre respecto de la producción agrícola.

Desde una perspectiva de seguridad alimentaria, el informe señala que “la situación de las familias en condiciones de pobreza y extrema pobreza no ha variado entre 2008 y 2009” y que “es muy posible que se agraven debido a los impactos de la crisis sobre el ingreso disponible y el empleo. A esto se suma que más del 50% no cuentan con medios de vida propios, situación que los enfrenta a mayores problemas”.

Para atenuar el impacto social de estos desafíos el mismo Informe propone la ejecución de un programa amplio de creación de empleo, financiado por un “fondo de incentivos” que complemente otros recursos públicos (se menciona fondos del orden de USD 60 millones) que serían gestionados financieramente por los municipios participantes en calidad de fondos de emergencia, bajo normas de ejecución ágiles.

En coincidencia con el diagnóstico de que la gravedad del impacto social de la crisis deriva de la reducción de la capacidad de acceso, se propone un programa esencialmente de empleo

que, sin crear distorsiones en el mercado laboral, permita establecer un sistema de autoselección de beneficiarios que se encuentren en situación de riesgo y vulnerabilidad, contribuyendo a través de acciones mancomunadas a la creación de capacidades locales para mejorar el potencial competitivo de aldeas, municipios y territorios en general.

La propuesta sugiere siete líneas de acción:

- a) Rehabilitación de infraestructura vial.
- b) Rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento.
- c) Mejoramiento de vivienda.
- d) Producción y acopio de materiales de construcción para el abastecimiento de obras.
- e) Rehabilitación de infraestructura escolar y sanitaria.
- f) Provisión de servicios de cuidado diario con énfasis en desarrollo inicial y vigilancia nutricional para niños y niñas de 0 - 5 años.

El propósito de cada línea de acción sería priorizar la aplicación de estrategias intensivas en el uso de mano de obra. El informe considera factible alcanzar una meta de hasta 100,000 empleos durante un semestre, a un costo que estima en USD 60 millones. La propuesta considera que “además de las acciones de financiamiento de la mano de obra, es necesario contar con recursos para el financiamiento de insumos adicionales, por lo que el programa debería prever una estrategia de acceso a fondos competitivos que establezcan incentivos para propuestas innovadoras de alta capacidad de generación de empleo”.

El informe propone “el diseño de acciones institucionalmente factibles en el contexto actual, priorizando programas o líneas que se basen en la utilización de capacidades e institucionalidad locales”. Señala además que, en su concepción general, la propuesta estuvo siendo discutida desde el mes de abril 2009 con el equipo técnico de la Secretaría de Desarrollo Social y de la oficina de la ERP y posteriormente con la Secretaría de Finanzas, en el contexto de ofrecer una alternativa para el desarrollo de acciones complementarias que permitan enfrentar la crisis económica y sus implicaciones.

2.4. Panorama al Concluir el 2009

Es preocupante constatar las dificultades que provocan retraso en la toma de decisiones respecto de medidas para reactivar la economía y de otras que apunten a atenuar el impacto de la crisis en las familias más pobres. Se estima que la demora puede deberse tanto al escenario político particularmente absorbente de este segundo semestre de 2009, como a preocupaciones respecto de la capacidad de financiar las acciones recomendadas en un escenario de debilidad fiscal. En efecto, ante la escasez de recursos solo quedaría un aumento adicional del endeudamiento interno, que se encuentra ya en situación bastante comprometida. En efecto, el Informe “Comportamiento de la Economía Hondureña” (BCH, octubre 2009) señala que en el período septiembre 2007 a septiembre 2009 la deuda interna ha crecido del 3,4% al 7,8% del PIB.



Estas consideraciones no alteran el hecho de que las medidas de reactivación y de aumento de la capacidad de acceso continúan siendo urgencias postergadas aunque, en pleno período electoral y a dos meses de entregar el mando, el Gobierno no cuenta con el soporte político suficiente para adoptar medidas de fondo que puedan traer inicialmente un costo en términos de inflación o mayor pérdida de empleo. Por ello, parece inevitable que las medidas de relanzamiento económico y alivio social deban esperar al inicio del nuevo Gobierno.

En cuanto a la disponibilidad de alimentos en el corto plazo el escenario a noviembre se presenta estable. A fines de septiembre la situación se consideraba positiva pues las existencias continuaban altas. En materia de granos existía una reserva de 20 mil quintales de frijol rojo y de 30 mil quintales de maíz blanco²⁰. En efecto, la producción de primera en 2009 ha sido calificada de excelente y permitiría enfrentar la demanda durante lo que

resta del año y los primeros meses de 2010²¹. No obstante, la disminución de lluvias provocada por El Niño viene afectando las expectativas de cosecha de postrera en el país. Por lo tanto, aunque el abastecimiento de los mercados parece garantizado, no ocurrirá lo mismo en las despensas de las familias rurales pobres. El descenso en las lluvias ya afecta los rendimientos esperados y la disponibilidad de agua amenaza tornarse más aguda en el primer trimestre de 2010, por lo que las existencias a nivel de los hogares podrían resultar considerablemente mermadas durante el segundo trimestre del año.

En lo que se refiere al café, los precios se mantienen altos alentados por pérdidas de cosecha en Colombia²². El café, además de principal rubro de exportación de Honduras, es una importante fuente de ingreso monetario para más de 100 mil pequeños productores, en un medio rural en el que las familias pobres adquieren en los mercados una alta proporción de sus alimentos.

En el caso de las familias pobres urbanas, la capacidad de acceso depende esencialmente del empleo y su nivel de remuneración, por lo que la crisis y el retraso en la adopción de medidas de alivio les afectan directa y gravemente. Es especialmente en este sector donde un programa de empleo temporal debería iniciarse a la mayor brevedad.

En conclusión, la mejora de la situación social de Honduras en el muy corto plazo pasa necesariamente por el desarrollo de una acción concertada de alivio y recuperación que ayude a las familias rurales a recuperar su capital de trabajo (semillas, fertilizantes), les ofrezca empleo temporal remunerado que les permita cubrir parte de sus necesidades y superar la campaña de primera 2010 a pesar de los menguadas reservas de alimentos por las bajas cosechas esperadas de la postrera.

En el caso de la salud es importante atenuar algunas consecuencias de la estrechez fiscal, tales como reducidas existencias de medicamentos, tratamientos de recuperación nutricional, vacunas y material tóxico, así como apoyar campañas de barrido sanitario y nutricional que permitan detectar situaciones emergentes. Finalmente, atender la rehabilitación de infraestructura de salud, educación, agua, saneamiento, de riego y protección. Mientras estas tareas de urgencia se desarrollan, los equipos técnicos del nuevo gobierno tendrán oportunidad de analizar las propuestas existentes orientadas a dinamizar

²⁰ Fuente: Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola - IHMA.

²¹ Fuente: Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG.

²² Fuente: Reuters.



las acciones de lucha contra la pobreza y SAN. De esta manera se les facilitaría la tarea de poner a consideración de las autoridades elegidas los instrumentos necesarios para el debate interno con los responsables financieros y también para el diálogo del gobierno con la cooperación internacional.

2.5. Perspectivas para 2010

En el escenario previsible, el tránsito entre 2009 y 2010 se caracterizará por el desarrollo de un proceso de plena recuperación de la normalidad en lo político e institucional, conducente a la instalación de un nuevo Gobierno. Según el Acuerdo San José - Tegucigalpa del 30.10.2009, a partir de diciembre 2009 se instalaría un gobierno de unidad nacional que concluirá sus funciones con la entrega del poder el 27 de enero 2010 a las autoridades elegidas el 29 de noviembre 2009. Durante el período diciembre-enero tendrá también lugar la transferencia de información a las nuevas autoridades. Se espera que los miembros de los equipos técnicos del nuevo Gobierno reciban la información más detallada posible para facilitar su tarea, contexto en el cual el presente informe pretende ser de utilidad.

Tras un dilatado retraso en materia de decisiones en el terreno económico y social, la tarea inicial del nuevo Gobierno será necesariamente asumir con firmeza la conducción política en ambas áreas. En tal sentido, los probables temas de prioridad para las nuevas autoridades serían:

1. Adopción de las medidas necesarias para asegurar la estabilidad fiscal y normalidad en las cuentas externas de la economía, de manera que le permita la efectiva conducción del país en materia económica y social.
2. Convocatoria a las representaciones de agencias de cooperación y banca multilateral para exponer las nuevas orientaciones en materia de política pública, incluyendo particularmente las relativas a lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria.
3. Lanzamiento de un programa de reactivación económica y social que incluya como elemento integrador un componente de estímulo a la dinamización del empleo rural y urbano y un conjunto de medidas de promoción y apoyo para expandir la producción agroalimentaria en un contexto internacional con perspectivas de precios altos para los próximos años. Específicamente, adopción de medidas urgentes para extender y aún ampliar el alcance de programas temporales que, como el Bono Tecnológico, contribuyan a este último propósito.
4. Mensaje político de afirmación de las prioridades del Gobierno en la lucha contra la pobreza y la inseguridad alimentaria y

nutricional y las perspectivas de la acción pública en el mediano plazo. Un programa ambicioso que sea consistente con la grave situación de inseguridad alimentaria y el combate a sus causas puede contribuir a asegurar un mayor apoyo internacional que también resulte consistente con la magnitud y origen de la actual crisis internacional y coherente con los ofrecimientos formulados a través de la Declaración Conjunta sobre Seguridad Alimentaria Global de julio 2009 y los acuerdos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de noviembre 2009.

5. Reforzamiento y adaptación de las políticas nacionales en función de los nuevos escenarios globales, en particular los relativos a un nuevo contexto internacional de costos crecientes de energía y precios internacionales de alimentos sostenidamente altos. Atención específica a la identificación y fortalecimiento de las políticas y acciones sectoriales de mayor impacto en la seguridad alimentaria y nutricional, particularmente el estímulo a la producción nacional y el aumento de su valor agregado.
6. Reexamen de los criterios de planificación, asignación de recursos, estrategias de implementación y programación de las acciones de lucha contra la pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional, desde las perspectivas de formulación de metas nacionales ambiciosas, equilibrio entre objetivos y medios, eficacia de sus instrumentos financieros y técnicos para transferir la mayor proporción del valor de los recursos a sus destinatarios finales y consecución de logros efectivos desde la doble perspectiva de la evaluación externa y de la percepción de la población meta y los demás actores que operan en el nivel local.



3. Diagnóstico de Situación SAN en Honduras

Honduras es el segundo país con mayor superficie en Centroamérica, después de Nicaragua. Su extensión es de 112,492 Km² y tiene una población que el INE estimó en 7'706,907 habitantes a julio 2008, con una densidad poblacional de 69 habitantes/Km². En la tabla siguiente podemos ver que la población hondureña se ha multiplicado más de 5.5 veces desde 1950, aunque las tasas anuales de crecimiento han venido descendiendo desde 3.28% entre 1950 y 1961, al 2.4% estimado entre 2001 y 2004, es decir, cada año la población aumenta en 240 personas por cada mil habitantes. En el área rural este índice es de solo 1.27%, debido al efecto de factores sociales como la migración.

Crecimiento Poblacional de Honduras

Año Censal	Población	Tasa de Crecimiento
1950	1,399,588	
1961	1,996,185	3.28
1974	2,966,244	3.07
1988	4,614,377	3.11
2001	6,535,344	2.64
2004	7,070,500	2.40
2008	7,706,907	

Fuente: Elaboración propia con datos INE Anuario Estadístico 2008 versión preliminar y ENCOVI 2004

El crecimiento poblacional en las áreas urbanas se ve agravado por los flujos migratorios campo-ciudad que buscan mejorar el acceso a necesidades insatisfechas en el medio rural, propósito raramente alcanzado pues en las ciudades hay hacinamiento, escaso acceso a servicios básicos (agua, luz, saneamiento básico) y prevalecen condiciones precarias de vida principalmente en los cinturones de pobreza que rodean a las urbes y son las receptoras de la migración rural.

El país está dividido administrativamente en 18 departamentos y 298 municipios. Más de la mitad del territorio (53.2%) está cubierto de bosques de pino y latifoliados, mientras que el 29% (3.6 millones de Has) está constituido por zonas agrícolas, ganaderas y tierras de otros usos. De la superficie total el 14.7% corresponde a bosques deforestados y 3.1% (352,343 hectáreas) corresponde a 24 áreas de Reserva Biológica y 1 jardín botánico (INE).

De acuerdo a la XXXVII Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples -EPHPM-, 45.53% de la población vive en el área urbana y 54.47% en el área rural. Cabe señalar que 44% de la población urbana se concentra en dos ciudades, Tegucigalpa (27.6%) y San Pedro Sula (16.3%). La población hondureña se caracteriza por ser joven pues el 47.8% está representada por niños y adolescentes menores de 18 años, mientras que la población mayor de 60 años constituye apenas el 8% de la población.

Las principales concentraciones de población ocurren en cuatro zonas del país: la ciudad agroindustrial de San Pedro Sula por ser un importante centro de maquila y por el movimiento comercial que se genera; las ciudades de Comayagua y Tegucigalpa, debido principalmente a los servicios y el empleo público ya que ambas han sido capitales y centro

político del país; el litoral atlántico (incluyendo las ciudades intermedias de Puerto Cortés, Tela y Ceiba) a causa del aumento de la agricultura moderna (palma aceitera, banano) que genera ocupación, y las ciudades de Choluteca y Nacaome, con su estratégica ubicación comercial entre las fronteras de El Salvador y Nicaragua y por la creciente industria pesquera (pesca de camarón) y agroindustrial (cultivo de melón) de exportación.

Este modelo de ocupación ha generado una gestión territorial con concentración de servicios, concentración productiva y concentración de población en lo que se ha denominado la "T del Desarrollo"²³, territorio que incluye los departamentos con mayor IDH del país.

Los habitantes fuera de la T están más dispersos y ubicados en zonas donde predominan las tierras de ladera, especialmente en el occidente y sur de Honduras, donde las tierras planas u onduladas son escasas, cuya economía está centrada en la producción de granos básicos y café y donde se practica una agricultura de subsistencia que no permite alcanzar un adecuado nivel de vida.

Por estas mismas razones es que las áreas fuera de la T del Desarrollo han experimentado menores concentraciones de población y, por ende, menos inversión en servicios, menor productividad y, como consecuencia, registran mayor incidencia de pobreza. Específicamente, las condiciones medioambientales en el sur y occidente del país,



caracterizan a la zona como la de mayor vulnerabilidad ante fenómenos climáticos, principalmente sequías, y donde está concentrada la pobreza rural del país.

Honduras es vulnerable a los desastres naturales principalmente por el debilitamiento de sus defensas naturales causado por la eliminación excesiva de bosques de montaña y selvas tropicales. Sin embargo, las catástrofes naturales ocurridas y sus repercusiones sobre la vida social y económica del país han presionado a la búsqueda de soluciones, con el convencimiento de que alcanzar las mismas no es sólo responsabilidad de las instituciones gubernamentales, sino de la sociedad en su conjunto.

²³ (Falck, Mayra. 2000)



3.1. Contexto Político e Institucional

3.1.1. Institucionalidad

Los altos niveles de pobreza, sumados a los daños provocados por el huracán Mitch entre octubre y noviembre de 1998, motivaron al Gobierno Nacional a presentar en mayo de 1999 el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional, documento que priorizaba la rehabilitación y reactivación del sector rural por ser el sector económico más golpeado.

En este escenario se generó la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) aprobada en agosto de 2001 por el Gobierno Nacional. Su objetivo fundamental era reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico acelerado y sostenido, procurando la equidad en la distribución de sus beneficios a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano así como la provisión de redes de seguridad social.

Honduras mantuvo una deuda externa de aproximadamente 5,000 millones de USD hasta 2005 cuando fue condonada y se redujo a 2,211 millones de USD, en el marco de la declaración de elegibilidad de Honduras para beneficiarse de la iniciativa de Alivio de Deuda para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). Estos recursos pasaron a financiar las acciones de la ERP, generalmente a través de un mecanismo de apoyo presupuestario sectorial.

En el marco de la ERP se aprobó la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y su Plan Estratégico de implementación (PESAN), siendo la SdP el ente coordinador de su ejecución realizada a través de diferentes entidades estatales como la SAG, mediante la Dirección de Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA), la Secretaría de Gobernación y Justicia, el Instituto Nacional Agrario (INA), el Instituto de la Propiedad (IP), el Instituto de Conservación Forestal (ICF), la Secretaría de Salud (SDS), el Instituto Nacional de la Mujer (INAM) y los Gobiernos Municipales entre otras. La Sub-Secretaría del Despacho Presidencial actúa como Secretaría Técnica del Gabinete Social en lo relacionado a la implementación del PESAN y es asistida por la UTSAN para cumplir sus funciones.

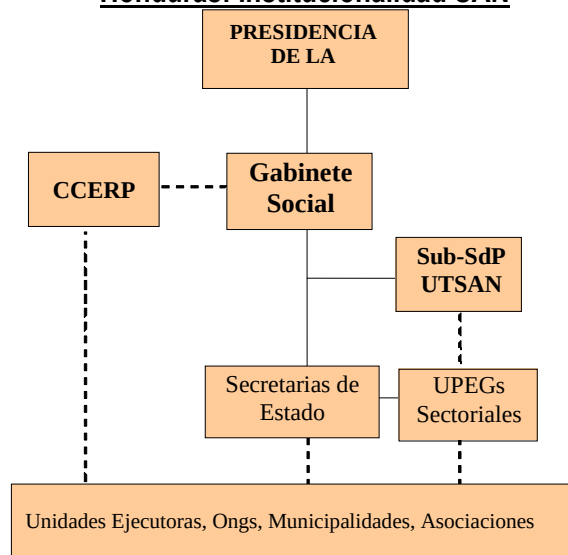
Sobre la institucionalidad para la lucha contra la pobreza y la atención de la seguridad alimentaria en Honduras, existe, como se ve en la figura adyacente, una estructura de trabajo al más alto nivel, encabezada por el Gabinete Social del Gobierno de Honduras y dirigido por un Consejo Consultivo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (CCERP).

Las principales tareas del CCERP son asesorar en priorización y focalización de programas y proyectos, contribuir a organizar, coordinar y desarrollar procesos de diálogo, consulta y

concertación entre el Gobierno y representantes de la sociedad civil e interactuar en procesos similares con la cooperación internacional.

El Gabinete Social (GS) está constituido por las Secretarías de Estado de Cultura, Artes y Deportes, Despacho Presidencial (SDP), Gobernación y Justicia, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Salud (SDS), Recursos Naturales y Ambiente, Finanzas, Agricultura y Ganadería (SAG), Industria y Comercio, Seguridad, SETCO, además de las siguientes instituciones públicas: FHS, INA, INE, BCH, PRAF, PANI, INAM, INFA, INFOP, IHSS, AMHON, CPERP y el Despacho de la Primera Dama²⁴.

Honduras: Institucionalidad SAN



Fuente: UTSAN

Esta instancia es la coordinadora del nivel de decisión política sobre la mayoría de los aspectos relativos a la implementación, seguimiento y evaluación del PESAN. El Sub-Secretario del Despacho Presidencial cumple un doble rol de coordinador de la Política y Secretario del Gabinete Social, que permite un nivel de coordinación mayor.

El GS tiene en estudio varias propuestas de normativa SAN elaboradas en febrero 2009. La primera lo faculta a aprobar las prioridades y metas de la Estrategia SAN, articular con las Secretarías de Estado la ejecución de acciones SAN y coordinar con SEFIN su financiamiento anual.

Además confiere a la SDP la función de Secretaría Técnica para la implementación de la ESAN, con asistencia de la UTSAN para facilitar la coordinación con las Secretarías de Estado y

²⁴ Informe Anual UTSAN 2006

otras entidades, proponer mecanismos de priorización y focalización, asegurar coherencia entre la acción sectorial y los lineamientos SAN aprobados por el GS, apoyar la participación local y operar un Sistema de Información en SAN.

Otra de las propuestas señala que el CCERP asesorará en la priorización y focalización de programas y proyectos SAN y contribuirá a organizar, coordinar y desarrollar procesos de diálogo, consulta y concertación entre el Gobierno y representantes de la sociedad civil e interactuar en procesos similares con la cooperación internacional. Finalmente, propone que el GS solicite a la SDSRS que asegure que los programas y proyectos SAN estén alineados con la focalización de la Red Solidaria, metas de país, metas ERP y Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Tales propuestas muestran la importancia que se otorga al GS como instancia arbitral y coordinadora de la acción social del Estado.



Respecto de los avances de la ejecución de la Política, debemos mencionar que el 2007 significó la consolidación de la puesta en marcha del Plan Estratégico para la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN). Se organizó la estructura de soporte a la política constituida por la Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria (UTSAN) que, en conformidad con el referido Plan Estratégico, depende directamente de la Sub-Secretaría del Despacho Presidencial y asume las funciones de coordinación, planificación, seguimiento, monitoreo y la formulación de los procedimientos metodológicos relacionados con la implementación de la Política SAN²⁵.

A partir de la organización de la UTSAN en marzo 2007, se logró avanzar en las labores de

coordinación interinstitucional y arrancar de manera operativa la implementación del Plan desde abril con la firma de los Acuerdos Operativos con las Secretarías Ejecutoras, la publicación y difusión de la PSAN y del PESAN y la celebración de “Encuentros Interinstitucionales sobre la implementación del PESAN”.

A fines del 2008, cumpliendo con los acuerdos de estos Encuentros Interinstitucionales, se constituyó el Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COTISAN) con la participación de todos los actores involucrados tanto a nivel de Gobierno como de Sociedad Civil y Cooperación Internacional, coordinado por el Gobierno a través de la UTSAN.

Por otro lado, existe la COALICION SAN (Coalición de Instituciones que trabajan en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional), que pertenece también al COTISAN, conformado por organizaciones de orden público, privado e internacional para tratar de incidir en la adopción del tema de la SAN como elemento modular de acción dentro de las políticas del Gobierno de Honduras y sensibilización a la opinión pública.

Este grupo se constituye en una instancia de análisis, debate y reflexión sobre la temática de la SAN promoviendo, además, el intercambio de información y experiencias de logros tangibles en el combate a la inseguridad alimentaria y la pobreza en la zona rural, peri-urbana y urbana del país.

La Coalición tiene como objetivo primordial el intercambio y difusión de información; la abogacía e incidencia en otros actores para la toma de decisiones y la promoción de la conformación del Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN).

En resumen, y tal como se puede observar, la ejecución y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos de SAN forman parte del mismo marco institucional que ejecuta la ERP, que está diseñado en base a un principio de representación tripartita sector público, sociedad civil y cooperación internacional. Así, la responsabilidad de ejecución está en cada Secretaría de Estado o Instituto Nacional, mientras que la planificación y programación presupuestaria es aprobada por la Secretaría de Finanzas. También participan la cooperación internacional y, por la sociedad civil, las ONGs, la Asociación de Municipios de Honduras, los Gobiernos Municipales y las Mancomunidades. El nivel de decisión política en la lucha contra la pobreza descansa en el GS y el CCERP y la coordinación de las acciones SAN es encabezada por la SdP, con el apoyo de la UTSAN.

En cuanto a la institucionalidad local, la impresión es que el municipio es una unidad administrativa que resulta muy pequeña y relativamente débil

²⁵ Plan Estratégico para la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015.



para acumular las capacidades necesarias que le permitan tratar con el Estado temas importantes como la planificación territorial, el apoyo a las acciones de salud y educación, así como para constituirse en interlocutor técnico local de los esfuerzos del Gobierno Central por atender las necesidades sociales en zonas geográficamente coherentes como valles, cuencas o micro cuencas.

Aparentemente el nivel de gobierno departamental tampoco cuenta con los soportes técnicos o financieros suficientes. De otra parte, una instancia con mayor capacidad técnica y alcance territorial como las Unidades Técnicas Intermunicipales de las Mancomunidades parece la adecuada para apoyar las necesidades a menudo similares de un conjunto de municipios vecinos, por lo que se recomienda continuar apoyando las mancomunidades existentes e impulsar la constitución de otras, fortalecer sus capacidades y organizar las demandas de grupos de entre cinco y diez municipios. En un marco de relativa escasez de personal con experiencia en la problemática rural, fortalecer las capacidades técnicas y logísticas de 30 o 40 UTIs de otras tantas mancomunidades parece un esfuerzo alcanzable, en lugar de pretender trabajar con mediana eficiencia a través de 298 municipios.

3.1.2. Políticas Públicas Relacionadas con SAN

La ERP recoge los desafíos de los Objetivos del Milenio (ODM) y contempla metas globales al 2015 que de una u otra forma hacen referencia a la seguridad alimentaria y nutricional: directamente, como disminuir al 20% la desnutrición en menores de 5 años, e indirectamente, como mejorar la cobertura de educación, saneamiento y acceso a agua potable.

En este marco, en marzo 2006 el Gobierno de Honduras aprobó la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Largo Plazo (PSAN) y el Plan Estratégico para la implementación de la PSAN 2006-2015 (PESAN), después de un proceso de formulación participativa con entidades públicas, cooperación internacional, ONGs y organizaciones de la sociedad civil, bajo coordinación de la SDP.

La PSAN ha sido elaborada en el marco de la ERP buscando complementariedad y es el marco integral y orientador para la planeación, programación e implementación de las intervenciones dirigidas a reducir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Integra y sistematiza compromisos nacionales e internacionales suscritos por Honduras, tales como la Convención sobre Derechos de la Niñez, la Conferencia Internacional sobre Nutrición y Cumbre Mundial sobre la Alimentación, el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica (PRESANCA), el Plan AGRO 2015, la Política Nacional de

Nutrición y la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural, entre otros.

El primer objetivo de la PSAN es “procurar que todas las familias hondureñas atiendan sus necesidades básicas de alimentación en cantidad, calidad y oportunidad, para asegurarles un adecuado estado nutricional a cada uno de sus miembros y logren alcanzar el desarrollo pleno de sus potencialidades cognitivas y físicas”. Se prioriza a la población más pobre apoyando sus procesos productivos para autoconsumo, promoción de buenos hábitos nutricionales, calidad de los alimentos y vigilancia nutricional. Sus lineamientos estratégicos coinciden con estos objetivos.

Asimismo, la PSAN y el PESAN tienen como objetivos principales (i) incrementar la producción de alimentos a tasas no menores al crecimiento poblacional, (ii) reducir en 7 puntos porcentuales el porcentaje de los hogares en pobreza extrema cuyos ingresos son menores al costo de una canasta básica de alimentos, (iii) reducir en 5 puntos porcentuales la tasa de desnutrición en menores de cinco años, y (iv) aumentar en 5 puntos porcentuales la cobertura de sistemas de agua y saneamiento. Focaliza su área de acción en 6 de 18 Departamentos (30%) y 72 de 298 Municipios (24%), por lo que necesitará expandir su acción y recursos para aumentar su cobertura en el 100% de los municipios atendidos.

Paralelamente, en el marco de la PSAN, a nivel sectorial se han generado Políticas y Planes Nacionales como el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutrición conducido por la Secretaría de Salud, o el Proyecto de Iniciativas Socio Productivas con Participación de la Mujer en los Municipios de Mayor Pobreza de Honduras de la SAG.

Otras políticas nacionales relevantes a la seguridad alimentaria y nutricional son:

La **Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural 2003 – 2021**, pretende lograr la transformación del sector agroalimentario, aumentando su competitividad y capacidad para contribuir a reducir la pobreza rural y proporcionar seguridad alimentaria al país. Bajo este marco sectorial se elaboró el **Plan Estratégico Operativo para el Sector Agroalimentario de Honduras 2006-2010**, cuyo eje articulador es el concepto de reactivación económica con inclusión social.

Los componentes priorizados del Plan del Sector Agroalimentario son (i) el ordenamiento territorial y (ii) las iniciativas socio-productivas. Bajo el primer componente se prioriza la identificación y zonificación de tierras por su naturaleza jurídica, vocación y uso del suelo, para mejorar la planificación municipal de la gestión sostenible de los recursos naturales, la protección de las fuentes de agua por las

comunidades beneficiarias y el acceso de la población a legalizar tierras del Estado para beneficiar a la población en extrema pobreza.

El segundo componente busca desarrollar acciones enmarcadas en los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal (PEDM) con el fin de incorporar o intensificar el componente de seguridad alimentaria con un enfoque de género. El componente promueve la gestión de iniciativas productivas con enfoque de SAN para mejorar el acceso, uso e inocuidad de los alimentos en la población en extrema pobreza.

La **Política Nacional de Nutrición**, con una visión intersectorial, propone la integración de las intervenciones que se están desarrollando para evitar la existencia de programas dispersos que no logran impacto real en el mejoramiento de las condiciones nutricionales. El Plan de SAN tiene un enfoque sectorial, identificando necesidades y disponibilidad de recursos para asegurar su implementación y para asegurar el impacto de las intervenciones en la situación nutricional del país.



Comprende acciones para mejorar las condiciones de vida de la población, tales como aumento de la cobertura a los servicios de salud institucionales y comunitarios, mejora de la calidad en la oferta de servicios y de la vigilancia nutricional de la población, mayor empoderamiento y control social de la gestión nutricional, mejora de los entornos a través de la intervención municipal y de otros sectores que garanticen la sostenibilidad de las intervenciones nutricionales.

Conviene señalar que la Política Nacional de Nutrición prioriza su área de acción en solo 80 (27%) de los 298 municipios del país ubicados en la región suroccidental, por lo que no se incluye el restante 73% de los municipios donde también existe desnutrición.

