

110
641.1
5785A

PN-NAH-243

Analisis de las Actividades Relativas al Probelma
Nutricional en Honduras

COMMUNITY SYSTEMS FOUNDATION

David Stanfield

James Eckroad

David Sahn

Diciembre 1979

Este proyecto fué desarrollado por Community Systems Foundation bajo el
Indefinite Quantity Contract No. AID/SOD/PDC-0082, PIO/T No. 522-0000-2-3-90060

INDICE

| | <u>Page</u> |
|---|-------------|
| PROLOGO | 1 |
| LA PLANIFICACION NUTRICIONAL MULTISECTORIAL EN HONDURAS | 5 |
| SECCION I: LOGROS Y RESTRICCIONES DE LA PLANIFICACION NUTRICIONAL MULTISECTORIAL | 8 |
| SECCION II: PROGRAMAS DE ALIMENTACION COMPLEMENTARIA | 76 |
| SECCION III: LOS PROGRAMAS DEL SECTOR DE LA SALUD RELACIONADOS CON LA NUTRICION | 141 |

PROLOGO

El presente informe es un resumen de las actividades realizadas en Honduras, en el campo de la Planificación nutricional multisectorial. Debido a que éste ha sido generado por una consultoría de corto plazo, el énfasis está puesto en los análisis ya hechos por diferentes agencias hondureñas, la misión de AID, e INCAP. El propósito de esta asesoría fué, por una parte, colaborar en la síntesis de las diferentes proposiciones tendientes a mejorar la planificación nutricional multisectorial en Honduras y por otra, ayudar a SAPLAN, AID e INCAP a definir algunos pasos concretos que pudiera ser considerados en el futuro, tanto en el perfeccionamiento de esta línea de planificación como en la implementación de proyectos. El objetivo era asistir a SAPLAN y a otras agencias gubernamentales de Honduras involucrada en problema nutricional, con el fin de generar una base de análisis en el campo de la intervención nutricional y crear mejores condiciones tanto en la toma de decisiones como en la prestación de servicios.

La consultoría fue definida originalmente en tres dimensiones:

- A. Comprehensive, se requería una descripción detallada de todos los programas de alimentación complementaria (incluyendo el P.L. 480 Título II) en desarrollo en Honduras, y el establecimiento de orientaciones que permitieran la estandarización y centralización de la información de estos programas en SAPLAN.
- B. Revisión global de todos aquellos análisis ya existentes, relacionados con los problemas nutricionales y con los programas de alimentación y nutrición. Incluyendo recomendaciones para futuros programas de colaboración entre el gobierno de Honduras y AID.
- C. Un análisis acerca de la identificación de problemas nutricionales y sus respuestas (incluyendo la supervisión, educación nutricional, alimentación complementaria y recuperación) en CESAMO, CESAR y a nivel de los voluntarios de la comunidad.

Dado que estas tres partes están interrelacionadas y que requieren en muchos casos de la misma base de información y análisis, este informe considera primero los puntos definidos bajo la Parte B del Contrato de Trabajo (sección I de este informe), señalando asimismo los antecedentes de información y análisis relativos a las otras dos partes. La sección II hace referencia a los problemas señalados en la parte A, y finalmente la sección III dice relación con la parte C.

La ayuda prestada por numerosas personas en Honduras fué decisiva para el desarrollo del trabajo por parte del equipo de Community Systems Foundation, debido a que, por la naturaleza de corto plazo de la consultoría, éstos no habrían podido completar un cuadro riguroso de la situación, sin la experiencia y profundo conocimiento de los problemas y potencialidades existentes en el país, por parte de los primeros.

El resumen de los proyectos nutricionales hecho por Paul Hartenberger de AID fué particularmente provechoso. Durante nuestra visita, se nos hizo evidente, que Paul ha sido un factor decisivo en el éxito de estos proyectos.

Por otra parte, Cristina Figueroa de CONSUPLANE, nos proveyó de una amplia visión acerca del proceso de planificación nutricional en Honduras. Asimismo, Aldo Pinedo de SAPLAN nos hizo inteligentes y profundos comentarios acerca de la historia de la institución, sus logros y fracasos en un contexto de franca y constructiva autocrítica. En esta misma institución, el trabajo de Rolando Godoy relativo al alcance y causas de la desnutrición en el país fué visionario y productivo. Por último, la capacidad de Emirto Raudales en SAPLAN y su amplia experiencia en la dirección y construcción de la institución, como una efectiva agencia de planificación nutricional, nos proporcionó una invaluable orientación en relación a la historia y perspectiva de esta agencia.