Por otro lado, la **Política de Salud Materno Infantil** tiene como propósito mejorar el nivel de salud de las madres y niños menores de cinco años mediante la reducción de la morbilidad y mortalidad materno-infantil, contribuyendo a reducir una de las principales secuelas de la

inseguridad alimentaria y nutricional: la desnutrición infantil con sus consecuencias permanentes para el individuo y consiguiente perjuicio para la sociedad.

La **Política Nacional de Competitividad**, aprobada y administrada por el Programa Nacional de Competitividad, busca fomentar la competitividad empresarial y fortalecer la gestión de comercio exterior. Está dirigida a cuatro sectores productivos: la industria de la maquila, el turismo, la agroindustria y el desarrollo forestal. Otros instrumentos de política y legislación en actual vigencia que tienen vínculos específicos a la PSAN son: el **Artículo 347 de la Constitución** política del país para la modernización y desarrollo del sector agrícola, la **Política Nacional de la Mujer y Política de Equidad de Género en el Agro Hondureño**, la **Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento**, el **Programa de Descentralización y Desarrollo Local (PRODEL)**, la **Ley de Ordenamiento Territorial**, la **Política Ambiental** y el **Plan Todos con Educación** (Informe de Coalición SAN).

Finalmente, cabe señalar que, durante la administración del Gobierno 2005-2009 del Presidente Zelaya, la Estrategia de Reducción de la Pobreza ha estado sometida a frecuentes revisiones para adaptarla a distintas prioridades políticas y económicas del Gobierno. Así, durante el 2008 se presentó un nuevo borrador de documento de “ERP” en el que se incluye la Seguridad Alimentaria, un “Plan Nación” y las “Bases Preliminares del Plan Nacional de Desarrollo al 2030”. Los documentos no parecen relacionarse entre sí, ni tampoco con la anterior Estrategia de Reducción de la Pobreza. Debido a la indefinición de un marco orientador oficial, sumado a la situación política que afecta al país y sus consecuencias financieras, las acciones orientadas a la lucha contra la pobreza, y por ende las vinculadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional, han perdido dinámica y continuidad.



3.1.3. Análisis del Contexto Político e Institucional

En relación a este tema, el Informe de la Misión PEFA 2008²⁶ encargado por el Gobierno con el apoyo de la Unión Europea señala que *“si bien se destaca el hecho de que durante las últimas décadas el país ha logrado avances a nivel político para consolidar la democracia, no ha logrado avances equivalentes en su desarrollo socioeconómico. Asimismo, y no obstante los avances logrados en la modernización del Estado, éste aún presenta una institucionalidad en proceso de fortalecimiento y niveles mejorables de efectividad, que son causa de preocupación en la ciudadanía”*.

El Informe citado destaca las iniciativas por parte del Gobierno y la cooperación internacional para introducir el sistema presupuestal plurianual; sin embargo, concluye que la programación y administración financiera no cumplen aún con las condiciones técnicas para operar eficazmente un presupuesto plurianual. En general, hace falta mayor capacidad de planificación y coordinación interinstitucional, así como optimizar el proceso gerencial de toma de decisiones para ayudar al Gobierno y a las distintas jefaturas de programa a estimar costos de proyectos y actividades, a formular y ejecutar sus planes y presupuestos operativos de forma más eficiente y económica y, sobre todo, en conformidad con las prioridades del desarrollo.

El Informe indica que la gestión de la inversión pública de largo plazo ha sido sustituida por una programación financiera de corto plazo y la sincronía, priorización y coherencia de sus proposiciones con la administración financiera no fueron importantes en los últimos años. Concluye que un sistema de gestión de inversiones públicas, entendido como un conjunto ordenado de información, procedimientos y metodologías incluidos la pre inversión de los proyectos y la preparación y seguimiento del plan de inversiones públicas, no está vinculado con ninguna forma de planificación estratégica de largo plazo, ni con la presupuestación de mediano plazo.

Señala además que, al prácticamente no existir una función de planificación estratégica integrada con la presupuestación, y no estar planteada como un paso crítico en el desarrollo de las estrategias a corto, pero sobre todo mediano y largo plazo, tampoco es posible una visión estratégica de largo plazo del Estado. Por lo tanto, la base presupuestal plurianual no cuenta con metas programáticas nacionales ni estrategias sectoriales de largo aliento. En este escenario, las políticas, estrategias de

implementación y planes operativos, no son una agregación de metas programáticas cuantificadas y estrategias sectoriales consensuadas en los diferentes niveles de gobierno, lo que reduce sus probabilidades de implementación y conclusión exitosa.

Asimismo, señala que las Unidades de Planeamiento y Evaluación de la Gestión – UPEG, que en parte reemplazan al ente central de planificación nacional, son dependencias de las Secretarías de Estado e instancias a las cuales el actual marco organizativo del Estado delega la responsabilidad de la planificación estratégica sectorial. Sin embargo, en la práctica sus equipos técnicos se encargan principalmente de la preparación de los POA anuales y de diseñar metas operativas institucionales y programáticas, sin un plan estratégico sectorial ni un marco de prioridades en el gasto.

Por otro lado, el Informe indica que el gobierno no ha logrado completar la informatización del sistema de compras y contrataciones estatales y el sistema de nombramiento y reclutamiento de personal calificado. Al respecto, el mismo informe indica que no existe integración plena del sistema de registro de transacciones financieras fiscales, y que ocurre lo propio con el registro de donaciones externas debido a que existen diversos registros y manejos de fondos en cuentas bancarias fuera del control de Tesorería. Así, la información de stocks de recursos humanos y de bienes nacionales, de movimientos de deudas públicas, de ingresos por donaciones externas y domésticas y otros, se encuentran fragmentados, incompletos, y desactualizados.

El Informe concluye que la Ley de Reforma de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Presupuesto jugaron un rol importante en reorganizar el marco institucional de la administración de las finanzas públicas, que la organización del sistema de administración financiera es innovadora y moderna al, por ejemplo, implantarse los gabinetes sectoriales y la desconcentración del control, autorización y contabilización financiera, lográndose un manejo más ordenado y disciplinado del gasto público. Sin embargo, indica también que las funciones de control financiero y de auditoría interna son poco conocidas y entendidas por gran parte de las agencias gubernamentales, las que además no cuentan con un órgano interno que supervise el cumplimiento de procesos y procedimientos financieros.

Es importante resaltar entre los hallazgos del Informe la inexistencia de una ley específica de control financiero interno y la carencia institucional en periodicidad y entrega de reportes, falta de seguimiento y de un pobre record de sanciones administrativas. Son pocas las agencias públicas que desarrollan la función de auditoría interna y este papel recae sobre el

²⁶ “Honduras: Evaluación del Desempeño del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA)”. Shepard, García Medrano y Martínez. Dic. 2008.

Tribunal Superior de Cuentas, instancia que se limita a evaluar el desempeño de la ejecución presupuestal y la eficacia y eficiencia de la gestión pública en base a metas institucionales y resultados financieros y físicos del año.

Por otro lado, las conclusiones del documento encargado por FAO²⁷ en 2006, señalan que “la responsabilidad por las acciones en seguridad alimentaria y nutricional es compartida por muchas instancias públicas y privadas y que, debido a los resultados insatisfactorios de la situación de inseguridad alimentaria y nutricional, es ineludible recurrir a la integración multisectorial y la coordinación interinstitucional con mayor precisión y eficacia”. Al respecto, se entiende que existe un proceso de institucionalización en marcha, pero que no ha concluido su formalización.

Asimismo, y en referencia a la estructura institucional antes descrita y el impacto de su actuación, el texto señala que “la lucha por la SAN no es tan visible y más bien se diluye en la temática de la reducción de la pobreza”.

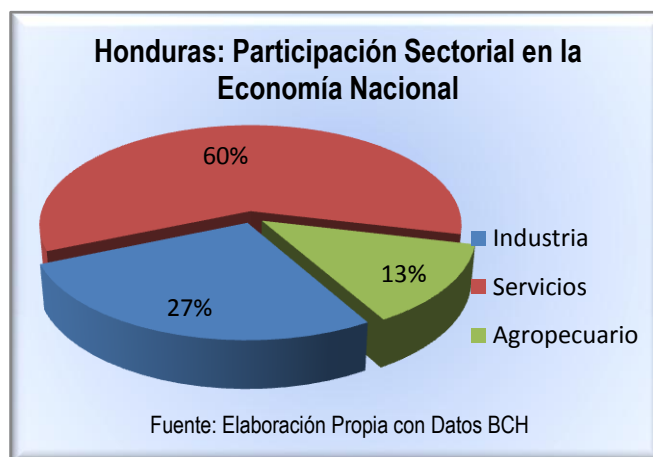
3.2. Contexto Económico

La economía del país está escasamente diversificada y ha estado marcada desde la colonia hasta la actualidad por una tradición agropecuaria con el uso de aproximadamente el 30% de la superficie del territorio nacional. Destaca además la industria manufacturera, constituida principalmente por maquila textil. En las últimas décadas las exportaciones nacionales no se diversificaron, ni se fortaleció un mercado interno para consumir los bienes que el país produce. Como consecuencia, cuando disminuyeron la demanda internacional y los precios de los principales productos de exportación, la economía hondureña mostró su vulnerabilidad y decayó ante la influencia negativa de estos factores externos.

Según datos del Banco Mundial del 2008²⁸ la estructura económica del país muestra una participación del 27% para la industria, 60% para los servicios y 13% para la producción agropecuaria. Respecto de sus niveles históricos, la participación del agro viene decreciendo con relativa rapidez, disminuyendo de 16.2% en el año 2000 a 13% en el 2008; sin embargo, mantiene gran importancia en la

economía desde una perspectiva social porque, a pesar de ello, el ámbito rural alberga a más de la mitad de la población del país.

Cifras del BCH analizadas en el documento “Cambios en la Pobreza e Ingresos en Municipios de Honduras 1988-2001” destacan tres etapas del crecimiento económico del país. Un primer período de crecimiento económico entre 1990 y 1993, con un crecimiento promedio del PIB de 3.8% por año, seguido por una contracción de -1.3% en 1994. El segundo período se da entre 1995 y 1998, con un crecimiento promedio anual del 3.98% hasta que en 1999 se contrae nuevamente en -1.9%.



Finalmente, un tercer período más corto, entre los años 2000 y 2001, cuyo crecimiento anual fue de 5.7% y 2.6% respectivamente. De acuerdo a datos del BCH la economía hondureña creció en 15.3% en 2008 y en 13.7% en 2007; sin embargo, visto el crecimiento a precios constantes (sin el efecto de la inflación) realmente la economía hondureña creció en 6.3% en 2007 y únicamente 4% en 2008, mostrando una clara tendencia a la baja.

Distintos acontecimientos exógenos contribuyeron a la contracción de la economía hondureña. Entre 1991 y 1996, por causa del fenómeno “El Niño”, Honduras sufrió inundaciones en zonas costeras que afectaron las exportaciones. A consecuencia del mismo fenómeno, en 1993 hubo una fuerte sequía seguida en 1994 por una profunda crisis energética a causa de la caída de la producción hidroeléctrica. Ambos acontecimientos provocaron pérdidas cuantiosas para el comercio y el agro. En 1998 el huracán Mitch azotó la mayor parte del territorio nacional, luego de lo cual siguieron dos años de sequía en gran parte del país y la caída internacional del precio del café en el año 2000.

²⁷ “Estado de la Seguridad Alimentaria en Honduras”.

Daniel Cruz. Presentado en Taller “Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre”. (Ciudad de Guatemala, oct. 2006).

²⁸ <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/ddpreports/>



Inflación



A 2009 el PIB del país es de 14.24 mil millones de USD, equivalente a 1,800 USD/habitante, situando a Honduras como un país de renta media (BCH). La inflación 2008 fue de 10.8%, superior en 0.8% a la meta fijada por el Programa Monetario y en 1.9 puntos porcentuales respecto de la inflación registrada durante la gestión anterior. Cabe hacer notar que el rubro de mayor contribución (50%) a este índice fue el de “alimentos y bebidas no alcohólicas”, los que entre 2007 y 2008 aumentaron sus precios en casi el 17%. El gráfico contiguo muestra la evolución interanual, donde se aprecia a julio 2009 una caída de la inflación hasta el 4% anual, atribuible a la ralentización de la economía.

La caída en la actividad económica ha contribuido a que, al primer semestre 2009 la inflación continúe a la baja con una variación interanual de 4.0%, la menor desde julio de 1988. En reciente publicación, el BCH²⁹ cifra en 3,1% la inflación interanual de septiembre 2008 - septiembre 2009. No obstante, otras fuentes, consideran que la inflación crecerá nuevamente en 2010, impulsada por los precios del petróleo y los alimentos y que esta tendencia se mantendría en 2011.

Actividad económica / PIB

El Boletín Económico y Financiero de la Unión Nacional de Bancos y Seguros señala que el Índice de la Actividad Económica (IMAE) decreció entre enero-julio de 2009 en 3.6%, después de haber crecido a tasas aproximadas del 5.3% anual durante los tres años precedentes. Sin embargo, para 2010 se anticipa una mejoría de la economía en vista de la recuperación de la economía norteamericana, primer socio comercial de Honduras, por lo que la anticipada caída del PIB 2009 en más de 4%

²⁹ “Comportamiento de la Economía Hondureña” (BCH, octubre 2009)

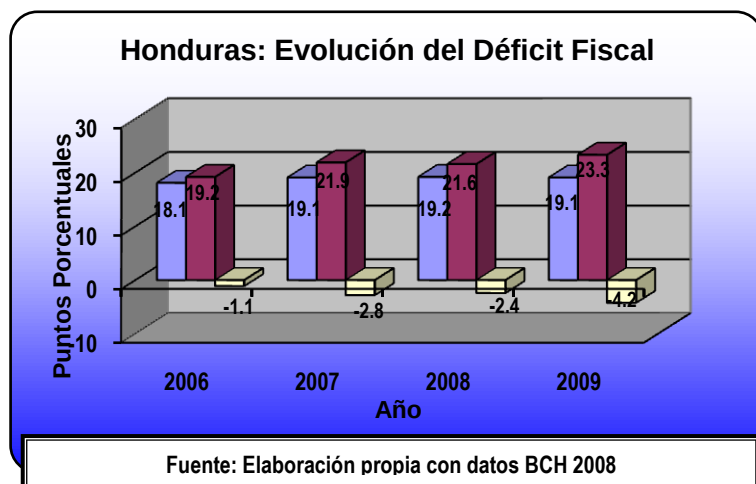
puede convertirse en un crecimiento del orden del 3% en 2010.

Se estima que, como resultado de una ralentización de la economía norteamericana, en 2011 el crecimiento de la economía decrecerá. Esta evolución del crecimiento del producto, junto con la que se espera para el resto de América Latina y para el mundo, se muestra en la gráfica al lado.

Déficit fiscal

En los últimos años el déficit fiscal se ha deteriorado notoriamente, aumentando de 1,1% del PIB en 2006 a 2,9% en 2007 y 2.4% en 2008, resultado del aumento del gasto total debido tanto al incremento de la masa salarial (principalmente en salud y educación) como a los mayores subsidios y las transferencias efectuadas por la administración central a empresas públicas.

De acuerdo a estimaciones preliminares el déficit fiscal en 2009 será de 4.2%, superior en casi 2 puntos porcentuales al del año anterior, como consecuencia del menor dinamismo en la captación de ingresos tributarios que se deriva de la reducción del consumo y de la actividad económica en general. La citada publicación del BCH proyecta el déficit a diciembre 2009 en 4,5% del PIB. De otro lado, se anticipa que, una vez se restablezcan las fuentes financieras, en 2010 el déficit crecerá significativamente y que esta tendencia continuará en 2011.



La tabla siguiente refleja las crecientes dificultades ocasionadas por el aumento del gasto público y la caída en la recaudación:

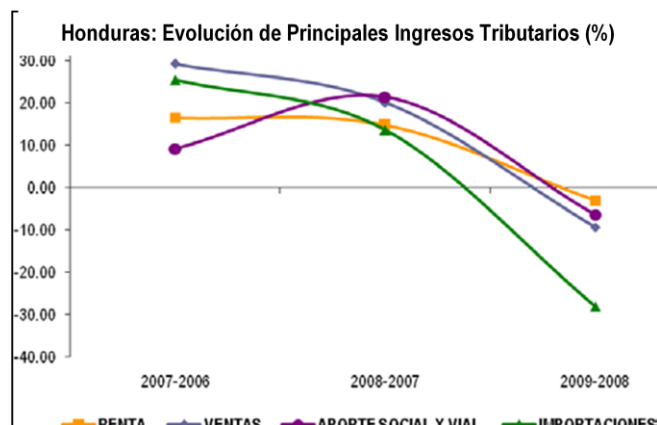
Honduras: Indicadores Fiscales, 2008-2009
(en millones de Lempiras)

Descripción	2008	2009
Ingresos Totales	24,750	23,301
Gastos Totales	26,141	28,222
De lo cual: sueldos y salarios	11,928	14,258
Déficit/PIB a junio/09 (%)	-0.5	-1.8
Déficit/PIB anualizado (%)	-2.4	-4.2

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de Finanzas

La recaudación de impuestos sobre las importaciones se ve afectada en parte por el programa de desgravación arancelaria de los tratados de libre comercio ya suscritos, pero principalmente por la caída de las importaciones. Este mismo efecto, más la baja actividad económica interna, han impactado en los ingresos por impuesto sobre ventas.

La desaceleración en las tasas de crecimiento de los principales impuestos se observa en la gráfica siguiente:



Fuente: Banco Central de Honduras

De igual forma, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos representó el 4% del PIB en 2006, el 10% en 2007 y 13.8% (USD 1,976.8 millones) en 2008, el más alto desde 1997. Estos datos, que muestran un crecimiento del déficit de cerca de 4 puntos porcentuales respecto al 2007 y cerca de 10 puntos porcentuales en relación a 2006, implican un continuo deterioro de las reservas internacionales para sostener una tasa de cambio fija y evitar que el índice de inflación sea mayor al registrado.

En el año 2006 la principal fuente de divisas para Honduras eran las remesas enviadas por hondureños que viven en el extranjero. No se conoce una cifra exacta de esta población, pero las estimaciones fluctúan entre las quinientas mil y ochocientas mil personas. Según el BCH, el monto de remesas recibidas el año 2008 fue de más de USD 2,800 millones, representando el 19.6% del PIB del año, proporción que es importante pero que viene disminuyendo. El propio BCH (Comportamiento de la economía al Tercer Trimestres del 2009, pág. 18, ref. 12) señala que las remesas han descendido en casi un 12% en el período septiembre 2008-septiembre 2009 y estima que, al cierre de 2009, las remesas representarán alrededor del 17% del PIB.

La evolución del comportamiento de las remesas familiares del primer semestre sustenta esta

apreciación, tanto desde el punto de vista de la disminución de las mismas, como de su participación al PIB, esperando que para fines del 2009 representen alrededor del 17% en comparación al 22% que representaban en el 2006.

En el caso del empleo podemos encontrar que, según la EPHPM, la población en edad de trabajar (PET) es de cerca de 6 millones de habitantes e incluye a los niños mayores de 10 años, mientras que la población económicamente activa (PEA³⁰) es de un poco más de 3 millones de personas. 35.5% del empleo se desarrolla en la agricultura, 21.8% en comercio y 14.5% en industria, concentrando estos tres rubros cerca del 72% del empleo nacional. También es importante notar que, aunque el sector público tiene menos empleados que el sector privado, los ingresos de los trabajadores en el primero son 1.88 veces mayores que en el segundo.

Las últimas cifras disponibles de la EPHPM indican que el desempleo abierto cayó de 5.9% en 2004 a 3.1% en 2008. El desempleo se acentúa en el sector urbano, potenciado por la migración rural-urbana, por la escasa capacidad de absorción de mano de obra del mercado y por la baja especialización y productividad de la mano de obra. Sin embargo, el principal problema del mercado laboral nacional es el subempleo (visible e invisible), que está asociado a empleos que se caracterizan por su baja productividad y bajas remuneraciones. El subempleo visible afecta a un 4% de los ocupados, mientras que el subempleo invisible alcanza al 23.1% de los ocupados.



³⁰ Personas mayores de 10 años que manifiestan estar empleados o estar buscando un empleo activamente.

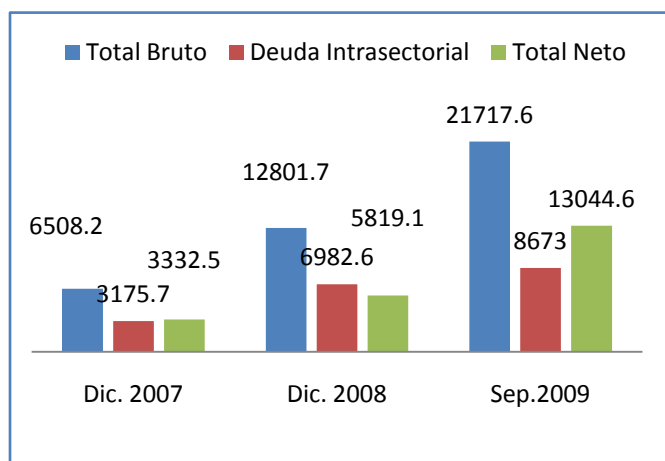


Deuda Interna

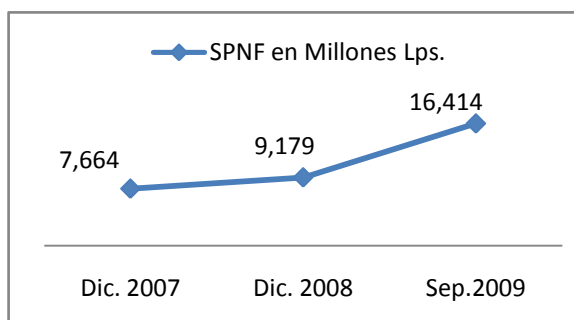
Paralelo a la evolución del déficit fiscal, la deuda interna de la administración central ha ido incrementándose significativamente en el monto de la deuda interna de la Administración Central, pasando de un total neto, descontando la deuda intrasectorial, de 3,332.5 millones de lempiras a fines del 2007 a 13,044.6 millones de lempiras a septiembre 2009 de acuerdo a cifras del BCH³¹.

En el caso de la deuda del Sector Público No financiero el crecimiento es todavía mayor pasando de 7,663.6 millones de lempiras en diciembre 2007 a 16,414.8 millones de lempiras en septiembre 2009 de acuerdo al mismo reporte del BCH.

Deuda Interna de la Administración Central en Millones de Lempiras



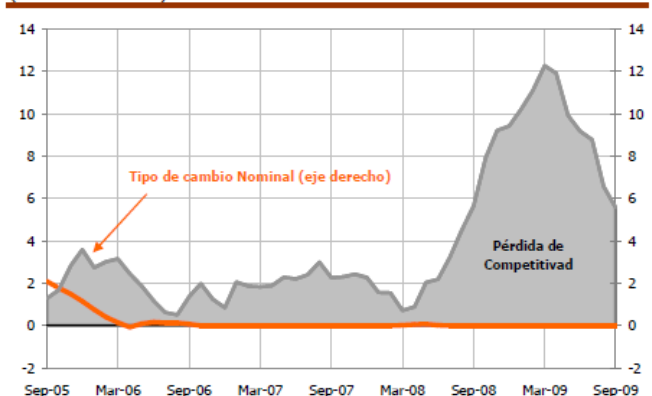
Deuda del Sector Público No Financiero en millones de Lps.



Tipo de cambio

A partir de octubre 1994, el tipo de cambio se denomina "Tipo de cambio de Referencia" y, se determina en función de la oferta y la demanda del mercado de divisas. Desde 2006 este tipo de cambio no ha sufrido variaciones significativas manteniéndose en el orden de lps. 18.90 por US\$. Sin embargo, de acuerdo a los reportes del BCH, la brecha entre el Tipo de cambio nominal y el tipo de cambio efectivo real se encuentra en rangos cada vez más elevados aún cuando en el último semestre ha mostrado una tendencia a reducirse debido a la menor presión del costo de los combustibles.

Tipo de Cambio Nominal e Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real, 2005=100 (Variación interanual)



Fuente: Sección de Indicadores Económicos, Subgerencia de Estudios Económicos, BCH

Tipo de cambio de Referencia

Diciembre 2006: 18.8952

Diciembre 2007: 18.8951

Diciembre 2008: 18.8951

Noviembre 2009: 18.8951

³¹ www.bch.hn/sector_fiscal.php

3.3. Contexto Social

Según cifras oficiales, en el año 2001 los hogares pobres del país representaban aproximadamente 65% del total de hogares de Honduras. En el 2008, 7 años después y apenas a siete años del plazo de cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio, este panorama no parece haber mejorado; al contrario, existe en términos relativos un empeoramiento de la situación país con más de 66% de los hogares en pobreza.

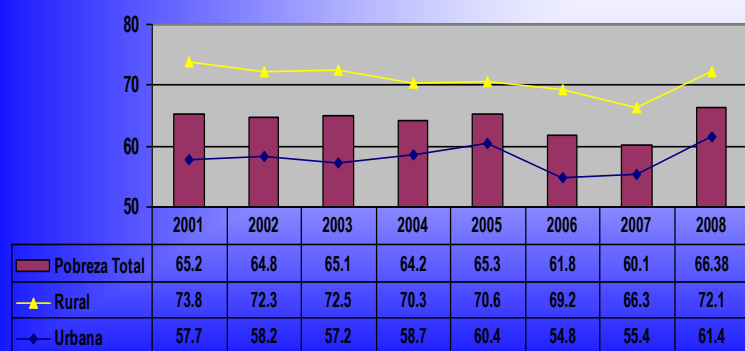
Como generalmente sucede en países en desarrollo, la mayor concentración de la pobreza se presenta en el área rural. En Honduras 72 de cada 100 hogares rurales son pobres, tal como se muestra en la gráfica contigua.

Cabe hacer notar que en 1991 aproximadamente 75% de los hogares se encontraba bajo la Línea de Pobreza y casi 54% en la categoría de extrema pobreza, lo cual sí indicaría una leve mejoría a la fecha, aunque habría que juzgar si el progreso es suficiente en relación a los recursos invertidos.

Analizando los hogares hondureños afectados por la pobreza, y considerando la diferente composición de los hogares pobres de aquella de los no pobres³², el índice de hogares pobres a nivel nacional crece de 66% a 72% cuando cambiamos el objeto de medición de “hogares” a “personas afectadas por la pobreza” respecto de la población total. De este 72% de pobres

únicamente 19.5% pertenecen al estrato de pobreza relativa³³ mientras que 51.2% son personas que ni siquiera pueden cubrir el costo de su canasta básica de alimentos³⁴. Este último índice de pobreza extrema es más alarmante analizando el área rural, donde 68% de las personas no logran cubrir ni siquiera sus necesidades alimentarias.

Honduras: Niveles de Pobreza Total, Urbana y Rural (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos INE XXXII EPMH 2008

Honduras: Índice de Desarrollo Humano y sus Componentes 2001-2004

Indicador	2001	2002	2003	2004
Índice de Desarrollo Humano	0.66	0.663	0.659	0.664
Índice de Esperanza de Vida	0.73	0.73	0.72	0.726
Esperanza de Vida (en años)	68.8	68.8	68	68.6
Índice de Logro Educativo	0.707	0.715	0.718	0.717
Tasa de alfabetismo (en %)	79.6	80.7	81.1	81
Tasa de Matriculación combinada (en %)	53.1	53.1	53.1	53.1
Índice de Ingreso per cápita	0.544	0.544	0.544	0.548
Ingreso per cápita (en \$US PPA)	2600	2603	2608	2665

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006

Respecto de las Necesidades Básicas Insatisfechas en el área rural, podemos ver que 35% de las viviendas no tienen servicio de agua (solamente 3.2% de las redes son públicas), 30% enfrenta problemas de saneamiento básico (solamente 3.2% tiene conexión a alcantarillado) y 63% no tiene cobertura del servicio público de electricidad. Según el documento de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los departamentos con mayor porcentaje de hogares con NBI se localizan en las regiones sur y occidental del país (Copán, Valle, Choluteca, Lempira e Intibucá), aunque en Francisco Morazán y Cortés se localiza el 35% de los hogares con mayor índice de NBI debido a que son los de mayor concentración poblacional.

En algo más de la mitad de las viviendas a nivel nacional (52%) se usa todavía carbón o leña como combustible para cocinar, solo 20% usa GLP mientras que el 20% cocina con electricidad. En el área rural, 86% de los hogares utilizan carbón o leña y, tal vez por

³² Hogares pobres y del área rural tienen en promedio más hijos y por ello el número total de miembros es mayor.

³³ Personas cuyo ingreso es mayor al de la canasta básica de alimentos, pero inferior al de la canasta básica (incluido vivienda y servicios).

³⁴ Pobreza Extrema: hogares que tienen un ingreso per cápita inferior al costo de la Canasta Básica de Alimentos.



razones de pobreza, en el área urbana todavía 20% de las viviendas usan carbón o leña para cocinar.

Las consecuencias de la pobreza se reflejan de manera igualmente severa en los niveles de desnutrición infantil. La ENCOVI 2004 registró una desnutrición crónica que afecta a 26% de los niños menores de 5 años. Este índice es muy alto en el área rural, donde 35% de los niños son afectados, mientras en el área urbana solamente 15%.

Un estudio realizado por el PMA por encargo de ECHO, en el marco de un apoyo de emergencia, en junio de 2009 en la región centro, sur y occidente del país, lugares que concentran la gran mayoría de hogares con NBI, presenta resultados alarmantes sobre desnutrición y vulnerabilidad materno-infantil. Según el indicador peso/talla 21% de los menores de 5 años sufrían de desnutrición. Del total de casos 11.46% eran desnutridos severos, 35.85% desnutridos moderados y 52.6% desnutridos leves. Del total de niños evaluados, el 18.6% sufría de anemia.

El estudio también encontró que la desnutrición a nivel urbano es 4 puntos más alta que la rural, 24.5% y 20.5% respectivamente. Las diferencias entre niveles de desnutrición y de anemia no son sustanciales entre zonas geográficas y tipo de desnutrición en el caso de la desnutrición severa y leve, pero sí ligeramente mayor en la desnutrición moderada en zonas urbanas. El estudio indica que la diferencia podría deberse a la dieta inadecuada de las zonas urbanas, que se vincula al sobrepeso y la anemia, mientras que en las zonas rurales se debería a la ingesta insuficiente de alimentos.

A pesar de estos datos, el estudio mostraba que en la desnutrición ha habido una reducción significativa pues de 43.8% en el año 1987 pasó a 32.9% en 2001³⁵ y ahora se encuentra cerca del 21%, inferior en 2 puntos al promedio nacional que en 2006, de acuerdo a datos de la ENDESA 2006 era del 24.7%. Estos valores aún son muy altos, por lo que de ninguna manera podemos decir que es un índice alentador. Este mismo diagnóstico determinó que 16% de las mujeres lactantes sufría de anemia, así como 14% de las mujeres embarazadas. 10% de las mujeres embarazadas no tenían control prenatal en una unidad de salud.

Las causas de la desnutrición son multivariantes pero están vinculadas con las condiciones de pobreza en que viven estas familias, así como con los bajos ingresos familiares, el bajo nivel de educación de los jefes de hogar y jóvenes, las malas condiciones de la vivienda, la falta de fuentes de agua segura para el consumo

humano y ausencia de sistemas de eliminación de excretas. El estudio encontró que el actual nivel de ingresos de las familias pobres alcanza únicamente para pagar parte de su canasta alimentaria, basada especialmente en maíz o maicillo, frijoles, grasas y arroz y, cuando tiene cría de aves, huevos y carne de pollo. En tiempos de crisis alimentaria aumentan la cantidad de maíz o maicillo y frijol en detrimento de los otros productos.

Las características educativas de los padres en hogares con prevalencia de desnutrición son: primaria incompleta 47%, primaria completa 30.6%, secundaria 19.7% y técnico profesional y universitario 2.1%. La ENDESA 2005-2006 corrobora que el nivel educativo alcanzado por la madre sigue siendo una de las características más importantes en los riesgos de desnutrición y mortalidad infantil: los niños de madres sin educación tienen una probabilidad de morir durante el primer año de vida casi dos veces mayor que la de aquellos niños cuyas madres tienen nivel de educación superior (37 versus 20 por mil).

La pobreza afecta sobre todo a las mujeres (que representan el 51.3% de la población rural) debido a que ellas son las responsables de la economía doméstica y frecuentemente cabeza de familia a causa de la migración de los varones.

3.4. Incidencia y Análisis Macro de Intervenciones Sectoriales

En este acápite se pretende mostrar de manera general el trabajo desarrollado por los sectores involucrados en la temática de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, como se adelantó en el análisis del contexto político e institucional, no se plantea la necesidad de revisar a profundidad el detalle específico de intervenciones a nivel proyectos a fin de conservar la visión global de la problemática SAN y apreciar globalmente la acción en cada sector.

3.4.1. Sector Salud

De acuerdo al mandato constitucional, se reconoce el derecho a la protección de la salud tanto desde el punto de vista del control de los productos alimenticios como de las atenciones sanitarias. Sin embargo las acciones de prevención no están específicamente recogidas, aunque se detalla la obligación de fomentar programas integrados para mejorar el estado de nutrición.

³⁵ Política Nacional de Nutrición



La Secretaría del Despacho de Salud (SDS) es el ente rector de las políticas de salud y conduce las principales estrategias de salud a nivel nacional y local, para lo cual la administración del nivel central tiene como órganos de línea varios programas de salud con responsabilidad normativa y de apoyo técnico a los niveles regionales de la misma SDS, al IHSS y al subsector privado.

De acuerdo a la ENDESA 2005-2006, institucionalmente el sector hondureño de salud está constituido por la Secretaría de Salud (SDS), el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y el subsector privado, sin enlaces funcionales entre ellos.

Hasta mayo 2004 la Secretaría de Salud estaba organizada administrativamente en 8 regiones de salud y éstas, a su vez, en áreas de salud bajo cuya jurisdicción estaban los hospitales de área y los establecimientos de atención ambulatoria (Centros de Salud con Médico y Odontólogo o CESAMO y Centros de Salud de Atención Rural o CESAR).

A partir de su promulgación en 2004, la Ley de Departamentalización de la SDS establece el reordenamiento de la Secretaría en el nivel nacional, regional y áreas de salud. Así, se crean 20 regiones sanitarias (una en cada Departamento y 2 regiones metropolitanas en Tegucigalpa y San Pedro Sula) y se les transfieren las responsabilidades administrativas de contratación de personal y ejecución financiera. Estas regiones sanitarias son dependencias de la SDS a nivel central y no dependen de las instancias departamentales.

Los servicios de salud son provistos fundamentalmente por la SDS como responsable de los servicios públicos a la población no asegurada. La red de servicios del país está dividida entre la SDS, que administra 28 hospitales y 1,241 establecimientos de atención ambulatoria, el IHSS, que atiende a la

población asegurada y administra 2 hospitales y 10 establecimientos de atención ambulatoria, y el subsector privado, ONGs y otras instituciones, que administran 108 hospitales y 820 establecimientos ambulatorios.

La ENDESA estima que existen 8.2 médicos, 3.2 enfermeras, 13.2 auxiliares de enfermería y 1.5 odontólogos por cada 10,000 habitantes. Indica también que, aunque existe una mejora en el acceso a servicios de salud (82%) con un incremento de 56% respecto a 1990, subsisten problemas de inequidad en la cobertura entre departamentos y entre sectores de la población, situación que afecta especialmente a los sectores pobres y de mayor riesgo.

Según la ENDESA, durante el período 2000-2006, 25 de cada 1,000 niños nacidos vivos murieron durante el primer año, cifra que presenta un descenso importante comparada con el nivel estimado para el período 1994-2000, que llegaba a 34 por mil. Este avance es principalmente resultado de la disminución en la mortalidad post-neonatal, de 14 a 10 por mil, y de la mortalidad post-infantil, de 12 a 7 por mil. Gracias a esta mejora, la mortalidad antes del quinto año por cada 1,000 nacidos vivos alcanzó la cifra de 32 para el período 2000-2006, en comparación con 46 por mil del período 1994-2000.

La lactancia materna continúa siendo práctica generalizada en Honduras. El 95% de los niños nacidos en los cinco años anteriores a la ENDESA 2005-2006, han lactado alguna vez (96% en la ENESF 2001). 79% de los niños empezó a lactar dentro de la primera hora del nacimiento y ese porcentaje sube a 91% para lactancia dentro del primer día.

UNICEF y OMS recomiendan que los niños reciban lactancia exclusiva (sin líquidos o sólidos complementarios) durante los primeros seis meses de vida, y que se les dé alimentación complementaria (sólida o semisólida) recién a partir del séptimo mes. Se considera complementar la alimentación con otras leches y alimentos semisólidos después de los 6 meses, pero se recomienda continuar la lactancia hasta los 2 años.

Sin embargo, de acuerdo a cifras de la Encuesta de Nutrición 2006, aunque el 95.7% de los recién nacidos inician satisfactoriamente su lactancia materna y esta se prolonga hasta 17.6 meses en promedio, se mantiene de manera exclusiva únicamente hasta los 2.3 meses (el índice promedio es mayor en el área rural), período después del cual casi el 80% de los niños lactantes reciben otros alimentos como otras leches (22.4%) y atoles, purés o sólidos (24.7%), en tanto que otros muchos reciben solamente agua.

Por lo tanto, para gran parte de infantes la alimentación complementaria se inicia en los

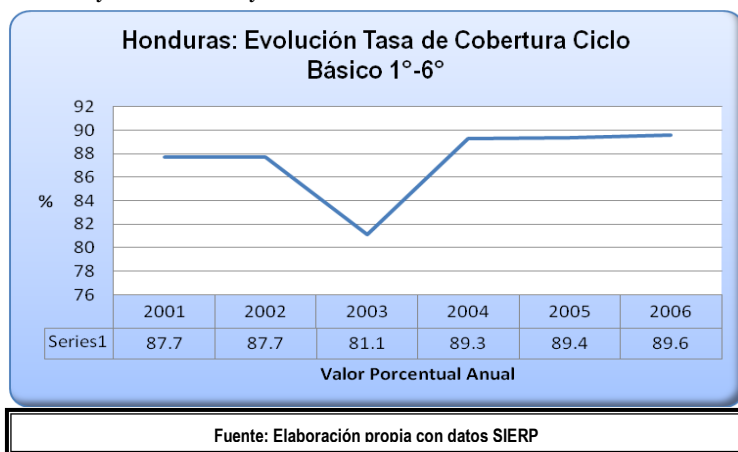


primeros tres meses, siendo 57% para menores de 2 meses y 67% para los de 2 a 3 meses. Sólo 34.9% de los niños menores de 6 meses reciben lactancia materna exclusiva (43.2% área rural) aunque, paradójicamente, se benefician de esta práctica los niños cuyas madres tienen menor nivel de educación formal y no trabajan. Asimismo, la lactancia continuada hasta los dos años de edad, recomendada internacionalmente, es alcanzada solo por el 33.5% de los niños lactantes.

Según la ENDESA 2005-06, 25% de los niños menores de 5 años presentan retardo en el crecimiento³⁶, nivel menor en 4 puntos porcentuales al observado en la ENESF 2001. Afecta por igual a niños y a niñas pero aumenta rápidamente con la edad, desde 5% para menores de 6 meses hasta 31% entre los que están próximos a cumplir 5 años, evidenciando los efectos acumulativos y estructurales del retraso en el crecimiento.

3.4.2. Sector Educación

De acuerdo al mandato constitucional, el Estado tiene obligación de desarrollar la educación básica del pueblo y erradicar el analfabetismo. La educación es un elemento básico de formación y desarrollo de los recursos humanos e influye en las relaciones económicas y sociales de un país. Por ello el nivel de educación de la población es uno de los factores más utilizados en los análisis socioeconómicos, dada su fuerte correlación con ingresos del hogar, control de fecundidad, número de hijos, disminución de mortalidad materno-infantil, salud de los hijos y de la familia y nivel de vida.



³⁶ Talla para la edad o desnutrición crónica, muestra retardo en crecimiento comparado a edad y sexo. Niveles de desnutrición crónica en niños próximos a cumplir 5 años (49 meses) muestran efectos acumulativos.

El sistema educativo hondureño comprende cuatro niveles: preescolar, primaria, media o secundaria y superior. La primaria tiene una duración de seis años. La educación media se imparte en dos ciclos: el ciclo común, de tres años de duración, con fines de cultura general, exploración y orientación vocacional; y el ciclo diversificado, para continuar la orientación, intensificar sus estudios y dar formación técnica en diferentes campos de trabajo. Este ciclo diversificado es de 2 años para bachilleres y de 3 años para comercio.

Según la ENDESA 2005-2006, 13% de mujeres y 14% de hombres miembros de los hogares encuestados no tiene nivel alguno de educación. A nivel nacional, 41% de las mujeres y 45% de los hombres no completaron la educación primaria y en el área rural no lo hicieron 54% de los hombres y 52% de las mujeres.

La evolución de la tasa de cobertura del ciclo de educación primaria se puede apreciar en la gráfica precedente. Como se observa, no se ha logrado avances significativos pues ha tenido un incremento de menos de dos puntos porcentuales entre 2001 y 2006. La información obtenida de la Secretaría de Educación muestra que el nivel de cobertura continúa invariable a 2009.

Es importante notar que, en el primer y segundo ciclo de educación básica (1° a 6° grado), 10 de cada 100 niños en edad de estudiar no ejercen su derecho a la educación, lo cual hace pensar que en la edad adulta seguramente perpetuarán la pobreza en sus hogares por falta de mayores capacidades y conocimientos. Este índice es más alarmante en el tercer ciclo de educación básica (7° a 9° grado) donde la cobertura llega solamente a 40 de cada 100 niños, y peor aún en el ciclo diversificado, donde la cobertura es únicamente de 24%.

A nivel nacional, solo 5% de hombres y 7% de mujeres logran completar la secundaria. Mientras que en el área urbana estos índices son de 9% para los hombres y de 12% para las mujeres, apenas alcanzan a 1% de los hombres y 2% las de mujeres en el área rural. Lempira, Intibucá, Olancho y Copán son los departamentos donde menos niños alcanzan a completar la secundaria.

Solamente 4% de hombres y mujeres alcanzan algún nivel de educación superior, con una brecha significativa entre las áreas metropolitanas (San Pedro Sula y Tegucigalpa) y el resto del país.

A nivel nacional, la tasa neta de asistencia (TNA) a la escuela primaria asciende a 86%, lo que implica que 14 de cada 100 niños en edad escolar no acceden a la educación. La tasa de repitencia del nivel primario va disminuyendo mientras más avanzado es el grado escolar, desde 18% en primer grado, hasta 2% por ciento a partir del cuarto grado.

El promedio de años de escolaridad es de 3.6 años para los hombres y de 4.3 para las mujeres. La diferencia entre el área urbana y rural es de 3 años a favor del área urbana. Comparando los quintiles de mayor y menor riqueza la diferencia es de 6 años, siendo para el quintil inferior de 1.6 años de escolaridad en promedio.

3.4.3. Sector Agroalimentario

Por mandato constitucional, el sector agroalimentario tiene la responsabilidad de formular sus planes para producir preferentemente alimentos para el consumo de la población, asegurar el abastecimiento adecuado y los precios justos. Tal vez por este motivo, es el más vinculado directamente con la seguridad alimentaria y nutricional de un país, principalmente en lo que a disponibilidad y acceso de corto y mediano plazo se refiere. En este sentido su Plan Estratégico Agroalimentario 2006-2010 incorpora a la Seguridad Alimentaria como el eje estratégico prioritario.

En el análisis sectorial es importante estudiar el acceso a los factores productivos y, dentro de estos, principalmente el factor tierra, las tendencias de producción y precios y los rendimientos obtenidos, sobre todo en aquellos cultivos que son parte de la canasta básica de alimentos.

De acuerdo a información de la UPEG de la SAG, la importancia del sector agroalimentario puede resumirse en que su aporte al PIB nacional es del 13%; considerando al sector agroalimentario ampliado (agroindustria y exportaciones no tradicionales), el aporte alcanza a casi el 45%. Representa además casi el 72% de exportaciones de bienes y emplea al 35% de los trabajadores ocupados. Los productos agrícolas en general, pero especialmente los granos

básicos, constituyen la base de la dieta popular y la principal fuente de energía calórica para la mayoría de la población rural. Los productos básicos (granos, carne de pollo, carne de res, carne de cerdo, leche y azúcar) contribuyen con 40% al PIB agropecuario.

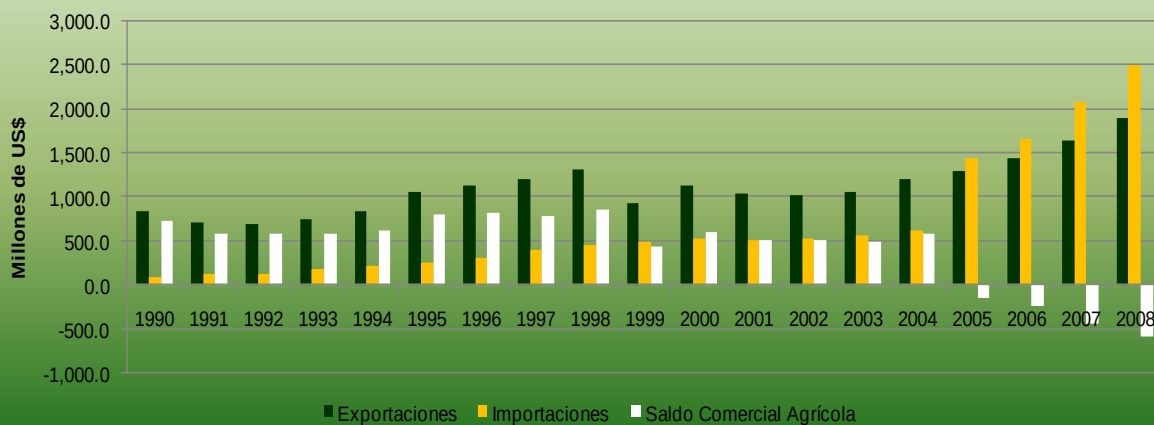
Los subsectores con altas tasas de crecimiento han sido la pesca y acuicultura con 8.3% y el avícola con 7.1%. Crecimiento moderado experimentaron los cultivos de maíz, arroz, banano, sorgo, tubérculos, hortalizas, legumbres y frutas así como otros que crecieron entre 2.3 y 2.4%, como tabaco, caña de azúcar y café.

Como se puede ver en el gráfico anterior, pese al crecimiento del sector agropecuario la balanza comercial del sector agroalimentario registra un déficit constante desde 2005 y la tendencia es a que continúe aumentando. Esto se debe principalmente a un crecimiento dispar entre el valor de las exportaciones agropecuarias (5.4% anual) y el de las correspondientes importaciones (15.7% anual), así como al bajo valor agregado de los productos exportados versus el de los importados.

La SAG viene desarrollando diferentes programas y proyectos a fin de conseguir metas de incremento en producción de granos básicos y hortalizas, así como de crecimiento de las reservas de granos básicos, aumento del área de agricultura bajo riego, mejora del acceso a la tierra y ampliación del acceso a crédito.

De acuerdo a la UPEG/SAG, a los logros sectoriales se suma la implementación del Bono Tecnológico Productivo con una cobertura anual de 90 mil productores de subsistencia a nivel nacional, lo que ayudó a incrementar la producción de granos básicos de 12.6 millones de quintales en 2005 a 20 millones de quintales en 2008 (incremento de 59%).

Exportaciones, Importaciones y Saldo Balanza Comercial del Sector Agroalimentario durante 1990-2008 (Millones US\$)



Fuente: BCH (1990-2004), Grupo CAFTA/UPEG en base a información del BCH

Fuente: UPEG/SAG con datos BCH



Se apoyó a la población rural mediante un programa integrado de inversiones identificadas con enfoque de género, con una inversión total de L. 15.5 millones, y se fortalecieron financieramente y con capacitación 3,760 cajas rurales, con una inversión de L. 164.0 millones.

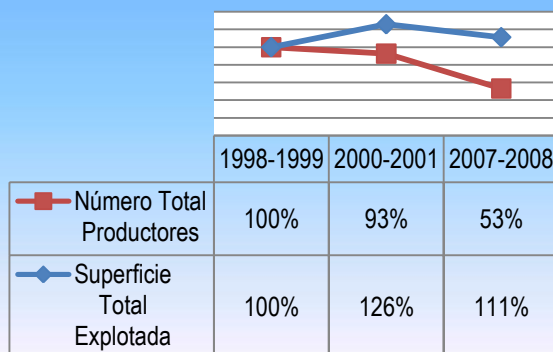
Respecto de la tenencia de la tierra, y según datos del INE, las características de las unidades productivas han evolucionado, presentando dos fenómenos que acentúan la pobreza rural: (i) la reducción del tamaño promedio de finca (de 2.3 ha. en 1952 a 1.5 ha. en 2001) y (ii) la constatación de que esta reducción en tamaño, por la sucesión hereditaria de la tierra, ha ocasionado que el número de pequeñas unidades se haya cuadruplicado durante el mismo período.

La propiedad de la tierra presenta una mayor concentración en las tierras del centro y occidente, donde se asienta principalmente la actividad agroindustrial y ganadera, aunque también forestal. Según la última ENCOVI, 80% de las explotaciones particulares a nivel nacional se encuentra entre centro y occidente del país. 90% de las explotaciones tiene un tamaño menor a 10 hectáreas y representan únicamente el 30 % de la superficie total explotada (53% del total de explotaciones tienen menos de 2 Has), mientras que casi 70% de la superficie explotada está concentrada en el restante 10% de productores. Por su parte, la agricultura de laderas, que comprende las tierras menos fértiles, alberga la mayor proporción de predios de pequeña y mediana extensión.

Un problema importante que afecta la propiedad rural y limita las posibilidades de inversión consiste en la superposición de títulos por la falta de un sistema de información sobre la propiedad de la tierra en el cual se pueda cruzar la información sobre derechos (naturaleza jurídica de la tierra) con la información física (catastro) de la tierra. Aunque se viene avanzando en la solución de este problema, es evidente que se requiere de soluciones imaginativas para evitar que se constituya en un freno al desarrollo del sector.

Como se puede observar en la gráfica, durante los últimos 10 años la superficie destinada a la explotación agropecuaria no ha aumentado significativamente y esto se debe a que la superficie apta para cultivos y crianzas está siendo usada prácticamente en su totalidad. Sin embargo, si contrastamos esto con la evolución del número de productores agropecuarios entre 1998 y 2008, vemos como este ha disminuido casi en un 50%, lo que es consistente con un proceso de reconcentración de la tierra en manos de productores medianos y grandes.

Honduras: Evolución de Número de Productores y Superficie Agrícola

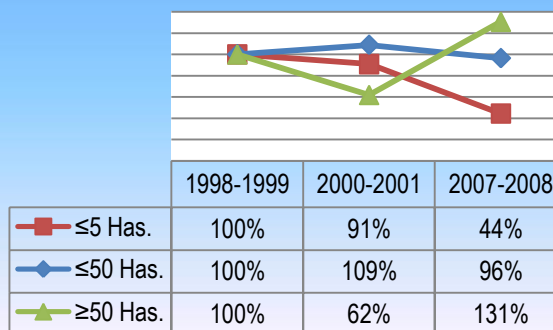


Fuente: ATI/PASAH en base a datos de INE-ENA

La superficie destinada a la pequeña producción se reduce en 37%, mientras que el número de pequeños productores se reduce en casi 60%. Por otro lado, la cantidad de explotaciones con más de 50 Has se incrementa un 31% respecto de 1998.

Este extremo es mostrado en la gráfica siguiente, en la que se puede evidenciar que la cantidad de predios de más de 50 Has ha crecido 31%, mientras el número de pequeñas propiedades de menos de 5 Has se ha reducido hasta ser menos de la mitad de lo que fueron en 1998.

Honduras: Evolución Cantidad de Predios por Tamaño (Año base 1998)



Fuente: ATI/PASAH en base a datos de INE-ENA

La disminución apreciada en la superficie total explotada entre la Encuesta Agropecuaria Nacional correspondiente a 2000-2001 frente a la 2007-2008 es debida a que en esta última no se ha incluido la superficie destinada a Bosque.

Encuesta Nacional Agropecuaria	Número Total Productores	Superficie Total Explotada	≤5 Has.	Superficie Explotada Has.	≤50 Has.	Superficie Explotada Has.	≥50 Has.	Superficie Explotada Has.
1998-1999	508,534	2,935,094	430,070	447,635	69,006	1,037,377	9,458	1,450,082
2000-2001	471,732	3,692,912	390,724	563,242	75,142	1,905,338	5,866	1,224,332
2007-2008	270,632	3,264,339	191,138	281,772	66,560	976,390	12,934	2,006,177

Superficie por uso de la tierra según el tamaño de la explotación agrícola



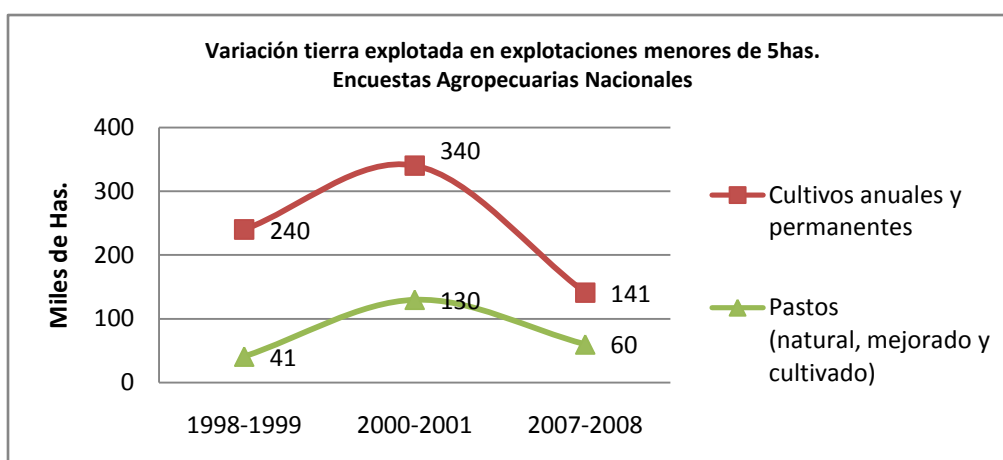
	≤5Has	≤50Has	≥50Has	≤5Has	≤50Has	≥50Has	≤5Has	≤50Has	≥50Has
Pastos (natural, mejorado y cultivado)	41	417	597	130	898	805	60	501	1195
Cultivos anuales y permanentes	240	211	242	340	427	186	141	278	523
Inculca (guamil y en descanso)	73	211	245	81	385	103	15	32	58
Otro uso agropecuario	4	8	6	3	10	2	20	141	219
Otro uso no agropecuario	60	33	11	4	5	2	45	24	11

Los datos sobre la explotación de la tierra de acuerdo al tamaño de los predios, confirman la tendencia mencionada de reducción de pequeñas explotaciones. Comparando los datos de las tres encuestas agropecuarias de los últimos diez años se verifica que las grandes explotaciones, mayores de 50 has, son las que han sustituido a las pequeñas y medianas tanto en las áreas destinadas a cultivos anuales y permanentes como las destinadas a pastos.

Asimismo, en las grandes extensiones el uso de la tierra se destina en mayor medida a pastos lo que indicaría una mayor inversión en ganadería que en los cultivos anuales y permanentes.

Es particularmente relevante la pérdida de superficie destinada a cultivos permanentes en pequeñas explotaciones entre 2000-01 y 2007-08, pasando éstas de destinar 340 mil a 141 has, mientras que en pastos han pasado de 130 mil a 60 mil.

Debe mencionarse que la información actualmente disponible en cuanto al uso y tenencia de la tierra no permite hacer una relación entre la vocación de la tierra y el uso actual de la misma, al no contarse con un ordenamiento territorial que permita hacer esta discriminación.





3.4.4. Revisión de Intervenciones

En el presente informe se incluye un comentario general sobre los Programas y Proyectos relevantes a la Seguridad Alimentaria, incidiendo sobre su enfoque, temática, focalización y cobertura. Se incluye además en anexo un listado de todas las intervenciones registradas en UNAT y SETCO, con los recursos que tienen asignados y en ejecución, así como las direcciones electrónicas que ofrecen información (ver también <http://www.sdp.gob.hn/SDPSite/Unidades/UNAT/Publicaciones.aspx>).

En general, existen dos temas importantes y que invitan a la reflexión los costos operativos y el nivel de presencia del Estado en el terreno. De una parte, se tiene la impresión de que la magnitud de la ayuda que llega efectivamente al campo resulta relativamente pequeña en proporción al costo del esfuerzo y, de la otra, que la presencia técnica del Estado en el campo es menor a la deseable. Tanto una como otra parecen vinculadas y no atribuibles a una administración en particular sino a los defectos del sistema de trabajo.

En efecto, el poco apoyo estatal a lo que deberían ser acciones permanentes en el mundo rural se traduce muchas veces en solo visitas ocasionales de los técnicos donde debería haber presencia continua, con los consiguientes problemas de impacto a medida que aumenta la distancia desde el centro de decisiones al lugar de intervención. A los ojos del poblador local la escasa visibilidad de la acción pública contrasta con la de la cooperación técnica internacional, lo cual, aunque inspira la confianza de que las actividades cuentan con buen soporte técnico, difícilmente elimina la impresión de que el Estado no está muy presente en la solución de los problemas en el nivel local y en la atención a los menos favorecidos.

Como nota de optimismo parecen abundar las oportunidades para reforzar la presencia del Estado haciendo lo que le corresponde en sus tareas sectoriales y, a la vez, lograr un impacto en la seguridad alimentaria y nutricional de la población de menores recursos.



Ejemplos varios se comentan específicamente en el capítulo de sugerencias.

Por otro lado, en general las intervenciones actuales muestran insuficiente planificación integral, lo que lleva a duplicar acciones en una misma comunidad en tanto otras también cercanas quedan desatendidas. En la mayoría de las ocasiones los beneficiarios de los proyectos no conocen el diseño de su proyecto, ni cuáles son los beneficios que deben recibir, ni durante cuánto tiempo, por lo que el papel de seguimiento y control social que pueden ejercer respecto de sus propios proyectos se ha perdido.

La multiplicidad de pequeños esfuerzos que se realizan, inevitablemente implican altos costos de gestión, por lo que el reducido saldo disponible para la inversión impide generar verdadero impacto en la reducción de la pobreza o la inseguridad alimentaria, aún después de una larga ejecución. Pueden tener cierta trascendencia a nivel local o comunal pero, por tratarse de esfuerzos demasiado localizados (acciones piloto) y poco integrales, los cambios que generan son solo puntuales.