El trabajo de Roberta Palma de SAPLAN y María Teresa Menchú de INCAP en el sistema de vigilancia nutricional y sus experiencias en el diagnóstico y análisis comunitario nos mostraron dónde podrían tener mayores posibilidades de éxito los esfuerzos futuros. El trabajo realizado en relación a los

sistemas de alimentación complementaria fué en gran parte posible por la ayuda de Santiago Valladares de AID, Margaret Gorecki de CARE, Carole Atoncich de CRS, Roberto Rodríguez de WFP y Norma Sierra de CONSUL-PLANE. La sección relativa al Ministerio de Salud fue posible gracias a los esfuerzos de Dr. Gustavo Corrales, Moisés Sánchez, Danilo Velasquez y de la Dra. Armada Estrada de la Oficina de Planificación del Ministerio, Irma Díaz de CONSUPLANE y Teresa Siegel, George Moore y Thomas Hyslop de AID.

Los aportes de Juan del Canto y Cesar Talavera de INCAP, en lo relativo a los logros y limitaciones de la asistencia técnica relacionada con la planificación nutricional, fueron fundamentales, así como, los comentarios de Jimmie Stone y Julio Schlataver de AID en relación a los aportes de largo plazo de AID en la planificación nutricional, proporcionó un contexto interno interesante para interpretar las acciones de la Misión en el pasado, presente y futuro.

Para colocar el problema nutricional de Honduras en una perspectiva, presentaremos los datos del estado nutricional como se señala en el Cuadro 1, la cual se deriva de varios estudios sobre niños menores de cinco años de distintas localidades del país (el tamaño de las muestras en cada estudio son significativos). Los resultados son un desafío, para los planificadores en nutrición, los cuales deben decir la última palabra. La desnutrición de segundo y tercer grado fluctúa desde un 8% a 50%. La mayoría de las áreas estudiadas señalan que la desnutrición grave está por sobre un 34%. Las estimaciones establecen que cerca de un 75% de la población preescolar y a aproximadamente a un 50% de la población escolar, está afectada de por algún tipo de desnutrición aguda y crónica, los datos disponibles indican que la desnutrición presenta proporciones significativas.

Frente a este desafío las respuestas institucionales y técnicas son extremadamente importantes. En las páginas siguientes se discuten algunas de las respuestas habitualmente propuestas.

Cuadro 1

Incidencia de la Desnutrición Calórico-Proteica en niños menores
de 5 años en algunas Localidades

| Fuente: | Año Estudio | Numero | % Con Peso Normal | % Con Deficiencias Peso/Edad | % Con Desnutrición Moderada y Grave |
|--|-------------|--------|-------------------|------------------------------|-------------------------------------|
| Francisco Morazán | | | | | |
| Tegucigalpa, Nueva Suyapa 1/ | 1975 | 213 | 19 | 81 | 42 |
| Tegucigalpa (barrios marginales) 2/ | 1978 | 792 | 32 | 68 | 24 |
| Colón | | | | | |
| Zona del Bajo Aguán 1/ | 1975 | 773 | 22 | 78 | 34 |
| Cortés y Yoro | | | | | |
| Catorce comunidades 3/ | 1977 | 1,628 | 27 | 73 | 25 |
| Santa Bárbara | | | | | |
| Santa Bárbara (Cabecera Municipal) 1/ | 1972 | 413 | 29 | 71 | 34 |
| El Naranjito (Cabecera Municipal) 1/ | 1972 | 394 | 10 | 90 | 46 |
| Dopán | | | | | |
| Trinidad (Cabecera Municipal) 1/ | 1972 | 396 | 9 | 91 | 42 |
| Ocatepeque | | | | | |
| Nueva Ocatepeque (Cabecera Municipal) 1/ | 1972 | 156 | 13 | 87 | 49 |
| Antibucá | | | | | |
| Colomoncagua 1/ | 1974 | 104 | 7 | 93 | 34 |
| Jesús de Otoro 1/ | 1977 | 434 | 27 | 73 | 46 |
| Comayagua | | | | | |
| Siguetepeque, 6/ Minas de Oro 5/ | 1976 | 293 | 43 | 57 | 8 |
| Valle de Comayagua (8 Mpos.) 7/ | 1976 | 1,614 | 32 | 68 | 21 |