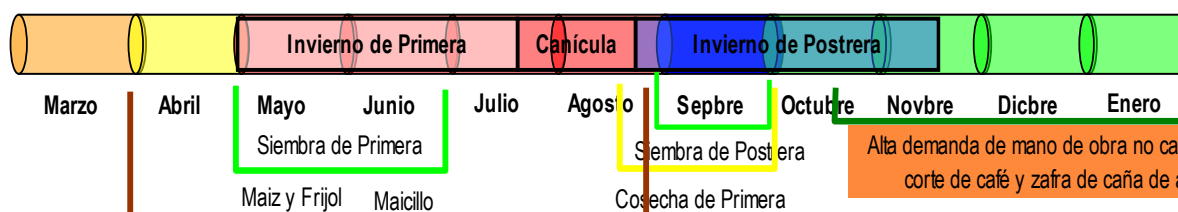
A pesar de lo expuesto, se debe continuar temporalmente las acciones actuales de amplia cobertura en la medida en que generen resultados en la seguridad alimentaria de la población, tales como la merienda escolar o el bono tecnológico, aunque será importante planificar e implementar acciones que fortalezcan el pilar de estabilidad (largo plazo) para ir sustituyendo las acciones de menor impacto y sostenibilidad.

3.5. Análisis de Factores Determinantes de la SAN por Componente.

El aspecto que más claramente define el contexto en el que se inserta la problemática de seguridad alimentaria de Honduras es el elevado índice de pobreza que afecta a la mayor parte de su población, que en algunas zonas rurales alcanza a cuatro de cada cinco habitantes. Junto con los cinturones de pobreza de las principales ciudades del país, el sector rural es la zona de mayor concentración de pobreza. Este escenario describe rápidamente la magnitud de la tarea y señala de manera contundente la inseparable relación entre inseguridad alimentaria y pobreza.

La familia vulnerable está formada por 5.2 miembros en promedio (ENCOVI 2004). Con frecuencia es conducida por mujeres debido a la migración de los varones. Se trata habitualmente de hogares jóvenes (en ciclo familiar inicial) que incluyen mujeres en edad reproductiva, gestantes y niños menores de 5 años, resultando así la población más susceptible de caer en inseguridad alimentaria.

Calendario Agrícola en Honduras



Fuente: Adaptado de MFEWS Boletín Noviembre 2006 Honduras

Para los habitantes rurales los factores que profundizan la inseguridad alimentaria son el escaso acceso a recursos productivos, los altos costos de transacción, las limitaciones de una inadecuada infraestructura de transporte, bajos rendimientos productivos, elevadas pérdidas post cosecha, carencia de información de mercado y escasez de empleo alternativo o complementario.

Como se detalla en los capítulos previos, la prevalencia de la desnutrición continúa siendo alta, principalmente la crónica, debido a la falta de una alimentación adecuada y a la alta incidencia de infecciones recurrentes asociadas a la precaria situación económica.

La ENCOVI muestra que en el área rural la población menor de cinco años es mayormente desnutrida, con una amplia dispersión del problema y sin diferencia por sexo del niño, pero con una clara diferencia cuando el jefe de hogar es varón o mujer, siendo mayor la incidencia en el primer caso. Asimismo, el problema se acrecienta cuando la madre tiene un nivel menor de escolaridad, resaltando así la importancia de la educación de la madre.

En el área rural también existen desequilibrios estructurales en el acceso a los alimentos, determinados por la ubicación geográfica de los individuos, por su nivel de educación y por su condición económica.

La composición de los ingresos monetarios y no monetarios de la población más vulnerable también tiene carácter de estacional e inestable, debido a la vulnerabilidad de la producción agrícola, lo que impulsa a la adopción de estrategias complementarias de sobrevivencia económica en las que las actividades no agropecuarias y la migración de corta, mediana y larga duración tienen un impacto directo en la disponibilidad, acceso y utilización biológica de alimentos.

Esta estacionalidad está claramente representada gráficamente en el calendario agrícola anterior, en el que se puede observar principalmente los dos periodos de siembra pero, sobre todo, la época de alta demanda de mano de obra y, por lo tanto, de oportunidades de ingresos adicionales para la familia rural (principalmente para los miembros asalariados). Asimismo, muestra el periodo de escasez de alimentos, es decir, de mayores precios de los mismos, coincidente con la época en que los ingresos familiares por la actividad agropecuaria no existen o son muy bajos.

En el espacio peri-urbano la situación se presenta similar a la del mundo rural y, excepto en lo relativo al área destinada al cultivo, las circunstancias agravantes parecen ser las mismas. Tal vez cabe aquí añadir que en el ámbito urbano la oferta de trabajo es considerablemente más exigente en cuanto al nivel de formación y que el empleo resulta más frágil por su mayor dependencia de la actividad económica general.

En general, y como se verá a continuación, el problema de seguridad alimentaria en Honduras no es tanto de disponibilidad de alimentos como de acceso a los mismos, así como a su correcto consumo y eficiente utilización biológica.



3.5.1. Pilar Disponibilidad

La disponibilidad de alimentos es la existencia en todo momento de cantidades suficientes y de calidad adecuada de los mismos, sean estos provenientes de la producción interna o de importaciones (incluida ayuda alimentaria). Revisaremos primero algunos datos de producción y luego analizaremos el abastecimiento incluyendo la importación.

En el cuadro anterior sobre oferta interna de los cuatro principales granos básicos se observa que, en el caso del maíz, la producción y la importación se han incrementado significativamente entre 2003 y 2008, mientras que la exportación ha estado disminuyendo durante todo el período hasta representar una proporción irrelevante. En el período analizado esta evolución significó un incremento del 38% en la oferta interna. Sin embargo, cabe mencionar que un tercio de la oferta de maíz proviene de importaciones.

En el caso del frijol, en el mismo período de seis años la producción ha tenido una ligera disminución, mientras que las importaciones se han más que duplicado desde su nivel de 2003 y las exportaciones prácticamente ya no existen, representando el 5% de su nivel inicial. La oferta interna de frijol ha crecido únicamente 6% al 2008 comparado con su nivel en 2003.

El caso del arroz es singular porque la producción ha crecido 180% al 2008 comparado con el nivel de 2003, mientras que las importaciones han disminuido en una proporción menor al 8%. A pesar de ello, cabe hacer notar que aún el 75% de la oferta interna de arroz es cubierta con importaciones.

Oferta interna y precio promedio nacional de granos básicos 2003- 2008

(Producción, importación y exportación en miles de quintales oro y precios en Lempiras por quintal)

Año	Producción /1	Importación /2	Exportación /2	Oferta Interna /3	Precio
Maíz					
2003	11,420	5,417	125	16,712	135.0
2004	9,715	6,943	229	16,429	163.7
2005	10,661	9,763	126	20,298	198.6
2006	10,541	9,380	48	19,872	180.2
2007	13,565	9,167	8	22,724	258.7
2008	15,353	7,722	12	23,063	
Frijol					
2003	1,896	64	90	1,870	324.1
2004	1,505	78	46	1,537	556.7
2005	1,895	78	53	1,919	604.1
2006	1,235	220	47	1,408	549.5
2007	1,277	214	20	1,471	653.6
2008	1,852	140	5	1,987	
Arroz					
2003	237	1,909	29	2,118	345.0
2004	433	2,113	30	2,516	469.5
2005	277	2,484	16	2,745	473.7
2006	307	2,321	43	2,585	475.2
2007	575	1,793	49	2,319	573.0
2008	663	1,765	44	2,384	
Maicillo					
2003	1,269	1	1	1,269	150.4
2004	1,018	2	1	1,019	184.0
2005	807	133	4	935	202.0
2006	795	3	4.2	793	203.9
2007	861	2		863	251.7
2008	1,205	3	3	1,205	

Fuente: Elaboración propia con datos INE

1/ Producción Anualizada: Suma de producción de postrera de año anterior y primera del año referido.

2/ Importación y exportación conformada por maíz grano y harina de maíz convertida a grano.

3/ Oferta Interna: producción + importación - exportación. No considera inventarios de apertura ni cierre.

4/ Imp. y exp. de maíz y arroz a dic. 2008 estimada en base a tasa de crecimiento de serie histórica.

Si bien al 2008 el maicillo conserva los mismos niveles de producción de 2003, ha habido una caída en la producción de aproximadamente 40% en los años intermedios. En general, podríamos afirmar que la demanda interna de este producto se satisface con la producción interna, lo que se evidencia por los bajos niveles de importaciones. Asimismo, se debe hacer notar que este grano en general no es consumido directamente sino que es un ingrediente para la preparación de alimentos balanceados para la producción pecuaria.

Oferta, Consumo y Superávit/Déficit de Granos Básicos

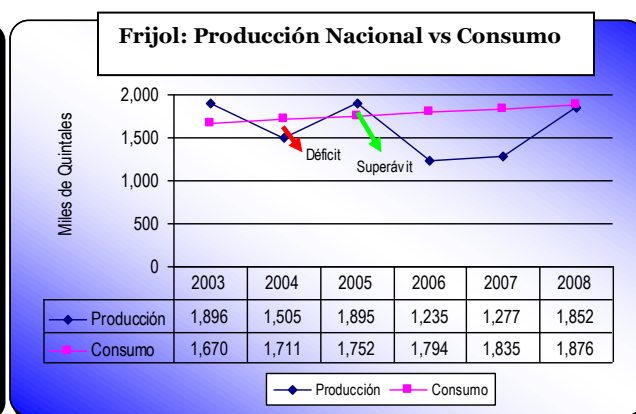
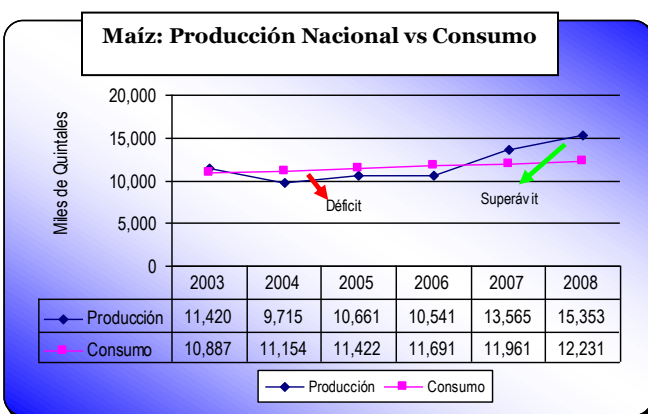
(en miles de quintales)

Año	Producción	Población	Consumo	% oferta	Balance
Maíz					
2003	11,420	6,860,411	10,887	95%	533
2004	9,715	7,028,389	11,154	115%	-1,439
2005	10,661	7,197,303	11,422	107%	-761
2006	10,541	7,367,021	11,691	111%	-1,150
2007	13,565	7,536,952	11,961	88%	1,604
2008	15,353	7,706,907	12,231	80%	3,122
Frijol					
2003	1,896	6,860,411	1,670	88%	226
2004	1,505	7,028,389	1,711	114%	-206
2005	1,895	7,197,303	1,752	92%	143
2006	1,235	7,367,021	1,794	145%	-559
2007	1,277	7,536,952	1,835	144%	-558
2008	1,852	7,706,907	1,876	101%	-24

Fuente: Elaboración propia con datos INE y CEPAL

A nivel de consumo, los principales productos de la población rural son el maíz y el frijol. A partir de datos CEPAL 2005, el mapeo de la cadena de maíz y frijol en Centroamérica ha estimado un consumo de maíz en Honduras de 73 Kg/persona/año, mientras que el del frijol es de 11.2 Kg/persona/año. A partir de estas cifras podemos realizar comparaciones entre oferta y demanda de estos dos granos imprescindibles en la canasta básica de alimentos de los hogares hondureños.

Del cuadro anterior obtenemos las gráficas que se exponen a continuación, que muestran que, en lo que se refiere a Consumo Humano, sin tomar en cuenta importaciones o las cantidades destinadas a transformación, tanto en el caso del maíz como del frijol, la cantidad consumida es cubierta por la cantidad producida. En el caso del maíz, no se aprecian diferencias significativas entre producción (para consumo humano) y consumo.



Fuente: Elaboración propia con datos INE ENA 2008 y CEPAL 2005



En el caso del frijol el escenario es distinto porque son más los años deficitarios que los superavitarios, siendo reducido el flujo comercial internacional. En la gráfica se pueden observar dos cosas que llaman la atención: la primera es que los años 2006 y 2007 muestran un déficit mayor al 30%; la segunda, que, si bien la producción ha recuperado un nivel aceptable en el 2008³⁷, la tendencia de la producción de frijol en el país es a la baja, lo cual implicaría mayores carencias y déficit en los próximos años salvo que se estimule la producción y se recurra a la importación.

Adicionalmente, podemos decir que, en relación a otros productos alimentarios, en Honduras la producción va en constante aumento. En los dos cuadros siguientes se evidencia que existe un crecimiento sostenido en los principales cultivos y crianzas abastecedoras de la canasta básica de alimentos. El número de cabezas de ganado porcino muestra una ligera disminución, aunque no es significativa. En cuanto al café, importante renglón para más de 100,000 pequeños productores, en el año 2008 el volumen producido tuvo un descenso significativo.

Producción Agrícola Seleccionada
(En miles de quintales)

Producto agrícola	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Banano	11,378	13,699	13,375	11,369	11,710	15,010
Café en oro	3,927	4,559	3,669	4,396	4,805	2,776
Caña de azúcar	100,160	118,067	112,866	122,798	131,359	132,194
Palma africana	20,212	20,677	21,139	22,944	24,518	31,143
Plátanos	1,372	1,505	1,526	1,607	1,663	1,486

Fuente: 2003 a 2007 BCH para Banano, Café, Caña, Palma y Plátano. 2008 Encuesta Agrícola Anual INE 2008.

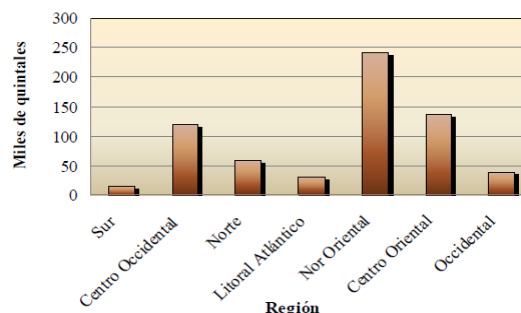
Existencias y Producción Ganadera

Existencias	1993	1997	1999	2003	2008
Ganado Bovino	2,077,460	2,060,786	1,715,386	2,403,243	2,544,888
Porcino	479,434	476,137	472,615	477,672	448,744
Aves	11,696,636	13,106,485	16,800,170	18,932,393	20,368,327
Huevos diarios	1,975,167	1,922,866	2,873,324	2,332,595	2,312,413

Fuente: Encuesta Agrícola Nacional 2007-2008. Ganadería y Otras Especies Animales

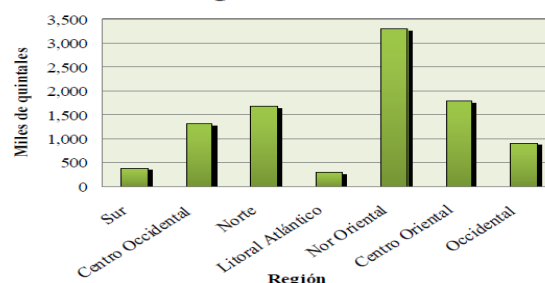
³⁷ Al parecer, aunque no se puede afirmar categóricamente dado que no se ha hecho una investigación profunda, parte de la recuperación de la producción de granos básicos y principalmente frijol, se debe a la distribución del Bono Tecnológico desde el segundo semestre de 2007.

Producción obtenida de frijol
Ciclo de primera
Año agrícola 2008 - 2009



Fuente: INE, Encuesta Agropecuaria Básica Noviembre 2008

Producción obtenida de maíz
Ciclo de primera
Año agrícola 2008 - 2009



Fuente: INE, Encuesta Agropecuaria Básica Noviembre 2008

A pesar de que a nivel global se aprecia que el pilar de disponibilidad no representa un riesgo significativo para la SAN a nivel nacional, sin embargo, algunas zonas del país si presentan una situación de riesgo frente a este pilar, en particular, cuando adicionalmente a sus escasas condiciones agroecológicas se suman riesgos climáticos externos. Como puede apreciarse en los cuadros anteriores, la Región Sur del país conformada por los Departamentos de Choluteca, Valle, Sur de Francisco Morazán, Sur de El Paraíso y Sur de la Paz, es la que presentan los menores volúmenes de producción, lo que lleva a esta zona a enfrentar recurrentemente situaciones de inseguridad alimentaria por la poca disponibilidad de alimentos. Adicionalmente es la zona más afectada con la aparición de fenómenos climáticos repetitivos, como es el caso del fenómeno de El Niño, por lo que las situaciones de falta de alimentos son bastante frecuentes en esta región y puede hablarse, en esta zona, de un problema estructural de disponibilidad de alimentos.

3.5.2. Pilar Acceso

Como se anotó anteriormente, en seguridad alimentaria el pilar de acceso trata de entender y medir la capacidad de las personas para contar con los recursos que les permitan obtener los alimentos adecuados para una alimentación nutritiva. Dicho de otro modo, la seguridad alimentaria de un hogar depende de su capacidad de obtener los alimentos que necesita ya sea mediante la producción doméstica, las actividades generadoras de ingresos como el trabajo remunerado, o las transferencias.

Como se detalla más adelante, en los hogares rurales pobres la compra en los mercados es la fuente de entre el 25 y 88% de sus alimentos, por lo que podemos afirmar que se logrará una reducción de la inseguridad alimentaria en Honduras sólo si se avanza en la reducción de la pobreza y se incrementan sus ingresos.

Distribución de la Pobreza según Dominio

Dominio	Total	No pobres	Pobreza		
			Total	Relativa	Extrema
Distribución según poblacion al 2004					
Total	6,225,267	1,760,112	4,465,155	1,217,371	3,247,785
Urbano	3,134,277	1,072,304	2,061,973	912,725	1,149,248
Rural	3,090,990	687,808	2,403,183	304,646	2,098,537
Distribución porcentual respecto del total de población					
Total	100%	28%	72%	20%	52%
Urbano	50%	17%	33%	15%	18%
Rural	50%	11%	39%	5%	34%

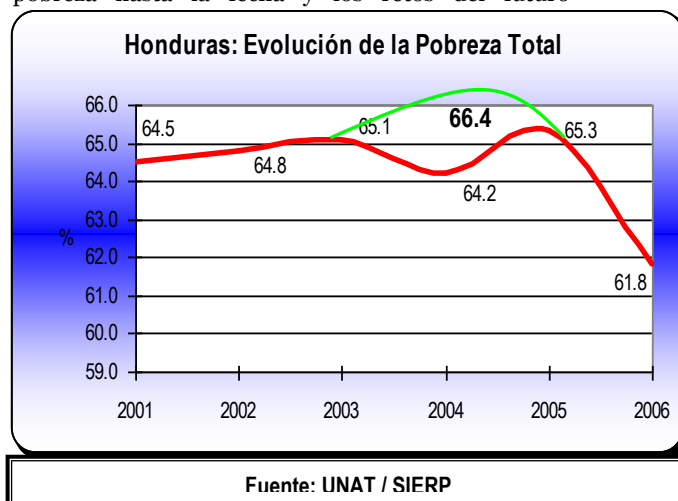
Fuente INE, ENCOVI 2004

Según la ENCOVI 2004, la pobreza afecta a más de 66% de los hogares. Sin embargo, en el cuadro anterior podemos notar que, en el año de la encuesta, el 72% de la población total del país se encontraba en pobreza, es decir, que no lograban pagar la canasta básica de consumo (que incluye servicios básicos), mientras que el 52% se encontraba en pobreza extrema, es decir, no lograba cubrir ni siquiera su canasta alimentaria. La mayor parte de los pobres extremos se encuentran en el área rural. Para decirlo de otra manera, 5 de cada 10 hondureños no logran acceso a sus alimentos básicos y 2 de los restantes 5 apenas logran pagar sus alimentos mínimos pero no les alcanza para cubrir sus demás requerimientos esenciales (salud, educación, transporte, energía eléctrica, etc.).

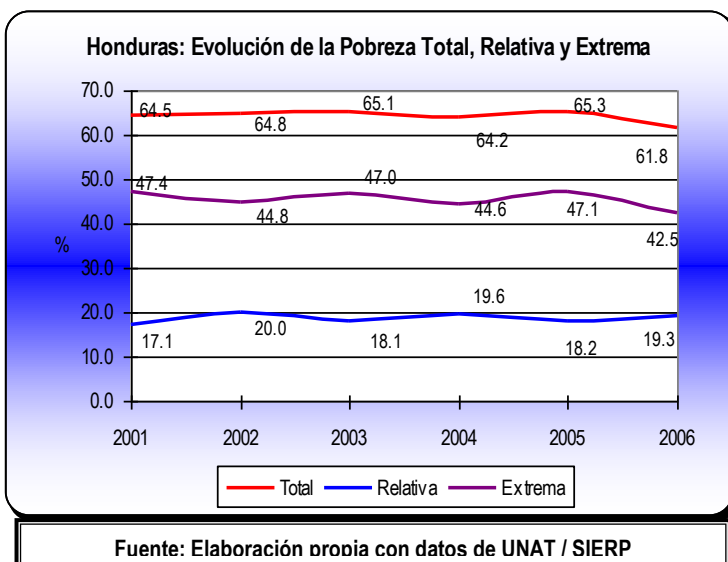
Los datos gráficos de la UNAT, cuya fuente primera son el BCH y el INE, muestran una importante tendencia de disminución de la pobreza a partir del porcentaje de hogares pobres. Sin embargo, se deben notar dos cosas importantes: la primera, que el dato de porcentajes de hogares pobres de 2004 según el INE³⁸ es de 66.4%, único índice que se

puede verificar de la serie histórica y que resulta ser superior al que aparece en el gráfico; la segunda, que la tendencia que se muestra parece orientada claramente a la baja, dada la escala del gráfico cuyo rango vertical es de solo 7 puntos porcentuales.

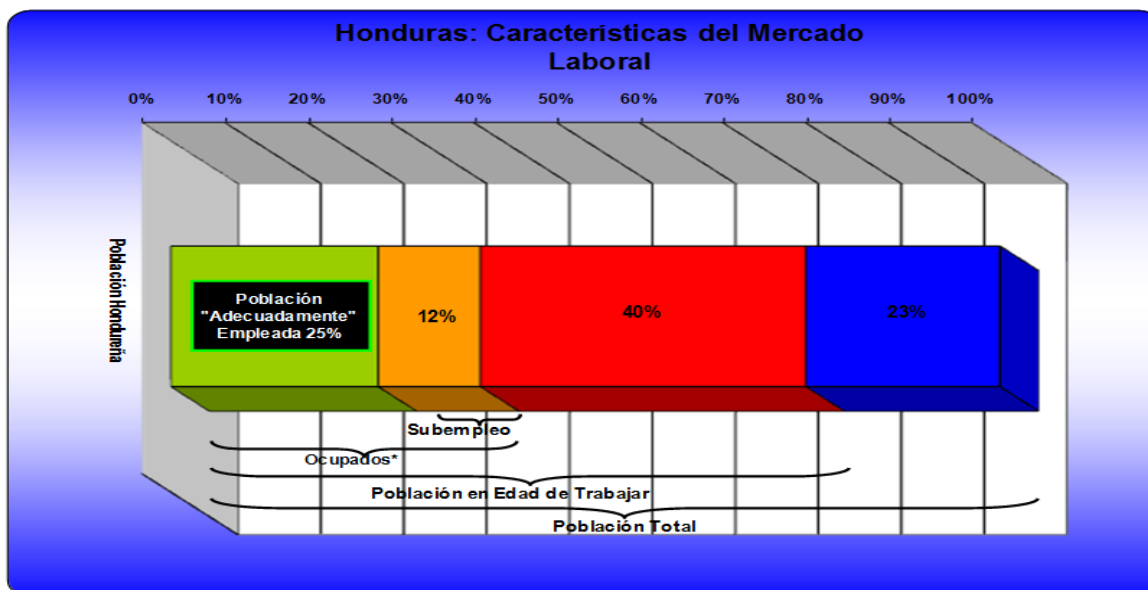
Sin embargo, si se consideran los mismos datos históricos de la UNAT en la escala total, como se puede apreciar en la gráfica siguiente, podemos ver que los índices de pobreza total, relativa y extrema no parecen mostrar mayores cambios. Esto debe llamar la atención del Gobierno y de la Cooperación Internacional, dados los esfuerzos realizados, la cantidad de recursos invertidos en la lucha contra la pobreza hasta la fecha y los retos del futuro



inmediato, analizados en el capítulo de proyecciones.



³⁸ Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2004.



La tasa de desempleo es otro de los factores que limitan el acceso a los alimentos. Como ya se detalló en el acápite correspondiente, la población económicamente activa (PEA) es de algo más de 3 millones de personas, de las que más del 96% tienen un empleo (EPHPM). La definición de PEA es aquella población en edad de trabajar que está trabajando o está buscando trabajo, dejando de lado estadísticamente a aquellos que, aunque tienen edad de trabajar, no están trabajando ni buscando trabajo por diferentes circunstancias, grupo que alcanza a casi la mitad de la población en edad de trabajar.

Dicho en otras palabras, de la población total estimada por la encuesta de 7.76 millones de hondureños, 5.94 millones están en edad de trabajar (el 77%), de los cuales 2.99 millones, el 40% no tienen trabajo, 12% está en condiciones de subempleo y 25% está adecuadamente empleado.

Entre los hondureños empleados (37% de la población total), casi la mitad (48%) son asalariados, 41% trabaja por cuenta propia y cerca del 11% trabaja pero no recibe pago, lo cual podría también ser considerado desempleo. Este análisis se hace más crítico si consideramos que, de todas las personas ocupadas, casi el 4% están en condición de Subempleo Visible³⁹ y más de 28% en condición de Subempleo Invisible⁴⁰. En total el subempleo afecta al 12% de la población hondureña.

Del análisis anterior podemos ver que la población en edad de trabajar es el 77% de la población total y

únicamente el 25% de la población hondureña tiene lo que, si bien no es completamente correcto denominar un empleo adecuado, por lo menos recibe un salario mínimo.

Este escenario puede ser también presentado a partir del ingreso *per cápita* y costo de la canasta básica. En la tabla siguiente se evidencia que en los hogares pobres del país a nivel urbano y rural existe deficiencia de ingresos para lograr cubrir los costos

Diferencias % entre Ingreso y Canasta Básica por Dominio

Dominio	Hogares Pobres %	Ingreso per capita Lps/persona/mes	Costo Canasta Básica Lps.	Diferencia % I-C
Urbano	61.4	840.2	1,563.3	-86%
Rural	72.1	587.0	771.9	-31%

Fuente: Elaboración propia con datos INE ENCOVI 2004

vitales mínimos. Así, en los hogares urbanos pobres se requiere un incremento de 86% en el ingreso para lograr cubrir la canasta básica, mientras en el ámbito rural el requerimiento adicional es de 31%. Sería interesante hacer el mismo ejercicio con la canasta básica de alimentos, pero lamentablemente la Misión no tuvo acceso a estos indicadores oficiales para los periodos de estudio.

Otro indicador interesante a considerar es la tasa de dependencia, entendida como el número promedio de personas al que debe mantener cada persona ocupada. De acuerdo a este indicador, según la EPHPM 2008 cada persona ocupada económicamente sostiene a 3 dependientes, lo que principalmente define la fragilidad y vulnerabilidad de los hogares pobres.

³⁹ Personas con un trabajo de menos de 36 horas a la semana y que desean trabajar más.

⁴⁰ Personas que trabajan más de 36 horas pero sus ingresos son inferiores a un salario mínimo.

Evolución de la Inflación e IPC 2000-2008

Año	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IPC	100.0	138.3	151.0	162.7	171.3	186.5	206.7
Inflación Interanual		6.8	9.2	7.7	5.3	8.9	10.8

Fuente: Elaboración propia con datos BCH

Aunque no se conocen las cifras oficiales al respecto, datos recogidos por PMA Honduras⁴¹ señalan que en “los hogares rurales pobres la compra es la fuente de entre el 25 y 88% de sus alimentos”. Encuestas realizadas en otros países de Latinoamérica dan cuenta que cerca del 70% de los alimentos consumidos en los hogares pobres provienen de la compra de alimentos tales como harinas, aceite, fideos, azúcar, etc. Por ello la importancia de medir la capacidad de los ingresos familiares de las familias en inseguridad alimentaria.

A este hecho debe sumarse que, según la Coalición SAN, el 35.8% del total de los productores nacionales son campesinos sin tierra y, por lo tanto, dependen del trabajo temporal que puedan conseguir en el área rural, o de estrategias como la migración temporal o permanente.

Otro factor que permite medir el acceso a los alimentos es el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y la inflación interanual, debido a que muestran el grado y velocidad del deterioro de la capacidad adquisitiva de los ingresos de los hogares. Por ejemplo, en 2008 la inflación anual alcanzó 10.8%, mientras que el salario mínimo se incrementó en 13% (BCH).

A simple vista estos datos implicarían que los hogares pobres no solamente no perdieron poder adquisitivo sino que lograron una mejora de más de 2 puntos porcentuales respecto al año anterior. Sin embargo, si las cifras son analizadas con mayor detalle, encontramos que el IPC engloba todos los rubros, desde los básicos como alimentación y servicios básicos, hasta recreación, educación, transporte, etc.

En este marco, y analizando únicamente el rubro de “alimentos y bebidas no alcohólicas”, el índice de inflación es 17%, por lo que las familias más pobres y que dependen de un salario mínimo, en términos reales han perdido cerca de 4 puntos porcentuales en el poder adquisitivo de sus alimentos. Este proceso es acumulativo y la tabla contigua muestra que el IPC se duplicó entre enero de 2000 y diciembre de 2008. Aunque no fue posible acceder al dato de salario mínimo al año 2000, casi podemos asegurar que no se incrementó en similar proporción en el mismo periodo.

Si a lo expuesto sumamos el bajo nivel de educación de los miembros del hogar, sobre todo los jefes de familia pobres, la infraestructura vial deficiente en

las zonas con mayor pobreza, el bajo acceso a tecnología y capital para la producción agropecuaria, la baja productividad de los cultivos de ladera, la alta vulnerabilidad agrícola a los factores climáticos y la insuficiente infraestructura de pos-cosecha, podemos ver claramente que es la debilidad del pilar de acceso el que mayor vulnerabilidad genera en la situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional de las familias hondureñas.

3.5.3. Pilar Consumo - Utilización Biológica

El concepto de consumo-utilización biológica trata de integrar no solamente el consumo de alimentos sino su aprovechamiento por el organismo a partir de una alimentación adecuada, acceso a agua potable y saneamiento y atención de salud preventiva, con todo lo cual, además de alcanzar un estado de bienestar nutricional, se satisfagan las necesidades fisiológicas, sean estas de crecimiento y desarrollo (en el caso de niños y adolescentes) o de mantenimiento y reposición en el caso de adultos.

Por lo tanto, el concepto no se refiere únicamente a las cantidades de energía y proteína consumidos por los individuos sino que realza la importancia de insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria y nutricional que afectan la utilización biológica de los alimentos consumidos. Por ejemplo, un niño con diarrea por no tener acceso a agua potable o a un sistema de disposición adecuada de excretas, no solamente no podrá alimentarse adecuadamente, sino que los alimentos ingeridos no serán eficientemente aprovechados (utilizados biológicamente) por el organismo.

Uno de los indicadores que permite estimar el grado de utilización biológica de los alimentos y que es usado internacionalmente es el de desnutrición infantil en menores de 5 años, pero, como ya indicamos, debe ser analizado en el escenario de los insumos no alimentarios.

La Desnutrición en Honduras

- ✓ Cerca de 200,000 niños menores de 5 años, sufren de desnutrición crónica.
- ✓ La desnutrición en los niños más pobres es 12 veces la de los niños de hogares con los mejores ingresos.
- ✓ La desnutrición más alta se presenta después del primer año de vida.

Datos de la Encuesta de Nutrición 2006 revelan que el 26.2% de la población menor de cinco años está afectada por la desnutrición crónica, siendo mayor en el área rural (34.8%) que en el área urbana (15.3%). Esta situación es más grave cuando el jefe de hogar es hombre (27.3%) que si es mujer (21.7%).

⁴¹ “Alza de precios, mercados e inseguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica”. PMA Honduras, octubre 2008.



La desnutrición aguda⁴² sólo afecta al 1% de los niños del país y la desnutrición global⁴³ perjudica a 11% de los niños menores de 5 años, tasa que disminuyó 6 puntos porcentuales respecto a 2001 (17%).

Las estadísticas muestran una disminución de la desnutrición desde 1987 en la población de 0 a 59 meses. Sin embargo, la prevalencia aun es alta, principalmente en la desnutrición crónica, por falta de una alimentación adecuada (consumo) sumada a la alta incidencia de infecciones recurrentes (principalmente diarreas e infecciones respiratorias) asociadas a una precaria situación socioeconómica, a la falta de acceso a agua potable y a sistemas adecuados de disposición de excretas.

La alta prevalencia de desnutrición crónica y de anemia principalmente en niños menores de 2 años, afecta el desarrollo cognitivo y físico de manera **permanente**, provocando una baja productividad y, por tanto, afectando el capital humano de la sociedad. Por lo tanto, cualquier esfuerzo que se haga para recuperar a los niños con desnutrición crónica alcanzará a mejorar su situación nutricional, pero los daños en su capacidad de aprendizaje, así como daños en su situación de salud de largo plazo, serán lamentablemente irreversibles.

Por ello es necesario realizar esfuerzos en los programas de atención de la nutrición, para que estos sean integrales, focalicen mejor al público objetivo, mejoren la cobertura y sean oportunamente implementados, para lograr impactos inmediatos que además sean sostenidos en el largo plazo.

La baja prevalencia de la desnutrición aguda (relación peso/talla) que fue de 1% en el 2001 comparada con una alta prevalencia de desnutrición crónica (relación talla/edad) en los menores de 5 años (32,9% en el 2001) sugiere que el problema principal es de tipo estructural, que conduce a un proceso de inseguridad alimentaria crónica y permanente y que no se trata de inseguridad alimentaria coyuntural.

Si bien el Gobierno de Honduras a través de la Secretaría de Salud viene desarrollando e implementando diversos programas de alimentación y nutrición en el país, los principales factores del bajo impacto han sido la focalización inefectiva (énfasis solo en zonas rurales de fácil acceso, falta de focalización específica en niños < 2 años), así como entrega de alimentos no específicos para infantes de

6 a 24 meses, componente educativo débil y la duplicación de programas y acciones. Otras razones que han contribuido y explican el bajo impacto de los programas de nutrición y salud son la falta de coordinación interinstitucional, la implementación de programas no integrales y la escasa cobertura de cada uno de ellos.

En lo referente al patrón de consumo, más del 80% del total de calorías consumidas proceden del maíz y del frijol. A esta escasa diversidad en la dieta básica se une la deficiencia en educación nutricional, donde la dieta se ve más influida por inadecuados patrones tradicionales o por deficiente orientación publicitaria (comidas rápidas, bebidas gaseosas y productos con alto contenido en azúcares) que por campañas educativas surgidas de la iniciativa pública. Como consecuencia de ello, buena parte de la población hondureña está pasando casi directamente de la subnutrición a la obesidad por una deficiente calidad alimenticia.

Cerca del 80% de las calorías provienen solo de 10 alimentos, siendo el maíz y los frijoles la fuente del 81% del consumo total de calorías. Esto implica riesgos tanto desde el punto de vista de enfrentar dificultades alimentarias (por escasez de granos básicos por cualquier ocurrencia climática o económica) como nutricionales (poca diversificación).

De acuerdo a informes de la Coalición SAN, la escasa diversidad en la dieta básica conduce a una alta proporción en el consumo de carbohidratos, que es complementada por un consumo masivo de productos comerciales con alto contenido de azúcar. El metabolismo de los carbohidratos y de las grasas saturadas forma azúcares que están estrechamente relacionados con enfermedades tipo Diabetes mellitus y arterioesclerosis, ahora frecuentes entre la población.

Adicionalmente, por bajo consumo de alimentos y mala calidad de la dieta, miles de personas sufren de malnutrición por carencia de micronutrientes, fenómeno conocido como el “hambre oculta”. Según FAO, las dietas de estas personas aportan al organismo cantidades insuficientes de vitaminas y minerales como vitaminas A y C, ácido fólico, hierro, yodo, zinc y selenio.



⁴² Peso para la talla o desnutrición aguda (emaciación) mide efecto coyuntural del deterioro en la alimentación y de la presencia de enfermedades en el pasado inmediato.

⁴³ Peso para la edad o desnutrición global (o general) no diferencia la desnutrición crónica, que se debería a factores estructurales de la sociedad, de la aguda que corresponde a pérdida de peso coyuntural reciente.

El patrón alimentario de las familias hondureñas es otro factor a considerar en el pilar de consumo-utilización biológica, por cuanto el consumo de frutas y vegetales, alimentos ricos en vitamina A o proteínas, está estrechamente relacionado con el nivel de ingresos y con las condiciones de acceso al mercado, pero fundamentalmente ligado a patrones culturales. Por ejemplo, a pesar de una potencial diversidad vegetal, el consumo de frutas y hortalizas es bajo, especialmente en el área rural.

3.5.4. Pilar Estabilidad

Como ya se indicó, el pilar Estabilidad de la seguridad alimentaria es transversal principalmente a los dos primeros (Disponibilidad y Acceso) y plantea que, para tener seguridad alimentaria, el individuo debe tener disponibilidad de alimentos adecuados en todo momento y no debe estar en riesgo de quedarse sin acceso a ellos a consecuencia de crisis repentinas, sean estas económicas, políticas, sociales o climáticas, ni a causa de factores cíclicos de la oferta alimenticia por la estacionalidad del ciclo productivo.

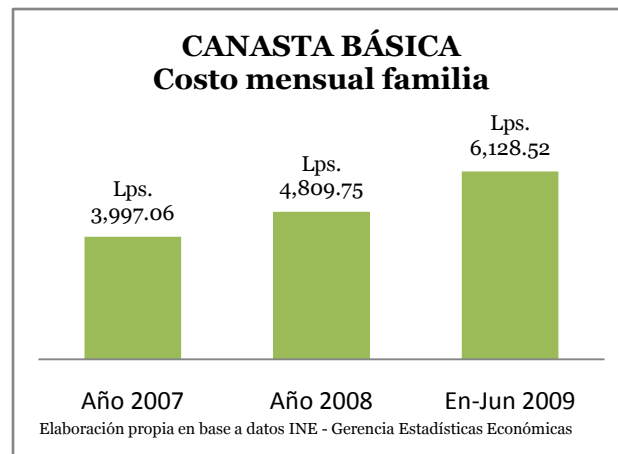
Este pilar permite introducir la visión de largo plazo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la que se puede planificar acciones a desarrollar a fin de sobrellevar periodos de inseguridad alimentaria, ya sea desde el punto de vista de la disponibilidad (tratando de prevenir efectos en la provisión de alimentos a partir de la crisis de precios de los alimentos, los efectos climatológicos adversos, la crisis económica mundial y del país, los superávits o déficits previstos por las tendencias de producción, productividad y consumo de alimentos en el país, entre otros factores) o desde el punto de vista del acceso (previniendo situaciones de inseguridad alimentaria generadas por pérdida de valor adquisitivo de los salarios, por tendencias crecientes de las tasas de desempleo, por un crecimiento poblacional mayor a la tasa de creación de empleos, por la inexistencia en las nuevas generaciones que entran a engrosar la oferta laboral de las capacidades necesarias para enfrentar las demandas del mercado, entre otras).

A partir de lo anterior, y sobre la base de los contextos estudiados en los acápite precedentes, podemos inferir que el pilar estabilidad de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Honduras no ha sido suficientemente planificado, principalmente porque las acciones realizadas han estado circunscritas a solucionar necesidades de más corto plazo en materia alimentaria y no se ha logrado construir la estructura que mantenga la Seguridad Alimentaria del país a mediano y largo plazo.

El gobierno ha realizado algunos esfuerzos en este sentido a través del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola, con su estrategia de granos, las Suplidora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO), con sus centros de venta y de la Secretaría de Industria y Comercio, con el control de pesos y medidas.

Sin embargo, estos esfuerzos destinados en gran medida a mantener los precios de la canasta básica no han dado los frutos esperados.

El costo mensual de la canasta básica familiar ha venido incrementándose de manera significativa los últimos tres años. Según los últimos datos de la Gerencia de Estadísticas Económicas del INE, el salario base no alcanza a cubrir la canasta familiar. Actualmente el salario mínimo para el área urbana es de 5,500 lempiras y de 4,055 para el área rural, mientras que el costo mensual de la canasta básica se sitúa en más de 6,000 lempiras.



3.6. Sistemas de Información

Junto a la información de censos y encuestas que recoge y procesa el INEH, en Honduras existen diversas entidades que recogen, procesan y difunden información tanto del país como de la región, incluyendo comparaciones que permiten contrastar la situación de países distintos aunque con problemáticas similares.

A un nivel específico a la lucha contra la pobreza, el Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza - SIERP está concebido como un sistema de información gerencial caracterizado por presentar información resumida o agregada de otros sistemas de información de las diferentes instituciones gubernamentales involucradas en la implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza - ERP. Ha sido diseñado por la UNAT, que tiene entre sus funciones realizar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación de la ERP.

El SIERP elabora indicadores globales e indicadores intermedios (por sector y por área programática). Sus indicadores globales cubren los ámbitos de crecimiento económico, pobreza, salud, educación, acceso a servicios, género y medio ambiente y vulnerabilidad, para cada uno de los cuales utiliza entre 2 y 5 indicadores. La información es accesible por internet e incluye diversos trabajos de investigación sobre pobreza, educación, política laboral, migración, etc.



De otra parte, el INFOAGRO, relativo a temas agrarios, difunde estudios de mercado, precios de mercado, información detallada sobre varias cadenas agroalimentarias, así como boletines con precios internacionales de granos básicos y productos pecuarios, estadísticas de importación y exportación, entre otros. Es operado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería - SAG. El sistema SINIA se refiere a temas medio-ambientales y es operado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales - SERNA. El SIEF es un sistema que comprende recursos forestales y es operado por la AFE-COHDEFOR. Finalmente, el SNGR (Sistema Nacional de Gestión de Riesgo) comprende temas relacionados a la gestión de riesgos naturales y es operado por la Secretaría de Gobernación y Justicia - SGJ a través de COPECO. Finalmente, el Sistema Nacional de Información Municipal - SINIMUN, comprende temas de gestión de los gobiernos locales y es operado por la Secretaría de Gobernación y Justicia - SGJ.

En cuanto a las fuentes de información no públicas, existe en Honduras una diversidad de entidades que manejan información secundaria y, ocasionalmente, conducen estudios para producir estadísticas propias y analizarlas. Aunque no se podría llamarlas propiamente sistemas de información, su labor de difusión y análisis en temas de importancia las convierte en fuentes a consultar en los temas de interés. Podemos mencionar aquí la información que periódicamente analizan y publican distintos proyectos de cooperación internacional y las propias agencias del sistema de Naciones Unidas. En temas de alimentación y nutrición tanto FAO como PMA publican reportes y análisis de importancia. Igualmente, en temas de salud la información centroamericana que difunde OPS y la que publican INCAP y PRESANCA respecto de indicadores de seguridad alimentaria, también a nivel Centroamérica.

Tomando el ejemplo de INCAP-PRESANCA, el documento "Indicadores de Situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y República Dominicana" (mayo 2007) contiene información comparada para los ocho países en indicadores socio-demográficos (7 estadísticas), económicos (11) incluidos algunos relativos al gasto social (3) y de seguridad alimentaria y nutricional SAN. Entre los indicadores SAN figuran estadísticas relativas a disponibilidad (7), capacidad adquisitiva de la población (10), comportamiento alimentario de la población (4), aprovechamiento biológico de los alimentos (13) y condiciones nutricionales de la población (11 estadísticas). Toda la información se basa en datos proporcionados por los institutos nacionales de estadística y otras entidades nacionales, así como por CELADE, CEPAL, OIT, FMI, OPS, FAOSTAT e ILPES, principalmente.

En cuanto a información SAN específica para Honduras, desde 2004 se cuenta con una

propuesta⁴⁴ para articular a nivel nacional, regional y municipal un sistema que permita "disponer de información continua, pertinente, oportuna y necesaria para los tomadores de decisión de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con enfoque preventivo y de contingencia". De otra parte, entre las propuestas presentadas al GS en febrero 2009 se incluye la de encargar a la UTSAN la tarea de reunir y difundir indicadores que contribuyan al mejor conocimiento de la distribución geográfica y social de la inseguridad alimentaria, lo que permitiría orientar mejor la acción SAN tanto en un enfoque de carácter nacional como en el de focalización que corresponda desarrollar al interior de agregaciones territoriales menores (departamento, mancomunidad, municipio). De esta manera se contribuiría eficazmente al objetivo de conformar un sistema de vigilancia en alimentación y nutrición (SISVAN), que es uno de los objetivos primordiales de la Coalición SAN de la que forman parte 22 instituciones públicas y privadas incluyendo a INEH, SDS, SAG, SERNA, FAO, OPS, PMA, PESA, INCAP, organizaciones no gubernamentales y el apoyo de las agencias de cooperación internacional.

3.7. Análisis de Gasto-Inversión en la Lucha Contra la Pobreza e Inseguridad Alimentaria

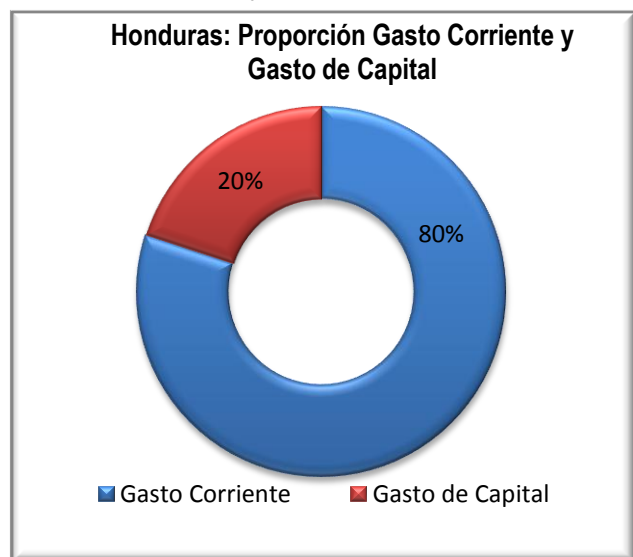
El "Informe sobre el Gasto Público de Honduras" elaborado por el Banco Mundial indica que el gasto público como % del PIB es relativamente alto. Pero, de otra parte, en comparaciones regionales, Honduras sobresale por una muy elevada proporción de recursos asignados a sueldos y salarios públicos.

El alto gasto en sueldos y salarios públicos se explica en parte por las altas tasas salariales pagadas en el sector público en relación a lo que se paga en el sector privado por tareas comparables, índice que guarda una relación de 1.88 a 1 en 2005. Sin embargo se debe reconocer alguna mejoría respecto del dato a 1990, cuando la relación era de 1.96 a 1 (CEPAL, "Panorama Social de América Latina, 2006").

Si bien Honduras dedica una proporción del PIB a la protección social que resulta similar a la de otros países latinoamericanos, la cobertura es limitada, su focalización es altamente variable y no cuenta con sistemas de control y evaluación. Un ejemplo de gasto poco efectivo en sueldos y salarios públicos se puede ver en el gasto en educación, que ha aumentado significativamente en la última década (81%) pero la mayor parte del cambio se debe a aumentos en salarios y no al número de maestros, que se incrementó únicamente en 10% (BM).

⁴⁴ "Sistema Nacional de Información en Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana en Honduras". Proyecto GCP/RLA/0145/EC. Nov. 2004.

Adicionalmente, se debe mencionar que los Informes País del Banco Mundial⁴⁵ indican que el mayor gasto en educación pública, elevado incluso comparado con el de otros países latinoamericanos, no ha resultado en mejores resultados escolares.



Respecto al gasto-inversión de las acciones financiadas para la lucha contra la pobreza y seguridad alimentaria y nutricional, la Misión percibe que existen indicios de una distribución poco balanceada entre gasto corriente e inversión, siendo esta una de las principales causas probables de que las acciones ejecutadas logren escaso impacto.

Para el caso de las acciones en SAN, cabe mencionar que el actual PESAN ha priorizado algunas actividades y departamentos, por lo que los informes se refieren solamente al avance en estas prioridades. Sin embargo, por lo que se pudo evidenciar en las visitas de campo y observaciones de información financiera de proyectos específicos, consideramos que algunos de los resultados del Informe de Avance de la ERP al I Trimestre de 2009 elaborado por la UNAT, bien pueden ser extrapolados a las acciones específicas de SAN.

El referido informe destaca que la estructura del gasto se compone casi en un 80% de gasto corriente y poco más de 20% para gasto de capital. En el rubro gasto corriente, 73% corresponde a sueldos y salarios, 5% a compra de bienes y servicios y 22% a transferencias corrientes.

Del gasto total señalado, solo 1.4% fue destinado a la reducción de la pobreza en zonas rurales⁴⁶, que se orientó al desarrollo sostenible de zonas prioritarias, al mejoramiento de la competitividad de la pequeña

economía rural y al mejoramiento de la equidad y seguridad en el acceso a la tierra. En las zonas urbanas se destinó aproximadamente el 4.5% del total de recursos, orientado a la ampliación y mejora del acceso a los servicios básicos, al desarrollo de ciudades intermedias, al apoyo a la vivienda de interés social y al desarrollo de MPYMEs.

El financiamiento del gasto ERP proviene en un 88% de fondos nacionales, mientras que el 12% restante es cubierto con fondos externos. Según el informe, las fuentes principales de los fondos de alivio de deuda fueron Club de París y la Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (MDRI). Los recursos de alivio de deuda se destinaron casi en un 100% al sector educación.

Los informes corroboran que existe un mal alineamiento del gasto hacia los sectores productivos, la inversión y los pobres, por ello es que los impactos han sido limitados a pesar del elevado nivel del gasto en apoyo a la ERP. Por lo tanto, resulta imperioso priorizar mecanismos de transferencia que contribuyan a asegurar su mayor eficiencia, de manera de aumentar sustancialmente la proporción de la ayuda que realmente llega a la población meta.



⁴⁵ Informe sobre el Gasto Público de Honduras. Banco Mundial. Diciembre 2007

⁴⁶ Porcentaje que sube a 3.4% en el segundo informe trimestral 2009.



4. Análisis de Factores Condicionantes de la SAN

La amplitud y gravedad de la inseguridad alimentaria en Honduras está estrechamente relacionada con la situación de pobreza de la gran mayoría de sus ciudadanos. Ambas tienen un origen común que se pierde en el pasado. Individualizar sus elementos sociales, económicos y políticos resulta difícil precisamente por las complejas interrelaciones entre estos factores.

Si reconocemos que la inseguridad alimentaria es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de la pobreza extrema, mientras esta prevalezca pocos progresos se podrán realizar en la reducción de la pobreza y no se lograrán cimientos sólidos para el crecimiento económico de la sociedad y el desarrollo de ciudadanía.

Las consecuencias de no erradicar la inseguridad alimentaria en un país generan altos costos económicos y sociales que se evidencian a diario. En efecto, a la vida menguada de los grupos vulnerables que la padecen, y al costo de mantener sistemas de asistencia y alivio crecientemente costosos y raramente eficaces, se añaden las consecuencias de la delincuencia e inseguridad ciudadana, comercio de estupefacientes, estancamiento económico, o la migración y sus consecuencias en pérdida de capital humano.

En el presente capítulo pretendemos mostrar los factores condicionantes de la pobreza e inseguridad alimentaria, tratando de caracterizar el escenario pasado y enlazarlo con el panorama actual para ensayar un abordaje del tema a partir de su enmarañada multidimensionalidad.

4.1. El Sector Rural

Según datos del INE, en el entorno rural en su conjunto durante los últimos 10 años el total de tierra bajo uso agrícola se ha mantenido relativamente constante en tanto que la población del país, y del sector rural en particular, han continuado creciendo. Un dato preocupante adicional aparece en el cuadro “Honduras: Evolución del Número de Productores y Superficie según tamaño de Propiedad” (pág. 26) que muestra que entre 2000 y 2008 el número total de explotaciones agrícolas se ha reducido a prácticamente la mitad, principalmente por la reducción significativa del número de pequeñas explotaciones, probable consecuencia del doble problema de acelerada migración campo-ciudad y de la reconcentración de tierras, reduciendo el área total de la propiedad rural que está en manos de pequeños campesinos.

En lo económico y social puede decirse que el área rural hondureña se ha desenvuelto en un contexto de creciente exposición de la economía campesina a las fuerzas del mercado, proceso en el cual los productores medianos y grandes,

mejor conectados con la economía mercantil, han sido capaces de obtener márgenes y acumular recursos, en tanto que los practicantes de una economía más tradicional y menos tecnificada solo han cubierto sus necesidades primarias y, debido a su menor productividad, han ido perdiendo posiciones relativas respecto de los productores más prósperos.

En este escenario económico desfavorable, factores como el crecimiento de la población y el fraccionamiento inter-generacional de la propiedad han contribuido a que las fincas de los menos prósperos se subdividan una y otra vez y acaben cambiando de manos cuando su tamaño ya no permite el sostenimiento de una familia, en tanto que la mediana propiedad, impulsada por economías de escala, prospera en rentabilidad y tamaño gracias a los bajos precios a los que obtienen tanto mano de obra como tierra, circunstancia inevitable en las condiciones en que no escasea la oferta de ambas.

De otra parte, el proceso de creciente modernización rural y su menor demanda en mano de obra (salvo en casos puntuales como la horticultura y la agroindustria) no ha sido acompañado de un proceso de industrialización del país con suficiente velocidad para crear empleo al ritmo requerido para compensar el triple efecto de crecimiento poblacional, abandono de la actividad productiva y reducción de la demanda de empleo rural.



El riesgo de inseguridad alimentaria, condicionado además por la estacionalidad de las cosechas, escasez de empleo, imprevisibilidad del clima, escasez de saneamiento y reducido acceso a la salud, se verá agravado tan pronto un predio familiar cada vez más pequeño ya no produzca suficientes excedentes. Así, lo que habría sido un modo de vida de modestia sin sobresaltos deviene para la siguiente generación en estrechez e insuficiencia alimentaria. Para entonces la inseguridad alimentaria se habrá instalado definitivamente, caracterizada por cada vez menor producción para el autoconsumo y agravada por la escasez de fuentes de trabajo que pudieran dar ocupación alternativa a la creciente oferta de trabajo que liberaría a un predio cada vez más pequeño.

Como consecuencia de estos factores económicos y sociales, el sector rural más pobre se ve crecientemente caracterizado por un campesinado con tierra cada vez más escasa, poco tecnificada y de baja productividad y una masa laboral sin acceso a la propiedad, que compite por una cada vez más reducida oferta de empleo rural y debe optar por permanecer como trabajador agrícola sin tierra, sumarse al subempleo urbano o considerar la migración como sus únicas oportunidades de progreso y, en muchos casos, sobrevivencia.

Los cambios generados por la reforma agraria iniciada en 1962 permitieron atenuar la tendencia e iniciar un proceso de entrega de tierras y titulación que continúa hasta hoy. Pero aunque ha habido aumento de productividad, la población ha continuado aumentando durante los últimos cuarenta años, por lo que los factores ya citados de escasez de tierra y abundancia de mano de obra, continúan presionando y condicionan un escenario cada vez más precario en el cual la pobreza e inseguridad alimentaria aumentan inevitablemente.



Mientras el pequeño productor empeora sus condiciones de vida y se reduce su capacidad para mejorarla, un segmento más moderno constituido por la mediana propiedad que ocupa tierras tanto llanas como de ladera, y la gran propiedad ganadera y agroindustrial, más eficiente y explotada con medios tecnológicos modernos, continúa ocupando las tierras más productivas y rentables.

Las estadísticas muestran que los niveles de pobreza en el campo se mantienen casi constantes y a niveles sumamente elevados. Aún continuando las acciones que contribuyen a reducir el desequilibrio entre tierra y población y frenar el avance de la inseguridad alimentaria, este contexto requiere la adopción de medidas urgentes para aumentar las fuentes sostenibles de empleo rural no agrícola.

En el aspecto de política agroalimentaria, la tendencia inevitable ha sido favorecer aquellas medidas que aseguran bajos precios en los mercados urbanos, donde residen las concentraciones de población más numerosas y políticamente más sensibles. Así, las políticas de mercados abiertos y bajos aranceles otorgan una ventaja relativa a los alimentos importados, que son producidos bajo condiciones tecnológicas de mayor productividad y que llegan al mercado a precios que compiten con la producción nacional.

En este escenario, la producción campesina queda en situación de tener que adaptarse a escenarios de precios que solo satisface a sus competidores de mayor productividad. Esto es particularmente cierto en el caso del maíz, pues las importaciones de frijol son menos significativas. Aunque se han tomado diversas medidas para administrar esta realidad económica (cuotas, reservas estratégicas, bandas de precios) la presión de los precios a la baja ha sido constante y ha afectado a una economía campesina que requiere apoyo para tecnificarse y diversificarse con el fin de subsistir.

En cuanto a la dimensión utilización biológica, en el sector rural las condiciones de higiene y preparación de alimentos en el hogar y la dificultad para acceder a agua potable afectan el eficiente consumo de los alimentos. La escasez de fuentes de agua y los costos de instalación de sistemas para casos de aislamiento conspiran contra la perspectiva de solucionar estas limitantes. Pero cada vez aparecen innovaciones que deben ser examinadas con prioridad.



En cuanto a otros factores que afectan la seguridad alimentaria en el mundo rural no podemos dejar de considerar temas de absoluta relevancia como el acceso a la educación y la salud, así como la calidad de estos servicios que en el campo es aún más limitada que en la ciudad. Asimismo, la falta de apoyo técnico para las actividades productivas y para mejorar el acceso a los mercados, así como las deficientes vías de comunicación que encarecen los costos de transporte tanto de los insumos para la producción como de los productos agrícolas que se deben llevar a los mercados.

4.2. El Ámbito Periurbano

En las ciudades las políticas económicas que favorecen la industrialización también han alentado el aumento del empleo, como ocurrió en los años previos a la crisis de 2008. Sin embargo, en condiciones de mercado en que predomina el exceso de mano de obra, la retribución del trabajo difícilmente puede mejorar.

En las ciudades los condicionantes de la seguridad alimentaria son predominantemente de orden económico, por cuanto el acceso a los alimentos se asegura esencialmente a través del salario. Aunque las reformas económicas de las últimas décadas han creado nuevas oportunidades y aumentado la demanda de mano de obra poco o medianamente calificada, el excedente urbano sumado a la migración del excedente rural reasentado en las ciudades sigue percibiendo ingresos muy bajos a pesar de que la migración al exterior ha aliviado en parte la presión sobre la oferta.

Desde la perspectiva de la utilización biológica, al igual que en el sector rural las condiciones de vivienda, acceso a agua segura, saneamiento e higiene también constituyen factores limitantes, aunque las perspectivas de superar estas restricciones son percibidas como mejores en la ciudad que en el campo. A diferencia del sector rural, en el sector urbano la movilidad es alta y las alternativas son múltiples, aunque las principales limitaciones provienen de los bajos niveles de retribución, además de los bajos niveles de educación formal y limitada capacitación técnica de la oferta de mano de obra.

Al igual que en el medio rural, otros factores clave para mejorar la SAN son el acceso a la educación y la salud de calidad. Falta también capacitación para mejorar la empleabilidad, especialmente para la población de origen migrante, así como el acceso al pequeño crédito para alentar la actividad productiva de aquellos que optan por el autoempleo.

4.3. Las Políticas de Seguridad Alimentaria

La problemática de SAN en Honduras está fundamentalmente relacionada al acceso a los alimentos por la población pobre, en el pasado constituida principalmente por población rural pero convirtiéndose cada vez más rápidamente en un problema también urbano en la medida que las oportunidades en el campo escasean y los pobres se trasladan a las ciudades.

Desde 2006 la seguridad alimentaria cuenta con un apoyo político que se refleja en la aprobación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y del Plan Estratégico que la acompaña. Desde marzo 2007 en que se constituye la UTSAN se ha venido trabajando en actividades de coordinación interinstitucional, planeamiento, seguimiento y monitoreo y visibilidad. Además se han ejecutado los planes de inversión de las distintas instituciones ejecutoras que han recibido apoyo presupuestario de la línea de financiación del PASAH proveniente de la Unión Europea. El contexto ha sido de múltiples dificultades tanto en lo financiero como en lo relativo a la búsqueda de una inserción institucional definitiva para la UTSAN, cuya solución se puso a consideración del Gabinete Social en febrero 2009 y continúa pendiente.

Aunque en este período se ha consolidado y apoyado la ejecución de programas relevantes a la problemática SAN principalmente rural, como se señaló en los capítulos precedentes, queda pendiente una reflexión sobre el carácter nacional de la política, lo que impone un esfuerzo particular para ampliar su alcance territorial y reforzar su financiamiento. Si bien el objetivo de la política SAN es adecuado, las metas del PESAN requieren establecerse no solo al corto sino, fundamentalmente, al mediano y largo plazo. Para una tarea de tal dimensión se necesita profundizar sus vínculos con la acción de las distintas Secretarías de Estado que tienen competencia técnica y responsabilidad política en esferas de actuación nacional que son relevantes a la SAN. Desde estos espacios de la administración pública se desarrollan y promueven acciones de alcance nacional que, integradas al esfuerzo en SAN y convenientemente fortalecidas en las líneas que lo requieran, están en capacidad de contribuir a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en muchas zonas prioritarias del país.





4.4. La Política Redistributiva

Las estadísticas del país no registran largos períodos con una situación fiscal sostenidamente holgada. De otra parte, en los períodos en que la situación ha mejorado, la lista de demandas sociales ha sido frecuentemente encabezada por los pedidos de la población agremiada –principalmente los sectores de salud y educación– con mejor acceso a los niveles con poder de decisión sobre la asignación del gasto público, en tanto que la pobreza que más sufre de inseguridad alimentaria no ha sido representada con la misma eficacia. Por lo tanto, en los tiempos en que las mejoras son posibles, los salarios de los menos pobres pero agremiados obtienen mayores beneficios que los que alcanzan a los pobres sin representación sindical, por lo que la prioridad del gasto público se orienta a mejorar sueldos y salarios, a costa del imprescindible aumento de la inversión en el entorno económico rural y periurbano, donde se desarrolla la actividad económica de los verdaderamente más desfavorecidos y donde se concentra el mayor desempleo.

De otra parte, la creciente concentración de la tierra puede contribuir a mejorar la eficiencia en su uso aunque, al mismo tiempo, puede también agudizar brechas sociales que el Estado difícilmente podría compensar sin aumentar sus recursos.

Si la concentración trae beneficios económicos y a la vez costos sociales, sería conveniente considerar si la tributación al valor de las propiedades superiores a determinado tamaño permitiría al Estado desarrollar una política social compensatoria, SAN incluida, que, a través de la mejora de la calidad de los servicios que reciben los más pobres, busque atenuar las diferencias derivadas de la desigual distribución de los recursos.

Existe, por lo tanto, un problema de insuficiente atención a un segmento muy importante de la sociedad que no ha logrado articular sus demandas y cuya postergación se convierte en un problema cada vez mayor para el desarrollo del país. Aunque urge corregir esta situación, es difícil asignar recursos suficientes a la problemática SAN mientras que el electorado, aunque consciente del imperativo ético, requiere ser invitado a reflexionar sobre las consecuencias negativas de la pobreza para el progreso del país, que necesita cada vez más de mano de obra educada y capacitada, así como de un entorno de seguridad que facilite el desarrollo. Para ello se requiere de un proceso de incidencia social que se comentará en el capítulo siguiente.





5. Sugerencias para Mejorar las Intervenciones

Honduras atraviesa una compleja coyuntura como consecuencia de alteraciones climáticas, dificultades financieras derivadas de la crisis económica nacional e internacional, perspectivas de alza de precios de los alimentos. En el escenario que pudiera establecerse tras la normalización de la actual situación política, se formulan algunas sugerencias para mejorar las intervenciones estatales y de la cooperación internacional en su lucha contra la inseguridad alimentaria.

En un plazo muy breve se espera el desarrollo de un amplio diálogo entre el nuevo Gobierno y los cooperantes para analizar el mejor destino del apoyo financiero en función de un escenario de estabilidad que promueva la inversión y el empleo. En tal contexto, y anticipando sus resultados favorables, es necesario contar con un marco propositivo gubernamental que ofrezca una visión clara y un conjunto de objetivos y compromisos del calibre, prioridad y duración consistentes con la tarea, a fin de contar con alternativas que puedan ser analizadas y eventualmente apoyadas por las agencias de cooperación.

Un primer aspecto a considerar es la percepción de que, ante un problema de alcance nacional, corresponde ofrecer un plan de magnitud y duración comparable, que, al mismo tiempo, cuente con la voluntad política permanente para apoyarlo. A este respecto, no se recomienda al nuevo Gobierno nuevos documentos de política, proceso que podría demorar demasiado tiempo, sino la actualización y fortalecimiento de las mismas con planes concretos, cobertura significativa y el impulso a su ejecución bajo objetivos de eficacia en la gestión financiera maximizando el valor de los recursos en su destino final. La expectativa del COTISAN respecto de actualizar la Política y el Plan Estratégico, tal como se había propuesto en su Plan de Trabajo 2009, debería situarse dentro del panorama de sumar a la tarea a los grandes actores institucionales del Estado, de manera que la evolución del PESAN se oriente principalmente a asegurar un mayor alcance geográfico y demográfico, concordante con metas a corto y mediano plazo.

En este contexto, sería conveniente que, al inicio de su mandato, el nuevo Gobierno efectúe una presentación actualizada de la problemática y formule un mensaje que integre (i) la situación de las finanzas públicas y las acciones dispuestas para corregir eventuales desequilibrios y modernizar la gestión, (ii) el panorama de los elevados niveles de pobreza e inseguridad alimentaria y nutricional que prevalecen en el país, particularmente en el sector rural, y (iii) la acción política prevista frente a tal situación.

Una presentación de esta naturaleza contribuirá a evidenciar la alta prioridad en la agenda social que las nuevas autoridades asignan a la lucha contra la pobreza y a la seguridad alimentaria y nutricional y mejorará evidentemente la posición del Gobierno en el diálogo con la comunidad internacional. Para conducir estas acciones es importante establecer un único liderazgo institucional y funcional.

Cabe precisar que el liderazgo político que corresponde asumir a las instancias públicas sectorialmente responsables no implica obligadamente que las acciones que se promuevan sean implementadas a través de mecanismos y procedimientos del sector público. Este tema debe ser convenientemente analizado de manera que la responsabilidad de la ejecución técnica recaiga en entidades probadamente eficaces en gestionar los recursos y asegurar el nivel técnico de las realizaciones, mientras que la responsabilidad del seguimiento y vigilancia debería ser compartido el primer nivel por el municipio y la sociedad civil, con flujo de información hasta el nivel nacional. Para que esto funcione eficazmente, se requiere introducir procedimientos y formularios que permitan el registro y procesamiento electrónico para analizar y sistematizar la información.



Por otro lado, es importante identificar y apoyar las acciones sectoriales que el Estado considera efectivamente importantes y, aunque no es una regla, una consideración general es que las líneas temáticas sectoriales que se identifiquen, tengan prioridad efectiva tanto en los textos de la normativa, como en la asignación de recursos públicos. En el mismo contexto, es necesario que además exista disposición para adoptar los mecanismos de transferencia financiera que aseguren bajos costos de transacción y procedimientos de implementación abiertos a la participación local en aspectos de ejecución, vigilancia y auditoría social.

Específicamente debería crearse un límite máximo de gastos corrientes en todas las acciones futuras, de manera tal de incrementar la inversión real en los beneficiarios.

Para atender la problemática nacional de seguridad alimentaria y nutricional, la política y sus instrumentos deberían tener una cobertura geográfica y demográfica de alcance nacional, de manera que sirva a una porción significativa del país y de la población. La concentración de la problemática en el sector rural y periurbano podría definir adecuadamente el espacio de intervención, sea en uno o en ambos sectores, con acciones específicas para cada área. La focalización, cuando corresponda aplicarla, debe priorizar la atención al segmento de familias extremadamente pobres.

La ampliación de cobertura territorial seguramente demandará un esfuerzo financiero adicional pues los recursos que hoy se movilizan en el marco de la Estrategia serían insuficientes para atender los nuevos desafíos; sin embargo, es más importante aún atender los siguientes cuatro criterios: revisión concienzuda de la composición y justificación del componente de gasto corriente de manera de maximizar la proporción asignada a inversión propiamente dicha; impulso de una cultura de rendición de cuentas y transparencia; mejora significativa de la capacidad gerencial para obtener mejores niveles de desempeño en la gestión de programas y proyectos SAN, y refuerzo de las capacidades técnicas y financieras para la realización del monitoreo y evaluación permanente durante la fase de implementación.

Bajo estos lineamientos, será imprescindible para la nueva administración del Estado, a través de las instancias llamadas al efecto -en este caso probablemente la UTSAN con el apoyo de la UNAT y del COTISAN- elaborar a la mayor brevedad una planificación del trabajo a realizar a corto y mediano plazo, precisando las acciones específicas a desarrollar, estimar los costos unitarios de las distintas acciones (por ejemplo, proteger anualmente un niño de la desnutrición, garantizar cobertura plena de la educación primaria según zona del país, etc.) para construir un presupuesto agregado con los requerimientos financieros correspondientes. Paralelamente se habrán identificado los actores institucionales que ya se encuentran operando y cuentan con capacidad y potencial para ejecutar las tareas prioritarias con mayor eficiencia y eficacia.

Asimismo, será necesario reconsiderar el enfoque y continuidad de proyectos en función de sus resultados e impactos, por ejemplo las iniciativas que apuntan a aumentar el acceso a la tierra, debido a que a pesar de los esfuerzos realizados, la tierra continúa aceleradamente un proceso de reconcentración en manos de los grandes productores, mientras los pequeños son cada vez menos. Si las fuerzas del mercado hacen

inevitable la concentración de la propiedad se deberían considerar, en cambio, iniciativas que contribuyan a aumentar los ingresos municipales por tributos a la propiedad (como mejorar los sistemas de catastro rural) aumentando así su capacidad para desarrollar acciones de compensación social que beneficien a la comunidad, en particular a los excluidos.

Por otro lado, y dada la emergencia de seguridad alimentaria que podría darse en 2010 bajo los escenarios analizados, y que se sentirá principalmente en el sector rural, independientemente del proceso de planificación y ejecución ordenada de acciones es recomendable prever la dotación de alimentos para la atención de emergencias puntuales con intervenciones de carácter humanitario y rápido impacto, tal como recomiendan los organismos especializados (PNUD, 2009).



5.1. Elementos para Fortalecer el Diseño y Ejecución del Plan

A manera de introducción, y sin pretender ser exhaustivos, se presentan a continuación un conjunto de criterios que deberían formar parte del nuevo diseño y modelo de ejecución de acciones SAN con el objetivo de mejorar el impacto de las intervenciones en materia de lucha contra la pobreza e inseguridad alimentaria. Se incluyen comentarios acerca del fortalecimiento de la institucionalidad y la duración de las intervenciones. Asimismo, sobre la necesidad de fortalecer la planificación, la coordinación operativa de las acciones, su focalización y cobertura, el financiamiento y contratación de los recursos, el monitoreo, evaluación y rendición de cuentas y, finalmente, la incidencia necesaria para asegurar la respaldo social al proceso.



5.1.1. Institucionalidad

Dada la caracterización de la SAN como multisectorial y multicausal, además del problema de dispersión institucional de la responsabilidad en la temática, se recomienda fortalecer (y no crear nuevamente) la institucionalidad de la atención de la lucha contra la pobreza, y por ende de la SAN, en una única entidad responsable de todo el proceso de diseño, planificación, delegación de ejecuciones sectoriales, monitoreo y evaluación, auditorías específicas y rendición de cuentas al Estado, a la sociedad civil y a la comunidad de cooperación.

El fortalecimiento de esta entidad la deberá dotar de poder de convocatoria, de la autoridad suficiente para delegar acciones y solicitar rendiciones de cuentas, además de las capacidades técnicas, financieras y de recursos humanos necesarios para una tarea de tal magnitud, que incluirá el seguimiento y acompañamiento a los actores involucrados y las evaluaciones de impacto de las intervenciones.

Es indispensable también fortalecer las capacidades técnicas de cada UPEG para permitirle realizar un análisis meticuloso que identifique el rol sectorial específico (en educación, salud, agricultura, transportes, industria y comercio, solo a título enunciativo) que le corresponde desarrollar en la estrategia para la superación de la problemática y ser la contraparte necesaria de la instancia central responsable.

Las perspectivas de creciente magnitud y diversidad del esfuerzo en seguridad alimentaria y nutricional que se pondrían en marcha bajo la iniciativa del nivel central, hacen necesario contar con un efectivo despliegue de capacidades de gestión técnica y administrativa en el terreno. Para contribuir a ello, es necesario fortalecer las Unidades Técnicas Intermunicipales -UTIs, de alcance pluri-municipal (mancomunidades), por su potencial para dar servicios a un nivel de agregación de alcance territorial significativo.

Las UTIs se constituirían en un instrumento para fortalecer los procesos de planificación local y para apoyar en el seguimiento local a la ejecución del PESAN. Inversamente, la ejecución del PESAN puede generar oportunidades que contribuyan a fortalecer procesos locales de rendición de cuentas, transparencia, institucionalidad local y formación de ciudadanía. Estas UTIs proporcionan además el espacio propicio para el intercambio y difusión de información, para efectuar incidencia a nivel de comunidades y municipios en temas técnicos prioritarios, para la transferencia de capacidades a través de asistencia técnica y capacitación y para establecer mecanismos de alerta temprana y de afinamiento de la focalización.

Es también necesario contribuir a impulsar un proceso de fortalecimiento de la sociedad civil a nivel local que permita contar con interlocutores que representen eficazmente el sentir de los

grupos beneficiarios durante el proceso de formulación y diseño de acciones específicas y de la planificación del desarrollo local.

Como beneficiarios, es decir por propio interés y contando con la capacidad y el conocimiento de sus derechos y obligaciones, estarían en mejor posición para ser los primeros monitores y evaluadores de las acciones que los benefician. Cabe resaltar que integrar a la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre su propio bienestar sumará al proceso la garantía de mejores resultados, además de mejorar la transparencia de los procesos.

En este escenario, la UTSAN plantea como fundamental reforzar cuatro elementos en el marco de la institucionalización de la Seguridad Alimentaria y Nutricional:

- ✓ Asegurar la coordinación y armonización de los actores involucrados en SAN tanto públicos como privados y la cooperación internacional en un mismo marco de lineamientos y prioridades nacionales.
- ✓ Mejorar la concertación y diálogo en focalización y priorización de las intervenciones incorporando el concepto de auditoría social en el marco de la Política SAN.
- ✓ Implementar un Sistema de Información de indicadores globales que permita el seguimiento y evaluación de impacto de las intervenciones a nivel nacional.
- ✓ Asegurar la asignación y disponibilidad financiera de los recursos, en el marco de los lineamientos y prioridades nacionales.

5.1.2. Temporalidad de las Acciones

Tanto la Política como el Plan Estratégico de Implementación de la SAN deberían reforzar la dimensión de planificación y programación de las acciones, así como la identificación de hitos que permitan monitorear los progresos en su implementación. Para ello, consideramos imprescindible realizar una priorización y planificación tanto de las acciones de urgencia, como de las acciones SAN a corto, mediano y largo plazo.

Las acciones de urgencia se refieren básicamente a la atención de la probable emergencia que los expertos de diferentes agencias internacionales han pronosticado para 2010. Aunque presumiblemente no todas estas acciones requieren de refinada planificación, sí se necesita de previsión, recursos suficientes y del apoyo de las agencias de cooperación con experiencia para desarrollarlas.

Las acciones SAN a corto, mediano y largo plazo deben ser pronta y cuidadosamente planificadas debido a los varios frentes sectoriales que se debe atender en paralelo y a la inevitable limitación de recursos financieros y humanos. En el corto plazo, atendiendo a la necesidad de priorizar la continuidad y aumento del esfuerzo

en SAN mientras se preparan innovaciones, las acciones deberían concentrarse en extender y, en lo posible, mejorar algunas de aquellas que ya se vienen implementando con cierto éxito, tales como el bono tecnológico, la merienda escolar o los programas de nutrición materno-infantil. Adicionalmente, es necesario avanzar rápidamente en la planificación de otras intervenciones dirigidas a aliviar el impacto de la crisis mejorando el acceso a los alimentos, tales como transferencias directas por empleo rural no agropecuario, bono familiar educativo, entre otras.

Además del apoyo a pequeños productores mediante el bono tecnológico, y aunque no se ha confirmado que existirán deficiencias en el pilar de disponibilidad de alimentos durante 2010, es necesario mantener una atención permanente en las proyecciones de cosecha, de manera que se asegure la atención del mercado interno a través de estímulos a la producción nacional y el complemento de importaciones.

Las acciones de seguridad alimentaria y nutricional a mediano plazo deben contribuir a fortalecer el pilar Estabilidad de la seguridad alimentaria. Algunas acciones concretas deben incluir crecientes niveles de inversión pública en infraestructura social, así como el financiamiento del empleo rural no agropecuario en actividades de alto beneficio social y económico, programando su ejecución para épocas en que escasea el empleo alternativo. La acción sectorial debe esforzarse en ampliar la cobertura de servicios básicos, como agua segura, saneamiento y energía, incluyendo modalidades innovadoras para atender a los permanentemente excluidos por razones de distancia o aislamiento. De otra parte, en el corto y mediano plazo debe también aumentarse el desarrollo de campañas masivas de información sobre la adecuada preparación y consumo de alimentos para su mejor aprovechamiento (balanceado, nutritivo, inocuo, oportuno) evitando inducir cambios en los patrones culturales de la población excepto en lo necesario para mejorar su utilización biológica.

También en el mediano plazo se debería contribuir a consolidar la estabilidad en los dos primeros pilares de la seguridad alimentaria sin dejar de mantener coherencia con un modelo económico que favorezca el aprovechamiento de las potencialidades y ventajas comparativas del país. Ello incluye incentivar la producción nacional, especialmente en un contexto en el que, como se ha señalado anteriormente, los expertos anticipan un escenario de altos precios de alimentos para los años próximos.

5.1.3. Procesos de Coordinación Operativa

Por otro lado, se debe pensar en la acción intersectorial coordinada y conjunta. Por citar como ejemplo el problema de la desnutrición, que es un fenómeno multicausal, la Secretaría de

Salud no es por sí sola la instancia capaz de resolver el problema. Solo puede enfrentarlo con posibilidades de éxito si, como cabeza de sector, conduce una estrategia de trabajo intersectorial e interinstitucional, haciendo énfasis en la promoción en coordinación con el sector educación, las entidades nacionales e internacionales activas en salud y nutrición y los distintos actores locales que trabajan con la población organizada. Una estrategia de trabajo así planteada le permitiría conducir un trabajo de nivel nacional a mediano plazo que incluya acciones de educación, información, orientación individual y capacitación en temas como buenas prácticas alimentarias, higiene, mejora de las condiciones del hogar, saneamiento, lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses, alimentación complementaria solo a partir de los 7 meses con alimentos adecuados y oportunos, entre otros.

5.1.4. Procesos de Planificación, Focalización y Cobertura

Consideraremos por separado lo relativo a las acciones permanentes del Estado, como salud y educación, de aquellas otras en que actúa esencialmente como promotor el desarrollo.

En las acciones sectoriales en salud y educación, por su relevancia y carácter universal el Estado actúa como principal proveedor o financiador. En ambos sectores la cobertura es una tarea pendiente pues no está asegurada la atención universal efectiva. Lo que se requiere entonces es planificar y priorizar las actividades de SAN necesarias para apoyar los objetivos y metas que determine el Gobierno. Por ejemplo, en el caso de educación, algunos de los principales objetivos sectoriales del Estado en SAN podrían incluir “garantizar un nivel mínimo de calidad en la educación hasta el segundo nivel a toda la población en edad normativa”. En Salud los objetivos podrían incluir “otorgar atención médica y provisión de medicina y alimentación suplementaria a todas las madres gestantes, lactantes y niños menores de 2 o de 5 años.”





En este contexto, corresponde al nivel sectorial competente (normalmente la UPEG) identificar las líneas de actividades que mejor podrían reforzar los objetivos de la acción en educación para, desde una perspectiva SAN, apoyar al prestador o financiador del servicio de manera de mejorar la calidad de las intervenciones de una forma que refuerce el pilar acceso. En el presente documento se sugiere, a manera de ejemplo y sin otro carácter que el meramente enunciativo, reforzar en una primera etapa el suministro de material educativo y la capacitación docente. El proceso con la UPEG de Salud podría seguir un camino parecido. El objetivo y naturaleza de los apoyos iniciales, así como el que se defina para años subsiguientes, se iría ajustando periódicamente en función de los resultados y la evolución de las prioridades, tanto sectoriales como de SAN.

Más allá de la planificación relativa a las acciones SAN, el proceso al interior de cada sector respecto de la globalidad de su acción es todavía más importante, aún si escapa al objeto del presente análisis. Por ejemplo, no está demostrado que la sola distribución de la merienda escolar genere impactos en el aprovechamiento académico. Por lo tanto, si se quiere garantizar la mejora de la educación habrá que continuar con la merienda escolar, pero además probablemente mejorar las raciones y atacar otras razones por las que los niños abandonan sus estudios, como la necesidad de empezar a trabajar a temprana edad para aumentar los ingresos de la familia.

Similar procedimiento puede aplicarse en el trabajo conjunto para reforzar acciones sectoriales no universales, como con la UPEG de SAG para el caso del Bono Tecnológico Productivo y otros programas, o con la UPEG de SOPTRAVI para mejorar significativamente el mantenimiento de caminos vecinales con mano de obra rural.

En estos casos, las Secretarías de Estado que tienen responsabilidad y competencia sectorial en ámbitos relevantes a la SAN deberían movilizar sus capacidades para identificar sus propias líneas temáticas, programas y actividades que mejor contribuyan a disminuir la inseguridad alimentaria y nutricional y a enfrentar sus causas.

Es imprescindible que las propuestas a implementar cumplan con el concepto de integralidad tanto temática como territorial de las acciones para asegurar impacto con su ejecución.

De poco sirve, por ejemplo, capacitar a la población de una comunidad en buenas prácticas de alimentación y nutrición si no se dispone de los recursos necesarios para desarrollar las condiciones locales que les permitan aplicar los conocimientos transmitidos, o facilitar a un grupo de productores el acceso a capital productivo sin facilitarles el acceso a insumos, conocimientos y otros factores necesarios para

maximizar los beneficios del nuevo capital disponible.

Un aspecto de especial relevancia es el relacionado con la tenencia de la tierra, tal y como se ha evidenciado en los análisis sobre la situación actual de la misma. Dos elementos son esenciales en este ámbito. Por una parte, clarificar, simplificar y ordenar los procesos de registro asegurando la adecuada coherencia entre los instrumentos locales (catastros municipales), departamentales (registros de la propiedad inmueble) y nacionales (catastro nacional), evitando duplicidades, contradicciones e inexactitudes en la información.



Por otro lado, propiciar el uso de los recursos de acuerdo con su vocación, fortaleciendo el mapeo de usos de suelo y el catastro municipal asegurando la adecuada explotación de los mismos. Asimismo, es necesario el clarificar las competencias y roles de los distintos actores institucionales con atribuciones en el tema de la tierra, así como, mejorar los procesos de recaudación fiscal ligados a los bienes inmuebles para impulsar, por este medio, la explotación de éste recurso y gravar la ociosidad.

El segundo escenario, en el que el Estado actúa esencialmente como promotor del desarrollo, incluye el desarrollo de acciones específicas en el ámbito local como apoyo a actividades de generación de empleo a través de proyectos sociales o productivos. En estos casos la tarea del nivel central se limitaría a asignar recursos para el desarrollo económico local (DEL) y planificar los mecanismos de priorización y selección de proyectos específicos para su financiamiento sobre la base de sus potencialidades de éxito, capacidades locales para su implementación, posibilidades de acompañamiento técnico de alguna entidad de cooperación, entre otros.

En apoyo a los procesos de planificación, tanto la cooperación internacional como entidades técnicas independientes pueden coadyuvar al

proceso, aportando capacidad experta para elaborar propuestas en el marco que el Estado defina y proporcionarle al ámbito local los instrumentos que necesita para cumplir los criterios de elegibilidad de financiamiento.

En este escenario, las responsabilidades de planificación recaen en el ámbito local (sea este mancomunidad a través de la UTI, o municipio) con la participación de la sociedad civil como ya es práctica en algunos de los municipios visitados por la Misión.

Si bien el proceso de diseño, ejecución y generación de impacto resulta más dilatado en este segundo escenario, no es menos cierto que estos proyectos sociales o productivos son los pilares efectivos de la generación de empleo rural sostenible y fortalecen los pilares de Acceso y Estabilidad de la SAN.

De otra parte, también debería considerarse el apoyo a acciones sectoriales que, además de relevantes, tengan un alcance focalizado y menor cobertura pero aborden temas que requieren una acción más puntual y restringida. Así se combinarían acciones significativas en el conjunto del territorio, con otras que atiendan problemáticas especializadas pero de alto potencial de contribución a la SAN si sus resultados exitosos fueran multiplicados. Se podrían apoyar también acciones que, aunque no son planificadas a nivel local o central, sean réplicas de experiencias locales exitosas que puedan ser adaptadas para su multiplicación. Citamos como ejemplo algunas iniciativas de aprovechamiento racional forestal, dado el potencial existente en todo el territorio nacional.



Dada la escasez de recursos financieros, seguramente se deberá focalizar las acciones bajo parámetros que conjuguen la necesidad de asegurar impacto con la de atender a los secularmente excluidos. Como ejemplo de lo primero podemos mencionar la atención a grupos mayoritarios y concentrados. En el caso de lo segundo, un ejemplo sería la atención prioritaria a grupos dispersos pero muy vulnerables a la inseguridad alimentaria.

En cualquier caso, sea a nivel de acciones sectoriales universales o focalizadas, debería siempre planificarse bajo un enfoque de metas y objetivos, en lugar de hacerlo a partir de la (relativamente arbitraria) disponibilidad de recursos, como ocurre con frecuencia. Para ello se sugiere empezar por fijar las metas, definir las acciones para alcanzarlas, realizar el costeo de las actividades y plantearse entonces la cobertura a partir de un equilibrio entre costos y metas en coherencia con la disponibilidad de recursos (aunque idealmente cabe plantearse más recursos hasta alcanzar la cobertura necesaria, o ajustar los costos). El resultado del ejercicio es el presupuesto y la suma de todos ellos constituirán el presupuesto global del Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

5.1.5. Adecuación de Procedimientos de Financiación y Contratación

Para aumentar las posibilidades de incorporar nuevas iniciativas de cooperación se recomienda desarrollar escenarios propicios que puedan acelerar los procesos gracias a condiciones de implementación que alienten la efectividad de las intervenciones. En el aspecto operativo se recomienda asegurar mecanismos financieros y presupuestales que permitan que las Secretarías de Estado contraten la ejecución de parte de sus presupuestos con municipios o entidades no públicas, y que, en esa capacidad, puedan girar los recursos financieros directamente a las entidades ejecutoras responsables de las acciones focalizadas.

En el aspecto administrativo conviene aprobar procedimientos simplificados que aseguren rapidez en la ejecución de los recursos y facilidad para el reporte y rendición de cuentas. Las propuestas que ya existen deberían ser prontamente sometidas a consideración de las autoridades competentes.

En suma, será necesario disponer de procedimientos excepcionalmente más flexibles y, al mismo tiempo, mejorar los controles de ejecución. Estos controles incluyen los propios de la gestión pública y los que los complementen y refuercen desde instancias como los propios beneficiarios organizados u otras instancias locales de vigilancia ciudadana o auditoría social.



5.1.6. Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas

En el caso de ejecutores en el sector público:

En concordancia con buenas prácticas en la ejecución de recursos tanto nacionales como de cooperación, y atendiendo a la perspectiva de un creciente esfuerzo público en seguridad alimentaria y nutricional, es recomendable apoyar técnica y financieramente a cada Secretaría de Estado participante en el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria para que cuente con los medios para efectuar regularmente la evaluación de sus acciones en términos de relevancia, pertinencia, costo-efectividad y sostenibilidad.



Las evaluaciones podrían además incluir capítulos específicos relativos a la efectividad de los procedimientos de abastecimiento (bienes y servicios) el despliegue de recursos humanos en asistencia técnica, la percepción local sobre el impacto de las ayudas, la participación efectiva de la población meta, la atención a temáticas transversales (como género, medio ambiente, derechos del niño) y los procesos de seguimiento y reporte de la ejecución. Dado que la tarea es de carácter permanente y exige esfuerzo financiero adicional, es recomendable destinar recursos de cooperación para ofrecer apoyo a las distintas entidades comprometidas, al efecto de asegurar coherencia en la metodología y apoyo sostenido en el tiempo.

No obstante lo anterior, es precisamente la entidad del Gobierno Central fortalecida y responsable del proceso de evaluación la que debería contar con los recursos humanos, técnicos y financieros para desarrollar esta importante labor que recae directamente bajo su responsabilidad, sin detrimento de lo cual algunas acciones de seguimiento puedan también desarrollarse a otros niveles institucionales.

Respecto de los grupos beneficiarios:

En los mecanismos de identificación de beneficiarios debe asegurarse un efectivo control social para las acciones del Estado y la Cooperación Técnica, que aseguren el respaldo social a la focalización de los grupos en extrema pobreza y por lo tanto más vulnerables. La metodología podría incluir un factor de control o validación social en las comunidades a atender, en la que sea la misma sociedad quien participe de la identificación de beneficiarios u otorgue su posterior conformidad.

En los procedimientos de implementación se deberían incluir también mecanismos de información oportuna que permitan al grupo apoyado tener conocimiento anticipado de las acciones a realizar, así como de sus derechos y obligaciones en relación a las programaciones iniciales y asignaciones definitivas (monetarias y en especie), así como de las transferencias y desembolsos recibidos por su proyecto.

Se debería también incorporar a representantes del grupo beneficiario en el proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación. Informar con suficiente anticipación acerca del objeto y oportunidad de las acciones no solo mejorará el desempeño de las entidades ejecutoras de proyectos sino que garantizará un seguimiento más cercano de los recursos destinados en su beneficio.

Es importante recalcar que las normas y procedimientos de rendición de cuentas deberían estar disponibles antes de la asignación de recursos.

5.2. Política de Incidencia en Comunicación y Socialización de la Problemática

Es necesario que el colectivo social hondureño perciba y reconozca que el gasto fiscal en acciones de seguridad alimentaria y nutricional tiene muy elevado valor social y una sólida lógica económica. El respaldo de esta convicción ciudadana permitirá al Gobierno contar con el apoyo que requiere para otorgar a la ejecución de la PSAN la prioridad necesaria en la asignación de recursos públicos. Este respaldo social será consecuencia de un cambio de actitud basado en el reconocimiento de los beneficios colectivos del acceso universal a una alimentación completa y nutricionalmente satisfactoria para todos en términos de equidad, inclusión social y tranquilidad pública (“seguridad ciudadana con seguridad alimentaria”).

Para lograr este resultado se requiere desarrollar un programa de acciones de incidencia que alcance a todos los niveles de la sociedad, incluidos los responsables políticos y sus niveles técnicos sectoriales, los comunicadores sociales y la opinión pública. Un esfuerzo coherente y adecuadamente diseñado, que enfatice en la participación cívica a través de instrumentos de vigilancia y auditoría social, puede ayudar a desarrollar una conciencia social madura y responsable que aporte el sustento necesario para movilizar los recursos y mantener la continuidad en el empeño, tal como lo demanda la dimensión del desafío.

5.3. El Accionar de la Cooperación Internacional

Así como son necesarias acciones específicas en el Gobierno, se requiere también que desde la cooperación internacional se asegure la coordinación interagencial a fin de facilitar al Gobierno la negociación eficiente y la asignación de recursos mejor focalizados en apoyo a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras.

Será necesario también apoyar con asistencia técnica local e internacional el proceso de fortalecimiento del PESAN y la incorporación de los nuevos actores institucionales del Estado. Asimismo, es importante apoyar financieramente líneas específicas de un plan de corto plazo para atenuar el impacto de la crisis de inseguridad alimentaria 2010 alertada por los organismos internacionales especializados, privilegiando acciones que permitan transferir recursos lo más directa y eficientemente a las familias afectadas y grupos organizados.

Adicionalmente se debería acompañar la preparación de una iniciativa de Seguridad Alimentaria de más largo aliento sobre las líneas que se señalan en el acápite siguiente, que incluyan además la continuación de experiencias exitosas anteriores. Se sugiere considerar las posibilidades de una intervención de apoyo presupuestario focalizado, reforzando las

acciones sectoriales en SAN en la medida que privilegien el aumento de la inversión, una opción que resulta fundamental para el uso eficaz de los recursos. En todo caso, siempre se puede acudir a procedimientos particulares de contratación que ofrezcan estas seguridades.





6. Impulso de la Acción Pública en SAN: Un Escenario Ampliado

Como se menciona anteriormente, la superación de una inseguridad alimentaria profunda y extendida está estrechamente asociada a la reducción de la pobreza y demanda una acción amplia, coordinada y duradera. Un esfuerzo de magnitud concordante con la dimensión del problema requiere desarrollarse no en paralelo sino a partir de las políticas públicas, comprometiendo en la tarea a los distintos sectores involucrados y buscando obtener el apoyo de la sociedad como sustento político de la acción del Estado.

En este capítulo se presentan los fundamentos y el bosquejo de una acción amplia en SAN a través de un conjunto de acciones sectoriales, así como una relación indicativa de las posibles iniciativas sectoriales que la podrían constituir. El ejercicio tiene carácter enunciativo y no pretende sustituir los procesos del país para la identificación de las mejores oportunidades para contribuir, a través de cada sector, a reducir los condicionantes de la inseguridad alimentaria que afectan a los más pobres. Son apenas algunas de las múltiples oportunidades que existen en el país y solo pretenden evidenciar que, en estos y otros sectores de la administración, el Estado puede identificar acciones relevantes a la seguridad alimentaria, fortalecerlas e incorporarlas a la acción en SAN a través de su Plan Estratégico.

De manera general, consideramos que una tarea clave en SAN consiste en cortar la reproducción inter-generacional de las limitaciones al acceso, para lo cual es necesario fortalecer la formación de los futuros ciudadanos para que se encuentren en mejor posición de enfrentar los desafíos de la inseguridad alimentaria. En cuanto a las realidades del presente inmediato, es prioritario fortalecer la capacidad de acceso y la disponibilidad a corto plazo, aumentando las distintas posibilidades de empleo rural, incrementando las oportunidades de uso sostenible del entorno, mejorando la adecuación de los excedentes de producción a las exigencias del mercado y fortaleciendo la organización de la oferta para obtener los mejores beneficios. Finalmente, las condiciones de la utilización biológica de los alimentos deben ser mejoradas actuando transversalmente a través del currículo educativo, la inversión en infraestructura sanitaria, la adecuación de la vivienda y las acciones focalizadas de demostración-capacitación.

Las acciones específicas de apoyo a las políticas sectoriales que contribuyan a la superación de la inseguridad alimentaria debieran darse a dos niveles. Al nivel de las *políticas de carácter universal*, el propósito consiste en aumentar las capacidades individuales mejorando prioritariamente la calidad de la educación de primer y segundo nivel para niños y niñas, así

como la prevención, promoción y atención de salud de niños, infantes y mujeres en edad fértil. De otra parte, a nivel de las políticas sectoriales focalizadas, urge movilizar al Estado en todos los campos relevantes a la mejora de la capacidad de acceso, estimulando un incremento sustancial en la demanda de empleo a través de la mejora de la infraestructura y dinamización de la economía local, así como del aumento de la disponibilidad impulsando la producción y la productividad mediante asistencia técnica, capacitación, insumos e inversión tecnológica.

La infraestructura vial debe ser mejorada y ampliada, la infraestructura de comunicaciones y energía debe aumentar su cobertura, así como también la de agua y saneamiento con las adaptaciones específicas necesarias para alcanzar al conjunto de la población dispersa y asegurar los resultados de los esfuerzos para mejorar la utilización biológica que se impulsa a través de contenidos educativos, acciones demostrativas y capacitación.



Una guía para planificar la acción en SAN

A continuación se presentan algunos *componentes* para la acción sectorial en seguridad alimentaria y nutricional en correspondencia con los pilares de SAN bajo un escenario sectorial ampliado:

- (a) Aumento de oportunidades de empleo (componente *ingreso*);
- (b) Apoyo a la formación del capital humano (componente *educación y salud*);
- (c) Impulso a la actividad económica (componente *producción y mercados*);
- (d) Refuerzo del desarrollo local (componente *infraestructura*);
- (e) Mejora de las condiciones de uso y consumo (componente *utilización biológica*).

Bajo el esquema que se plantea, la acción integrada en seguridad alimentaria y nutricional podría priorizar:

En el corto plazo:

- ✓ asegurar la disponibilidad de alimentos a partir de una política que estimule la producción y refuerce las reservas estratégicas;
- ✓ aumentar el empleo rural para ayudar a atender necesidades alimentarias impostergables, adecuando las distintas acciones sectoriales de manera que se adopten modalidades intensivas en mano de obra sin sacrificar su efectividad;

En el mediano y largo plazo:

- ✓ apoyar el desarrollo del capital humano prioritario, constituido por niños y niñas de los primeros ciclos, de manera que la sociedad rural del futuro esté cada vez mejor equipada intelectual y físicamente para enfrentar la inseguridad alimentaria;
- ✓ aumentar la producción y productividad alimentaria, el aprovechamiento forestal y las acciones que mejoren el acceso a los mercados en condiciones de calidad, competitividad y organización de la oferta para mejorar los beneficios;
- ✓ desarrollar la infraestructura rural, especialmente en vialidad, agua y saneamiento, energía y comunicaciones;
- ✓ apoyar las actividades de capacitación, demostración, educación y difusión que transmitan conocimientos y buenas prácticas para aprovechar el contenido nutricional de los alimentos, incluyendo las iniciativas de adecuación y modificación de las condiciones del hogar que incidan en la mejora de la utilización biológica de los alimentos.

Los resultados esperados de este enfoque integrador de la acción del Estado en el propósito de reducir los condicionantes estructurales de la inseguridad alimentaria y actuar sobre sus factores inmediatos deben establecerse a dos niveles. De una parte, en el progreso que se alcance en cada uno de sus pilares o componentes. De otra parte, en la naturaleza

misma de la acción holística planteada, involucrando al conjunto del Estado y al desarrollo de la conciencia del conjunto de la sociedad en relación a un grave problema que la afecta. Un proceso así puede impulsar dinámicas que contribuyan a desarrollar y fortalecer la cohesión social del país.

6.1 Aumento de Oportunidades de Empleo (Componente Ingreso)

La prioridad mayor en el corto plazo consiste en aumentar los ingresos de los trabajadores rurales, aún reconociendo que las medidas que se puedan adoptar en un primer momento serán inevitablemente insuficientes para impactar de modo significativo en los bajos niveles de ocupación e ingreso que prevalecen en el área rural.

No obstante, es necesario atender prioritariamente este problema por su inmediata relevancia en la problemática de acceso a corto plazo y hacer conciencia de la necesidad de buscar todas las fórmulas viables para aumentar la demanda de mano de obra. En el mediano y largo plazo se esperaría que el aumento de la actividad económica se encargue de asumir la parte principal de esta función. Entretanto, es necesario buscar soluciones imaginativas para transferir ingresos al sector rural a cambio de servicios que produzcan bienes sociales útiles y económicamente justificados que ayuden a impulsar el desarrollo local.

Para ello, se debería invitar a los organismos correspondientes a poner en marcha inmediatamente en el medio rural un programa de entrega de insumos, herramientas y apoyo financiero destinado a remunerar el trabajo individual enmarcado en acciones de urgencia para mejorar la infraestructura productiva.

Antes de concluir su ejecución estas iniciativas de urgencia deberían preparar su conversión en programas sostenibles de apoyo a la producción y de mejora del acceso vial a los mercados, respectivamente, como parte de acciones de apoyo sectorial que se enmarquen bajo el PESAN.





En el área periurbana las acciones deben apuntar, por una parte, a fortalecer la organización y tecnificación por ramas de actividad del sector del autoempleo, facilitando su acceso al mercado y al crédito en el marco de esquemas que confieran masa crítica y agreguen valor a la oferta y, por otro lado, al desarrollo y creación de fuentes de empleo a partir de incentivos a la creación de empleos dignos. Se podría pensar, por ejemplo, en crear fuentes de empleo temporal de alto valor social, como el cuidado y protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio urbano, con el apoyo financiero de la cooperación internacional y la empresa privada. También deberían crearse escenarios para ofrecer fórmulas de aseguramiento en salud que brinden acceso a esquemas de atención básica familiar, así como a capacitación en temas de nutrición e higiene accesibles a los segmentos con mayor vulnerabilidad.

Adicionalmente se podría adaptar y focalizar el despliegue de otras acciones en curso que contribuyan a aumentar rápidamente el ingreso familiar, como programas de transformación de alimentos a partir de hornos comunales y familiares, difusión de tecnología básica, equipamiento esencial, y capacitación para el mercadeo local.

6.2. Apoyo a la Formación del Capital Humano (Componente Educación y Salud)

Siendo el problema de inseguridad alimentaria uno de carácter secular e inter-generacional, sugerimos que la estrategia operacional apunte a ofrecer a los niños y jóvenes los medios para fortalecer su capacidad para enfrentar nuevos desafíos, en tanto que se apoya a los mayores a mejorar sus ingresos y aumentar sus medios de vida.

En educación:

Para la reducción sostenida de la inseguridad alimentaria se requiere actuar sobre bases firmes que contribuyan a asegurar la acumulación de sus efectos. Hemos mencionado la necesidad de cortar la reproducción inter-generacional de las limitaciones al acceso. Para ello, se propugna aumentar el pilar *educación y salud* especialmente en el mundo rural, contribuyendo a construir las capacidades de los futuros ciudadanos para superar los desafíos que enfrentarán. El capital humano más valioso y de mayor potencial es la niñez, de manera que las acciones públicas más rentables son las que contribuyen a preservarlo y fortalecerlo. A este fin, debe asegurarse que la infancia reciba una educación básica sólida y relevante, complementada con un conjunto de conocimientos que aseguren un mejor manejo del entorno económico en el que se

desenvuelven. Una juventud bien formada e informada es una barrera de primer nivel para enfrentar la inseguridad alimentaria a mediano y largo plazo.

En la primera etapa de su vida formativa, la población joven cuenta con un potencial biológico singular para aumentar sus capacidades y conocimientos de manera que le ayuden a enfrentar mejor los desafíos de la vida.



Construir una capacidad analítica y una base lógica durante la fase de desarrollo de su capacidad cognitiva aumentará significativamente sus capacidades para competir. Además, se fortalece el capital humano del país, esencial para plantearse su desarrollo.

La mejora de la calidad de la educación básica puede aumentar sustancialmente las perspectivas de los jóvenes, sea como productores, como trabajadores rurales o como migrantes a la ciudad o al exterior.

El esfuerzo público en ofrecer tanto escuelas en buen estado operativo como maestros adecuadamente remunerados se vería complementado y fortalecido con esfuerzos adicionales del Estado que aseguren cada año la mejora de los medios necesarios para reforzar la tarea pedagógica. Inicialmente podría aumentarse la dotación de material educativo para todos los escolares del primer y segundo nivel, incluyendo un paquete básico (material didáctico, libros y textos para el grado) así como bibliotecas de aula y biblioteca escolar.

En años sucesivos puede pensarse en medios tecnológicos que permitan el acceso a contenidos virtuales de reconocido valor pedagógico difundidos a través de redes educativas. El acceso de la escuela rural a este esfuerzo adicional del Estado debería estar acompañado de la comprobación del esfuerzo comunal para asegurar el pleno acceso al servicio escolar, especialmente el de los niños de los poblados rurales más alejados. Este componente sería complementado con un programa de actualización, accesible a todos los maestros participantes, a través de un proceso de capacitación docente que les asegure cobertura universal al menos cada cuatro o cinco años.

Pero la tarea estaría incompleta si no se actuara para limitar la deserción, que aumenta mucho durante el segundo nivel. La entrega de un bono educativo familiar, de creciente importe a medida que el alumno acumula años de formación sin repitencia estimularía el esfuerzo, fortalecería la economía familiar y desalentaría la deserción por motivos económicos.

En complemento a la acción a favor de la educación del primer y segundo nivel, los recursos naturales del sector rural sugieren la conveniencia de priorizar también la formación vocacional que contribuya a gestionar las potencialidades del territorio. Este componente ayudaría a aumentar las posibilidades de aprovechamiento de las oportunidades económicas locales y evitar la necesidad de abandonar el mundo rural, asegurando la formación de jóvenes que participen activamente en el desarrollo de su localidad. Buenos ejemplos de trabajo siguiendo esta orientación son los Institutos Técnicos Comunitarios - ITC visitados durante la Misión.

En salud:

Junto con la educación, la otra dimensión de este pilar es la relativa al acceso a la salud cuyo fortalecimiento debería buscarse asegurando cobertura nacional a grupos prioritarios de la población a través de programas permanentes de prevención, promoción y atención recuperativa. Bajo la lógica de priorizar la protección del capital humano, los principales grupos meta deben ser los niños, infantes y mujeres gestantes y lactantes. Tanto la educación como la salud fortalecen la capacidad de trabajar y producir y son también pilares básicos para mejorar la capacidad de acceso a los alimentos.

El propósito es que el servicio público de salud asuma la responsabilidad de asegurar el financiamiento de un plan básico focalizado en la gama de atenciones y medios necesarios que garanticen atención prioritaria a la mujer gestante y lactante, infantes en etapa de crecimiento y desarrollo y al menos la niñez del primer y segundo nivel educativo. Este paquete incluiría un componente que permita difundir en la comunidad conocimientos, prácticas y hábitos nutricionales que apunten a mejorar la utilización biológica de los alimentos.

La gama de intervenciones específicas relevantes a la disminución de la inseguridad alimentaria y nutricional sería definida por la instancia responsable de la rectoría en salud. Las modalidades de ejecución desconcentrada, especialmente las que ya desarrolla la Secretaría de Salud mediante acuerdos de gestión de establecimientos de salud en el nivel local, facilitarían el financiamiento directo de paquetes ampliados que alcancen a toda la población del ámbito de cada convenio, en particular los grupos prioritarios ya mencionados.

6.3. Impulso a la Actividad Económica (Componente Producción y Mercados)

La producción nacional de alimentos crece a un ritmo menor a la tasa de crecimiento de la población, por lo que la disponibilidad alimentaria depende cada vez más de las importaciones. El productor necesita asegurar la alimentación familiar, para lo cual hacen falta medios para mejorar su productividad (herramientas, asistencia técnica) y, si obtiene excedentes para el mercado, requiere conocimientos específicos para transformarlos en valor que produzca renta.



Con precios internacionales sostenidamente altos es cada vez más rentable invertir en mejorar la producción alimentaria nacional. Para ello hacen falta insumos, capacitación, asistencia técnica y mejorar o generar mecanismos de transferencia tecnológica que permitan incrementar rápidamente la productividad nacional, trasladando a los productores los beneficios de los altos precios y contribuyendo al mismo tiempo a mejorar la balanza de pagos y la balanza agroalimentaria del país.

Para conseguir buenas cosechas se requiere disponer de insumos de calidad (semillas, fertilizantes), gestionar el agua, controlar plagas y enfermedades, aplicar prácticas de cultivo apropiadas y otras medidas. En la crianza de ganado y animales menores los medios y requisitos técnicos son también múltiples. La acción de Estado puede aumentar significativamente el acceso a estos paquetes tecnológicos mediante una combinación de transferencias directas y financiamiento de la asistencia técnica. En cuanto a los procesos relacionados con el mercado se requiere proveer asistencia técnica y acompañamiento para aumentar el éxito comercial. Asimismo, es fundamental la mejora del acceso al crédito para aumentar los medios de producción.

A estas acciones focalizadas se puede añadir otras inversiones públicas de impacto en la seguridad alimentaria: inversión en tecnología, producción de material genético, desarrollo de la identidad



del producto, protección de marcas, etc. Otras acciones focalizadas incluyen las que puedan impulsarse para aumentar el aprovechamiento sostenible de los bosques, un entorno que constituye casi la mitad del territorio y que es tal vez la mayor riqueza potencial del país.

El sector Agricultura y Ganadería ya impulsa acciones en varios de estos campos a través de programas que ofrecen el bono tecnológico productivo, sistemas de micro riego, repoblación ganadera, capacitación y asistencia técnica, fortalecimiento del micro crédito rural, titulación y acceso a la tierra, manejo de cuencas y cuidado del ambiente, así como los que fomentan el acceso a la innovación tecnológica y ofrecen acompañamiento para mejorar el acceso a los mercados de consumo. Ampliar la cobertura y el alcance de estos programas, así como facilitar el acceso a los mecanismos financieros a los productores y grupos asociados elegibles, contribuiría a dinamizar la actividad económica y aumentar los márgenes de beneficio.

En este campo podría ampliarse la cobertura del bono tecnológico productivo, así como encontrar fórmulas para descentralizar, ampliar el financiamiento y aumentar la asistencia técnica a los programas antes mencionados. Entre las acciones bajo responsabilidad de la SAG merecen ser objeto de análisis y evaluación las que buscan aumentar el acceso a la tierra así como continuar y concluir el proceso de titulación de manera de formalizar los derechos existentes. En efecto, los resultados que se hayan alcanzado deberían contrastarse con el acelerado proceso de concentración de la tierra, a fin de



definir si el destino de los recursos es coherente con la dirección que viene tomando el mercado de tierras.

Si bien la producción de granos básicos es importante

como fuente de autoconsumo de alimentos, hay que recordar que en el medio rural las familias pobres adquieren entre el 25 y el 88 % de sus alimentos. Por lo tanto, apoyar la producción para aumentar el ingreso coincide con las estrategias de la familia rural. Cultivos como las hortalizas o los frutales contribuyen a diversificar la dieta y a mejorar el ingreso, sin olvidar que el café es una importante fuente de ingreso para más de 100 mil pequeños productores.

La SAG podría encontrar nuevas fórmulas para aumentar la cobertura de las iniciativas que fomentan el acceso a la innovación tecnológica y

ofrecen apoyo técnico para mejorar el acceso a los mercados, así como para introducir procesos de aseguramiento de calidades que distingan al producto local y le confieran diferenciación. De otra parte, para impulsar actividades de tan distinta naturaleza es necesario articular el apoyo de una gama de socios estratégicos que aporten capacidad operativa, experiencia y capacidad técnica y de gestión, entre los cuales se incluyen las entidades de cooperación técnica internacional, organismos técnicos públicos y no públicos, entidades locales de apoyo técnico e institucional, gobiernos locales y el importante complemento de la empresa privada.

Pero no solo de cultivos y crianzas vive el campo.

Hay una amplia gama de otras actividades de pequeña y mediana producción artesanal e industrial que contribuyen a la mejora del acceso y ofrecen oportunidades de igual o mayor beneficio. A menudo requieren de menores inversiones (tierra por ejemplo) y están menos sujetas a riesgos difícilmente manejables, como el clima. Estas actividades, que incluyen una gama diversa desde la alfarería utilitaria hasta la transformación de la madera del bosque hondureño, aprovechan las potencialidades del territorio y son potenciales fuentes de empleo que merecen identificarse y apoyarlas a través de cada municipio, una tarea en la que la Secretaría de Industria y Comercio podría encontrar el espacio apropiado para sumar su participación en apoyo a una Estrategia de Seguridad Alimentaria y Nutricional renovada y ampliada.

6.4. Refuerzo del Desarrollo Local (Componente Infraestructura)

Otro pilar fundamental es la mejora de la infraestructura (vial, sanitaria, de comunicaciones, de energía) que contribuye a asegurar acceso físico a los mercados, a los servicios y a las redes sociales de la comunidad que mejoran las condiciones de vida, así como a la información y, en general, a mejorar la actividad económica y el entorno social y cultural de una población esencialmente dispersa que requiere integrarse al conjunto de la sociedad y disfrutar de los beneficios que otros ya alcanzan.

Contribuir a mejorar el acceso de la población a este conjunto de medios y servicios debiera formar parte integral de una política de seguridad alimentaria y nutricional. La manera de lograr que estos beneficios estén efectivamente disponibles y lleguen a la población meta a pesar de su dispersión constituye el desafío de las entidades públicas a cargo de las correspondientes políticas sectoriales. La innovación tecnológica debe ser explorada pues hoy existen opciones consideradas inviables algunos años atrás en sectores tales como generación eléctrica o comunicaciones, aunque posiblemente requieran ser adaptadas para aplicarse en beneficio de poblaciones dispersas.

De otra parte, los sectores responsables de la construcción y mantenimiento de infraestructura podrían revisar sus procedimientos, pues fórmulas intensivas en mano de obra podrían asegurar rápido impacto en la creación de fuentes de empleo para la mano de obra excedentaria que existe tanto en el sector rural como en el sector urbano.

A manera de ejemplo, en Obras Públicas, Transporte y Vialidad existen oportunidades para aumentar el empleo rural no agrícola adecuando las acciones de mantenimiento rutinario de la red vial no pavimentada. Este sector ya cuenta con un Fondo Vial, lo que facilita su participación sectorial en el PESAN para impulsar el desarrollo de una modalidad intensiva en mano de obra que permita llegar a cada municipio con asistencia técnica y materiales básicos de construcción, así como, mediante los canales de mayor efectividad, transferir directamente recursos que financien el empleo temporal y la adquisición de herramientas básicas necesarias. De otra parte, existen acciones no públicas⁴⁷ cuyos modelos, convenientemente adaptados a zonas pobres y cofinanciados con los municipios, podrían extender la acción de la Secretaría a través de otros operadores.

Este mecanismo puede extenderse para apoyar acciones comunitarias complementarias como mejora y señalización de caminos vecinales. En una etapa posterior, este mismo sector podría ampliar el alcance de la iniciativa ampliando al sector rural su apoyo a la formación de microempresas para el mantenimiento vial, así como para la construcción de obras menores (puentes peatonales, estructuras para control de la erosión). De esta manera, contribuiría a aumentar el impacto de la iniciativa en la creación de empleo rural, a formalizar la actividad y a darle un enfoque más estructurado que apunte no solo a aumentar el empleo sino a mejorar la calidad del servicio y fortalecer mecanismos de vigilancia comunitaria.

6.5. Mejora de las Condiciones de Uso y Consumo (Componente Consumo - Utilización Biológica)

Este pilar de acción es clave pues la adopción de conocimientos, medios y prácticas saludables mejora el beneficio efectivo del consumo de los alimentos. Diversos factores sociales y culturales deben ser abordados para aumentar las medidas de higiene y mejorar las condiciones en que se preparan los alimentos en el hogar, aumentar los conocimientos respecto del contenido

nutricional de los mismos y de las formas de preparación que mejor lo preservan, distinguir las necesidades nutricionales según la edad y la actividad, orientar en formulación de dietas balanceadas que equilibran los aportes nutricionales y apoyar la modificación de hábitos poco saludables, entre otros.

Las acciones para atender la problemática del pilar consumo-utilización biológica son principalmente de carácter cultural y educativo, incluyendo conocimientos y prácticas para cuidar la salud, la higiene personal y alimentaria, mejorar la preparación de los alimentos, obtener los mayores beneficios de los alimentos de que se dispone e introducir el consumo de otros que los complementan sin alterar patrones culturales. En este pilar conviene incorporar un amplio conjunto de importantes temas relacionados con la habitabilidad de la vivienda, el manejo del ambiente a nivel del hogar (como el control de humos), reducción de vectores de enfermedades, adecuación de ambientes propicios para el estudio e independencia de los más jóvenes, así como el respeto a la integridad personal y a los derechos individuales.

El abordaje de los factores sociales y culturales arriba señalados requiere establecer un paquete de conocimientos y prácticas de manera que pueda ser transmitido a través de vías complementarias. Los espacios para introducir está rica temática incluyen la adecuación del currículo escolar, las actividades de promoción del gobierno local, la realización de acciones educativas y de capacitación y difusión a través del centro de salud, los programas de refuerzo alimentario escolar, la inversión local en industrias de transformación alimentaria, entre otros. Aquí los actores públicos relevantes son los sectores Educación y Salud junto con los propios educadores, personal de salud, padres de familia, gobiernos locales y, particularmente, las instituciones que trabajan estos temas en el nivel local.

Para encarar las limitaciones es necesario actuar en distintos ámbitos. La inversión para ampliar los servicios de red pública debería ser incluida en los planes municipales. Pero es necesario reconocer que parte del territorio no puede esperar servicios de red pública por su distancia o dispersión, por lo que se requiere adoptar soluciones particulares. En el caso de los servicios para las zonas que estarán fuera de la red, las distintas tecnologías aplicables requieren ser previamente validadas antes de pasar a una etapa de ejecución y el respaldo tecnológico necesario podría ser financiado a través de la Secretaría de Obras Públicas para su formulación por alguna entidad especializada antes de iniciar su masificación.

⁴⁷ Ver, por ejemplo, “Camino de las Fincas al Mercado”, Proyecto de Desarrollo Rural de la Cuenta del Milenio. (<http://www.mcahonduras.hn/proyectos.php?o=11>
<http://www.mcahonduras.hn/proyectos.php?o=11>)



ANEXOS

Anexo 1: Marco General de Actualización de Futuros Informes

Como comentario preliminar, se espera que el contexto en que se desarrolle la realización del próximo Informe de Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional muestre que se ha logrado superar la problemática urgente derivada del Fenómeno El Niño y se ha atenuado su impacto con medidas temporales que refuercen el ingreso familiar con empleo temporal y otras medidas de alivio, así como con semillas e insumos para asegurar la próxima cosecha de primera.

El escenario esperado debería también mostrar una ampliación del alcance del Plan Estratégico, con inclusión de sectores, planes y actividades que reflejen mejor la dimensión de largo plazo en la superación de la inseguridad alimentaria y nutricional. Asimismo, que se registran avances en el proceso de definir el papel, alcance y cobertura de los nuevos componentes específicos SAN de cada Secretaría de Estado como parte del PESAN. Finalmente, que es creciente la integración y complementación entre este conjunto de iniciativas públicas adaptadas a enfoques SAN y los programas y proyectos de entidades no públicas que ya coordinan sus acciones en el marco del COTISAN.

Se esperaría también que se hubiera reforzado la dimensión operacional del Plan Estratégico, integrando los Planes Anuales de Operaciones de los distintos ejecutores y el desarrollo de un marco de seguimiento para conocer la marcha de sus acciones, sus eventuales dificultades y la acción colectiva para superarlos.

En tal escenario, la estructura de los futuros Informes Anuales debería contener tres partes:

- ✓ Una primera, de carácter estadístico, consignando la evolución del contexto nacional e internacional, las informaciones más recientes de carácter estadístico respecto del estado nutricional y socioeconómico de la población, así como los avances en la constitución de un sistema de vigilancia nacional en SAN y correspondientes iniciativas en el nivel departamental, mancomunal y municipal.
- ✓ Una segunda parte, de apreciación acerca de los objetivos específicos, ámbito de acción territorial y recursos humanos y materiales aplicados por los principales programas sectoriales y sub-sectoriales y proyectos que se desarrollan bajo el ámbito del PESAN, así como comentarios acerca del avance de su ejecución reportada a través de los informes correspondientes. Este capítulo sería completado con las visitas de campo que permitan contrastar el progreso en el terreno con la información escrita.
- ✓ Una tercera parte del Informe debería comentar sobre el marco en que se desarrolla la ejecución del PESAN, la efectividad en el despliegue de los recursos (humanos, financieros, técnicos), la proporción de las ayudas que efectivamente llegan a la población meta y la percepción de la población apoyada en cuanto a la efectividad del proceso desde su propia perspectiva. Aquí debe consignarse una apreciación sobre la orientación de las ayudas en la superación de los problemas de corto, mediano o largo plazo que apunten a corregir.

Otros aspectos que pueden incluirse en el Informe incluyen comentarios acerca de:

- a) las coincidencias en el terreno y la mayor o menor complementariedad entre las acciones del PESAN con las acciones de la ERP o de la estrategia que la reemplaza;
- b) los progresos que pudieran apreciarse en el desarrollo de la planificación local, a nivel municipal o a nivel pluri-municipal donde funcionan mancomunidades;
- c) evaluaciones de proyectos y programas, cuando las hubiera, registrando sus conclusiones y recomendaciones pues de ellas pueden surgir elementos de reorientación que deben ser debidamente destacados;
- d) inclusión de casos provenientes de distintas partes del país mostrando cómo progresa la inversión en acciones SAN y en qué medida reportan beneficios concretos a los grupos organizados.

Finalmente, integrando la información recogida, el Informe Anual debería formular recomendaciones para fortalecer el PESAN, incluyendo una apreciación sobre la disponibilidad de medios que aseguren la capacidad de conducción del proceso y de su coordinación desde la UTSAN, así como las consecuencias de nueva inserción institucional.



Producción de Estadísticas Sociales

A casi diez años de la elaboración del Censo Nacional anterior, se adolece de un envejecimiento de los datos respecto del universo de la información. Se recomienda apoyar al INE en el esfuerzo de asegurar el financiamiento del nuevo Censo Nacional previsto para 2010, que permitirá contar con información reciente en todos los ámbitos de la actividad nacional.

Esta nueva fuente podrá evidenciar el posible impacto de las contribuciones públicas y de cooperación a la mejora de los indicadores sociales del país durante la pasada década y a identificar los ámbitos en los que se requiere un esfuerzo renovado tanto en despliegue de recursos como en ajuste de estrategias y modalidades de intervención.

Asimismo, la necesidad de ejecución de un Censo Nacional Agropecuario es indispensable para la planificación de mediano y largo plazo en el país, por lo tanto es necesario apoyar también a la instancia oficial, en este caso el INE, con todos los recursos humanos, financieros y, si se requiere, informáticos, para desarrollar esta tarea lo antes posible.

Igualmente la concreción de la realización del IX Censo de Talla, que ya se encontraba en fase de preparación y que ha sido pospuesto.

COTISAN como Espacio de Intercambio de Información

El foro tiene la representatividad necesaria para aumentar su capacidad de acceso a la información económica y su incidencia en materia de financiamiento de programas, para lo cual sería muy provechoso contar entre sus miembros a un representante de la Secretaría de Finanzas.

Además de asegurar la constante mejora de las estadísticas relevantes y la elaboración de una revisión anual de la situación de la seguridad alimentaria del país, es conveniente plantearse el fortalecimiento del espacio de participación del COTISAN y la creciente mejora de la variedad y calidad de la información de la que se nutre. Asimismo, conviene apuntar a mejorar el diseño de los programas que se formulen bajo el enfoque seguridad alimentaria y nutricional, para lo cual es necesario consensuar los criterios de evaluación que mejor correspondan a la percepción del foro.

En coherencia con el rol estratégico que el Gobierno asigna a la seguridad alimentaria y nutricional, y en la eventualidad de una ampliación de su alcance sectorial según recomienda este Informe, el COTISAN debería incluir representantes de los nuevos actores públicos que se sumen a la tarea.

Asimismo, para fortalecer la riqueza del intercambio de información que el foro propicia, se recomienda organizar un rol anual de exposiciones a cargo de representantes de entidades públicas y privadas que puedan ofrecer información periódica de contexto y evolución de temas tales como finanzas públicas, políticas (sectoriales, institucionales) relevantes a la lucha contra la pobreza, a la inversión rural y a la seguridad alimentaria y nutricional, incluyendo también responsables de iniciativas en ejecución o en preparación, especialistas nacionales e internacionales en temáticas sociales de relevancia, entre otros.

El diálogo regular con entidades como Secretarías de Estado, instituciones públicas autónomas, la banca multilateral, entidades de cooperación y agencias internacionales especializadas contribuye tanto a percibir las prioridades de importantes actores como a transmitir los propios puntos de vista, contribuyendo a incorporar y actualizar información de contexto que permita construir escenarios realistas y orientar la acción futura.

La formalización del ente rector de SAN y, por ende, la institucionalización de la relación de este Comité con dicho ente, permitirá asegurar una adecuada coordinación e interrelación entre ambas instancias.

Registro y Análisis de Intervenciones Anteriores y En Curso

El fortalecimiento de la UTSAN podría apuntar a aumentar su capacidad para el registro, sistematización y análisis de las intervenciones en seguridad alimentaria y desarrollo rural, que han tenido lugar en años recientes, para lo cual las propias entidades ejecutoras pueden contribuir aportando las experiencias de su gestión y lecciones aprendidas.

A tres años de la formulación del PESAN se recomienda reunir y consolidar los reportes de ejecución física y financiera 2007-2008 de las distintas intervenciones, proyectos, programas e instituciones ejecutoras, para dimensionar e integrar el esfuerzo público que se ha venido desplegando y esbozar el panorama ampliado que se abriría con la posible incorporación de nuevas acciones sectoriales.

Es importante reconocer que la falta de información sistematizada puede conducir a ignorar enfoques exitosos o a repetir errores; por ello es necesario que el informe SAN abarque todas las intervenciones en la materia. En esta tarea las agencias de cooperación y los organismos públicos pueden ofrecer valioso apoyo.

Anexo 2: Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional

FUENTE	NOMBRE DEL PROYECTO	UNIDAD EJECUTORA	UBICACIÓN		INICIO/ TERMINO	MONTO TOTAL USD
			DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS		
SETCO: Cooperación No reembolsable						
ESPAÑA	Proyecto " Apoyo al Programa de Red Solidaria de Honduras Fase I	FHIS, Red Solidaria.	Intibucá	San Marcos de la Sierra y Dolores	16/10/2008-16/10/2010	4068,768
ESPAÑA	Proyecto " Apoyo al Programa de Red Solidaria de Honduras Fase II	FHIS-Red Solidaria	Intibucá	San Miguelito San Francisco de Opalaca	11/03/2009-11/03/2011	3790,700
FAO	Educación Alimentaria y Nutricional en las Escuelas Primarias	Secretaria de Educación, Secretaria de Salud, Secretaria de Agricultura y Ganadería	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	04/07/2006-30/11/2009	280,001
PMA	Asistencia Programa Mundial de Alimentos (Secretaría de Educación), No. 10538.Actividad 1.	Secretaría de Educación y las ONG	Francisco Morazán, El Paraíso, Choluteca y Valle.	Municipios Sur de Francisco Morazán, Sur de El Paraíso y Cobertura Departamental	09/04/2008-09/04/2011	5084,586
PMA	Asistencia Programa Mundial de Alimentos (Secretaría de Salud), No.10538 Actividad 2	Secretaría de Salud	La Paz, El Sur de Francisco Morazán, El Sur de El Paraíso, Choluteca y Valle.	Municipios Sur de Francisco Morazán, El Sur de El Paraíso y Cobertura Departamental	07/04/2008-04/04/2011	1492,402
UNION EUROPEA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras (PASAH)	Despacho Presidencial. Con Participación de las Secretarías de Gobernación, Agricultura; AFE-COHDEFOR, Instituto Nacional de la Mujer (INAM), Instituto de la Propiedad y Municipios Priorizados por el Programa.	Francisco Morazán, Lempira, Valle, Ocotepeque, Intibucá y La Paz.	Municipios Sur de Francisco Morazán y Sur de Lempira y Cobertura Departamental	2005 / 2009	14000,000
USA	Invirtiendo en la Gente: Un Pueblo más Saludable y con Mejor Educación. (Actividad de Educación)	Secretaría de Educación	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	05/09/2003 30/09/2009	41595,995
UNION EUROPEA	Fortalecimiento del Papel de patronatos y juntas de aguas en la planificación y gestión de los bienes comunes (suelo, agua, bosques) y de un desarrollo local equilibrado	Alcaldía de Siguatepeque	Comayagua	Siguatepeque	23/12/2008-23/12/2010	18,634



FUENTE	NOMBRE DEL PROYECTO	UNIDAD EJECUTORA	UBICACIÓN		INICIO/TERMINO	MONTO TOTAL USD
			DEPARTAMENTOS	MUNICIPIOS		
SUIZA	Programa de Fomento a la Pequeña Empresa y al Pequeño Productor en Cadenas de Valor (PYMERURAL)	SAG, SIC, IHT	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	29/09/2008-31/12/2012	3958,602
USA	Invirtiendo en la Gente: Un Pueblo más Saludable y con Mejor Educación (Actividad de Salud)	Secretaría de Salud	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	15/06/2004 30/09/2009	45410,000
Otros programas (Información suministrada por FAO)						
Banco Mundial	Atención Integral a la Niñez en la Comunidad AIN-C	Secretaría de Salud	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	2006 la 2010	15000,000
GdH	Bono Materno Infantil	Secretaría de Salud	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	2005 en adelante	21719,600
GdH	Subprograma Desarrollo Integral de la Mujer	Programa de Asignación Familiar (Red Solidaria)	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	2005 en adelante	19000,000
Banco Mundial	Proyecto de Asistencia Técnica en Nutrición y Protección Social	Secretaria de Salud	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional	2005 en adelante	2000,000
Multidonante	Programa Escuelas Saludables	SdP	Cobertura a Nivel Nacional	Cobertura a Nivel Nacional		8000,000
UE	PRESANCA	OPS/INCAP	Municipios fronterizos	Municipios fronterizos	2006-2010	2000,000
AECI-FAO	PESA-Honduras	AECI-FAO	Choluteca, Paraíso, Fco. Morazán, Intibucá, Santa Bárbara, Valle y Yoro	Choluteca, Paraíso, Fco. Morazán, Intibucá, Santa Bárbara, Valle y Yoro	2007-2011	13000,000
Programas no gubernamentales						
USAID	Programa de Seguridad Alimentaria	CARE			2005-2009	5500,000
USAID	Seguridad Alimentaria	ADRA	Santa Bárbara	Santa Bárbara	2005-2009	3250,000
USAID	Gestión rural en SAN	Save the children			2005-2010	3000,000
USAID	Mejoramiento SAN y Reducción del riesgo	Visión Mundial			2005-2009	4240,000

Fuentes: SETCO y FAO

**Programas y Proyectos Vigentes en Seguridad Alimentaria y Nutricional
Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)**

Institución ejecutora	PROYECTO	Fecha de inicio	Fecha de término
Secretaría de Despacho Presidencial	PROYECTO PARA EL DESARROLLO DE MICROEMPRESAS PARA POBRES Y PUEBLOS INDIGENAS		
Secretaría de Despacho Presidencial	APOYO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA		
Secretaría de Despacho Presidencial	FACILITACION DEL COMERCIO E INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD		2009
Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	ENTRENAMIENTO Y DESARROLLO AGRICOLA (DESARROLLO RURAL "CUENTA DEL MILENIO")	2005	2010
Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	ACCESO AL CREDITO PARA LOS AGRICULTORES (DESARROLLO RURAL " CUENTA DEL MILENIO")		
Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	LOTE NUMERO UNO (DESARROLLO RURAL " CUENTA DEL MILENIO")	2005	2010
Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	LOTE NUMERO TRES (DESARROLLO RURAL " CUENTA DEL MILENIO")		
Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	INVESTIGACION, TECNOLOGIA Y DESARROLLO (DESARROLLO RURAL " CUENTA DEL MILENIO")	2005	2010
Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	PROGRAMA CUENTA DEL DESAFIO DEL MILENIO EN HONDURAS (DESARROLLO RURAL)		
Cuenta del Desafío del Milenio-Honduras	LOTE NUMERO DOS (DESARROLLO RURAL CUENTA DEL MILENIO)	2006	2010
Secretaría de Finanzas	PROGRAMA DE DESARROLLO AGROEMPRESARIAL PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE PALMA AFRICANA (BCIE 1711)	2006	2010
Secretaría de Agricultura y Ganadería	BOSQUES Y PRODUCTIVIDAD RURAL (PBPR)	2004	2010
Secretaría de Agricultura y Ganadería	Desarrollo Rural Sostenible en Zona de Fragilidad Ecológica Región del Trifinio (PRODERT)	2003	2009
Secretaría de Agricultura y Ganadería	Modernización del Riego en Microcuencas del Oeste del Valle de Comayagua (PROMORCO)	2003	2009
Secretaría de Agricultura y Ganadería	PROGRAMA DE DESARROLLO AGROEMPRESARIAL PARA PEQUEÑOS Y MEDIANOS PRODUCTORES DE PALMA AFRICANA (BCIE 1711)	2007	2010
Secretaría de Agricultura y Ganadería	PROYECTO DE RIEGO VALLE DE QUIMISTAN (CHINA)		
Secretaría de Agricultura y Ganadería	PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL PRONADEL II (PRONADEL)	2001	2009
Secretaría de Agricultura y Ganadería	PROYECTO DE REHABILITACION DEL SECTOR CAFETERO EN HONDURAS	2007	2010
Secretaría de Agricultura y Ganadería	MEJORANDO LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMIA RURAL EN YORO PROMECOM	2008	2013
Secretaría de Agricultura y Ganadería	COMPETITIVIDAD RURAL EN HONDURAS (COMRURAL)		
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	PROGRAMA TRINACIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA CUENCA ALTA DEL RÍO LEMPA (PTCARL).	2002	2010
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	Desarrollo Rural Sostenible en Zona de Fragilidad Ecológica Región del Trifinio (PRODERT)		
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	Proyecto de Desarrollo Integral del Sur de Lempira		



**Programas y Proyectos Vigentes en Seguridad Alimentaria y Nutricional
Unidad de Apoyo Técnico (UNAT)**

Institución ejecutora	PROYECTO	Fecha de inicio	Fecha de término
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	Seguridad Alimentaria EXTENSA.	2008	2012
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	DISPONIBILIDAD DE GRANOS BASICOS A TRAVES DE REDUCCION DE PERDIDAS POSTCOSECHA		
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	Seguridad Alimentaria PESA.	2008	2012
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	PROYECTO DE REACTIVACION DE LA ECONOMIA RURAL (RERURAL)		
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	CONSERVACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS RECURSOS NATURALES (COMPONENTE OCCIDENTE)	2005	2014
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN, SISTEMATIZACION Y FORMACION PARA LOS PROCESOS DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE EN HONDURAS (FISDER)).		
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	DESARROLLO LOCAL AUTOGESTIONADO PARA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL NORTE DE COPÁN	2003	2009
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	PROMOVIENDO EL MANEJO INTEGRADO DE ECOSISTEMAS Y RECURSOS NATURALES EN HONDURAS.		
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	PROGRAMA DE FOMENTO DE NEGOCIOS RURALES (PRONEGOCIOS RURALES) /BID	2009	2014
Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	MANEJO DE RECURSOS NATURALES EN CUENCAS PRIORITARIAS (DINADERS)	2001	2009
INA	TITULACION DE TIERRAS (MORA AGRARIA)	2009	2010
Fondo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible	Manejo de Recursos Naturales en Cuencas Prioritarias FONADERS.		
Instituto Hondureño de Turismo	PROGRAMA MANEJO AMBIENTAL DE LAS ISLAS DE LA BAHIA II ETAPA	2003	2009
Instituto Hondureño de Turismo	DESARROLLO REGIONAL EN EL VALLE DE COPAN		
Instituto Hondureño de Turismo	PROGRAMA NACIONAL DE TURISMO SOSTENIBLE	2005	2010
Instituto Hondureño de Turismo	PROYECTO DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA BASICA BAHIA DE TELA (BCIE 1710)	2007	2010
Suplidora Nacional de Productos Básicos	Fortalecimiento Institucional de BANASUPRO	2007	2009
Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda	FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO (MIPYME)	2006	2010
Fuente: UNAT			

Anexo 3: Bibliografía consultada

Clay, E. 2002. Food Security: Concepts and Measurement, Paper for FAO Expert Consultation on Trade and Food Security: Conceptualizing the Linkages. Rome, 11-12 July 2002. http://www.rlc.fao.org/iniciativa/cursos/Curso%202005/3prog/1_1_3.pdf

FAO. 1996. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación 13-17 de noviembre de 1996. Roma. <http://www.fao.org/DOCREP/003/W3613S/W3613Soo.HTM>

Banco Mundial 2007. República de Honduras, Problemas Ambientales Claves. Honduras octubre de 2007.

Banco Mundial. Informe sobre el Gasto Público de Honduras. Documento de láminas de presentación. Honduras. Diciembre 2007.

Banco Mundial. Departamento de América Central. Región de Latinoamérica y el Caribe. Informe No. 39251-HO. Informe sobre el Gasto Público, Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Honduras. Noviembre 2007.

OPS/OMS y Secretaria de Salud, Subsecretaría de Riesgos Poblacionales, Departamento de Epidemiología. Análisis de Situación de Salud Según Condiciones de Vida (ASIS-SCV). Honduras 2000

OPS/OMS e INCAP/OPS. Situación Nutricional de la Niñez y de las Mujeres en Honduras. Honduras, mayo 2006.

OPS/OMS e INCAP/OPS. Publicación INCAP PCE-073. Lic. Ma. Teresa Menchú E. y Dra. Ma. Claudia Santizo. Propuesta de Indicadores para la Vigilancia de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, noviembre 2002.

Flores, M., Lovo, H., Reyes, W. y Campos, M. 2009. "Cambios en la pobreza y concentración del ingreso en los municipios de Honduras: desde 1988 a 2001". Documento de Trabajo N° 50. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

BID. Declaración de Guatemala. "Erradicación de la Desnutrición Infantil en Centro América y República Dominicana". Ciudad de Guatemala 19 de Marzo de 2007.

RESSCAD. Acuerdos de la XXIII Reunión del Sector Salud de Centro América y República Dominicana. El Salvador. Septiembre 2007.

J. A. Shepherd, J. García M. y M. Martínez. Proyecto No. 2008/164263. "Honduras: Evaluación del Desempeño del Gasto Público y la Rendición de Cuentas (PEFA)" Gestión de las Finanzas Públicas. Honduras, diciembre 2008.

INE. XXXVII Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Honduras 2009

UNAT. Unidad de Apoyo Técnico - Secretaria de Estado del Despacho Presidencial. "Informe de Coyuntura Económica" Volumen XIV Número 1. Honduras Marzo 2008.

Secretaría de Salud. Política Nacional de Nutrición. Honduras enero de 2005.

Dr. Samuel Mejía. Secretaría de Salud, Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Presentación PPT. Honduras 2006.

PMA. "Desnutrición Infantil y Anemia. Estadísticas en América Latina y el Caribe 2008".

IICA-COSUDE. Red SICTA, Proyecto Red de Innovación Agrícola. Mapeo de las Cadenas de Maíz y Frijol en Centroamérica. Nicaragua 2007.

Coalición de instituciones que trabajan en Seguridad Alimentaria Nutricional, COALICION SAN. Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras 2005.

Sub-Secretaría del Despacho Presidencial, Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional –UTSAN. Informe de avance año 2006 plan estratégico para la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Honduras 2007.

Sub-Secretaría del Despacho Presidencial, Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional –UTSAN. Informe Anual 2007 – Estrategia Implementación Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Honduras 2008.

Sub-Secretaría del Despacho Presidencial, Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional –UTSAN. Informe Anual de la UTSAN. Cumplimiento de Metas 2008. Honduras 2009.

Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Unidad de Apoyo Técnico (UNAT). ERP Informe de Avance 2007. Honduras Diciembre 2007.

Secretaría del Despacho Presidencial, Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), Sistema de Información de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (SIERP). Informe de Avance de la ERP Segundo Trimestre 2008. Volumen 5 Número 2. Junio 2008.

Secretaría de Estado del Despacho Presidencial. Unidad de Apoyo Técnico (UNAT). Informe de Avance de la ERP I Trimestre 2009. Honduras Marzo de 2009.

Secretaría del Despacho Presidencial. Primer Encuentro Interinstitucional Sobre la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Acciones en Ejecución 2007 y Perspectivas. Honduras 2007.

Secretaría de Finanzas, Ejecución del Presupuesto de Egresos por Institución e Imputación Presupuestaria, Gestión: 2007. Honduras 2008.



FAO. Taller Hacia la elaboración de una estrategia de asistencia técnica de la FAO en apoyo a la implementación de la iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre. Estado de la Seguridad Alimentaria de Honduras. Guatemala octubre 2006.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos. http://www.pnud.org.ni/files/doc/1254769227_HDR_2009_Complete.pdf. Nueva York, EE.UU. 2009.

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006. Hacia la expansión de la ciudadanía. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Honduras 2006.

República de Honduras. Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Un compromiso de Todos por Honduras. Tegucigalpa, Agosto 2001.

Acuerdo SAN- - Reglamento del Gabinete Social. Tegucigalpa, Honduras 2007.

FAO. Comité de Seguridad Alimentaria Mundial 27º Período de Sesiones. La Meta de la Cumbre Mundial Sobre la Alimentación y las Metas para el Desarrollo en el Milenio. Roma, 28 de mayo - 1º de junio de 2001.

Banco Central de Honduras, Sub Gerencia de Estudios Económicos. Honduras en Cifras 2003-2007. Tegucigalpa – Honduras 2007.

INE. Anuario Estadístico 06, Periodo 2003-2006. Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. 2007

INE. Anuario Estadístico 08, Periodo 2004-2008. Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. 2009

INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida ENCOVI 2004. Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. 2005

INE. Encuesta Agropecuaria Básica Mayo 2008, Pronóstico de Cosecha de Granos Básicos Ciclo de Primera Año Agrícola 2008 – 2009 y Validación del Ciclo de Postrera Año Agrícola 2007 – 2008. Tegucigalpa, Honduras. Mayo 2008.

INE. Encuesta Agropecuaria Básica Noviembre 2007, Pronóstico de Cosecha de Granos Básicos Ciclo de Postrera y Validación del Ciclo de Primera Año Agrícola 2007 – 2008. Tegucigalpa, Honduras. Noviembre 2007.

INE. Encuesta Agropecuaria Básica Noviembre 2008, Pronóstico de Cosecha de Granos Básicos Ciclo de Postrera y Validación del Ciclo de Primera Año Agrícola 2008 – 2009. Tegucigalpa, Honduras. Noviembre 2008.

INE. Encuesta Agrícola Nacional 2007 – 2008 Cultivos Anuales. Tegucigalpa, Honduras. Mayo 2008.

INE. Encuesta Agrícola Nacional 2007 – 2008 Cultivos Permanentes. Tegucigalpa, Honduras. Mayo 2008.

INE. Encuesta Agrícola Nacional 2007 – 2008 Ganadería y Otras Especies Animales. Tegucigalpa, Honduras. Octubre 2008.

INE. Encuesta Agrícola Nacional 2007 – 2008 Tenencia, Uso de la Tierra, Crédito y Asistencia Técnica. Tegucigalpa, Honduras. Mayo 2008.

INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2004 ENCOVI. Tegucigalpa, Honduras. 2004.

INE. Encuesta Nacional de Demografía y Salud ENDESA 2005 - 2006. Tegucigalpa, Honduras. Diciembre 2006.

Presidencia de la República, Secretaría de Agricultura y Ganadería. Plan Estratégico Operativo para el Sector Agroalimentario de Honduras 2006-2010. Honduras 2006.

Presidencia de la República. Bases Preliminares del Plan Nacional de Desarrollo al 2030 (Actualización y Ampliación de la Estrategia para la reducción de la Pobreza). Primer Borrador. Honduras, Octubre 2008.

Secretaría de Agricultura y Ganadería. Situación Actual del Sector Agroalimentario. Honduras, Septiembre 2009.

Anexo 4: Siglas y Términos

AFE-COHDEFOR	ver ICF	MANCOSOL	Mancomunidad del Sur Oeste de Lempira
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras	M&S	Monitoreo y Seguimiento
ATI	Asistencia Técnica Internacional de la Unión Europea al PASAH	NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
BCH	Banco Central de Honduras	NBS	Necesidades Básicas Satisfechas
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	ODM	Objetivos del Milenio
BM	Banco Mundial	OIT	Organización Internacional del Trabajo
CCERP	Consejo Consultivo para la Estrategia de Reducción de la Pobreza	OPS	Oficina Panamericana de la Salud
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía	PANI	Patronato Nacional de la Infancia
CEPAL	Unión Económica para América Latina	PASAH	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras
CESAMO	Centros de Salud con Médico y Odontólogo	PEDM	Plan Estratégico de Desarrollo Municipal
CESAR	Centros de Salud de Atención Rural	PEFA	Evaluación del Desempeño del Gasto Público y la Rendición de Cuentas
CF	Convenio de Financiación	PESAN	Plan Estratégico para la Implementación de la PSAN
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias	PGN	Presupuesto General de la Nación
COTISAN	Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	PIB	Producto Interno Bruto
CPERP	Comisionado Presidencial par al Estrategia de Reducción de la Pobreza	PMA	Programa Mundial de Alimentos
DEL	Desarrollo Económico Local	PRAF	Programa de Asignación Familiar
DICTA	Dirección de Ciencia y Tecnología	PRESANCA	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
EAB	Encuesta Agropecuaria Básica	PRODEL	Programa de Descentralización y Desarrollo Local
EFA	Plan Educación para Todos	PSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2006-2015
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	PT	Plan de Trabajo de la Misión ATI de Corto Plazo
ENDESA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud	SAG	Secretaría de Estado en el Despacho de Agricultura y Ganadería
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza	SDE	Secretaría de Estado en el Despacho de Educación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación	SDF	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
FAOSTAT	Base de datos estadísticos de la FAO	SDG	Secretaría de Gobernación y Justicia
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social	SDP	Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola	SDSRS	Secretaría de Estado en el Despacho de Desarrollo Social y Red Solidaria
FMI	Fondo Monetario Internacional	SDS	Secretaría de Estado en el Despacho de Salud
GH	Gobierno de Honduras	SERNA	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
GM	Gobierno Municipal	SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
GS	Gabinete Social	SIEF	Sistema de Información y Estadística Forestal
HIPC	Países Pobres Altamente Endeudados (Heavily Indebted Poor Countries)	SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre	SINIA	Sistema de Información Ambiental
IDH	Índice de desarrollo humano	SINIMUN	Sistema Nacional de Información Municipal
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social	SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social	SNGR	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos
INA	Instituto Nacional Agrario	TdR	Términos de Referencia
INAM	Instituto Nacional de la Mujer	UE	Unión Europea
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá	UNAT	Unidad de Apoyo Técnico, Secretaría de la Presidencia
INE	Instituto Nacional de Estadísticas	UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión
INFA	Instituto de la Niñez y Familia	USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
INFOAGRO	Sistema de Información de la SAG	USD	Dólares Americanos
INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional	UTI	Unidad Técnica Intermunicipal
IP	Instituto de la Propiedad	UTSAN	Unidad Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional
IPC	Índice de Precios al Consumidor		



**Asistencia Técnica
a la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial
para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad
Alimentaria y Nutricional–
Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en Honduras
(PASAH)
Convenio Nro. FOOD/2004/017-2003**



Honduras