- Nota: 1) Ministerio de Salud Pública.
 2) Godoy R. "Estudio del Nivel de Salud del Niño Preescolar del Area Marginal de Tegucigalpa" Departamento Medicina Preventiva/UNAH. 1978.
 3) Zúñiga, Maricela, Evaluación del Estado Nutricional de la Población Menor de cinco años de la Región Sanitaria No.3 INCAP/USCG. Guatemala 1977.
 4) Sánchez, O.R. Doctor en Medicina y Cirugía. UNAH 1977.
 5) Donaire A., Tesis Doctor en Medicina y Cirugía UNAH. 1976.
 6) Salgado Gilda, Tesis Doctor en Medicina y Cirugía UNAH. 1976.
 7) Godoy R., Informe del Programa de Crecimiento y Desarrollo en Comunidades del Valle de Comayagua. Departamento Medicina Preventiva. UNAH. 1977.

LA PLANIFICACION NUTRICIONAL MULTISECTORIAL EN HONDURAS

La creación de una capacidad institucional para dirigir e impulsar el proceso de desarrollo es un prerequisite para alterar el estado de "sub-desarrollo" de un país. Este proceso creativo puede ser producido por una revolución drástica, o bien puede ser parte de un proceso más evolutivo, pero indudablemente es fundamental para sanar las enfermedades sociales.

Al respecto, en Honduras se ha llevado a cabo un reconocido proceso errático, el cual ha involucrado la creación de numerosas agencias para el desarrollo. En 1976, se institucionalizó otro enfoque, a través de la organización de un sistema de planificación (Sistema de Análisis a Planificación de la Alimentación y Nutrición, SAPLAN) cuyo objetivo era planear y estimular la implementación de programas para reducir las tasas de desnutrición del país. Esta idea es interesante, no sólo por estar orientado hacia el problema de la desnutrición, sino por que procura ser "multi-sectorial," lo cual ha significado por parte de SAPLAN, intentar coordinar las actividades de algunas agencias de ministerios, tales como el de agricultura, salud, agencias relacionadas con bienestar social y reforma agraria. en la compleja tarea de dirigirse hacia el específico problema de la desnutrición.

El desarrollo del enfoque de planificación nutricional multisectorial en Honduras, es correspondiente al intento de buscar respuestas más adecuadas acerca de este problema en algunos países de la región durante los diez últimos años. Es así como algunos países han introducido este enfoque de planificación multisectorial, incluyendo Guatemala y el Salvador en América Central, con variado grado de éxito.

Aunque en Honduras sólo han pasado poco tiempo desde la creación de SAPLAN, quizás es tiempo para indagar acerca de los logros y problemas de este enfoque considerando las condiciones del país. Este informe sólo pretende iniciar esta indagación, en la esperanza de que la identificación de algunos problemas y las soluciones sugeridas estimulen a aquellas personas involucradas

en las vías de como organizar nuevas instituciones en Honduras, y que puedan contribuir eficientemente al perfeccionamiento de la planificación y su implementación y de esta manera elevar el estado nutricional de la población en Honduras o en cualquier otro lugar.

SAPLAN como una innovación institucional con características multisectorial, ha enfrentado numerosos desafíos. El problema fundamental ha sido su conflicto para asentar su posición coordinadora con los ministerios que diseñan, financian e implementan programas, y que a menudo tienen una gran independencia en relación con otras agencias centrales de planificación. La introducción de la función de planificación en países fundamentalmente capitalista, es comprensiblemente difícil, sobre todo si se considera que este rol del Estado, es históricamente reciente y ampliamente sospechoso. Una agencia con estas funciones, puede tender a influir en los ministerios a través del poder generado por múltiples mecanismos, este intento de control puede incluir el control presupuestario, la competencia técnica de alto nivel, y estructuralmente convertirse en una instancia de consulta acerca de como emplear los recursos estatales.

El control presupuestario tiene una obvia importancia, así, el intento de insertar a SAPLAN en el proceso presupuestario nacional, cuando éste estaba siendo recién creado, mostró ser dificultoso, puesto que la distribución de los recursos nacionales seguían procedimientos definidos y para su cambio se requería de algún tiempo. A fin de iniciar la experiencia, se solicitaron recursos internacionales, incluyendo la ayuda financiera de AID* (con un substancial compromiso de recursos nacionales como contraparte) y la asistencia técnica de INCAP** para fortalecer los recursos humanos requeridos para la innovación iniciada por SAPLAN.

Los problemas que ha tenido SAPLAN para buscar la colaboración y el apoyo de instituciones nacionales e internacionales para la campaña contra la desnutrición son las típicas de una agencia de planificación multisectorial que intenta establecerse. La creación de un nicho institucional ocurre en

*Una donación de \$950.000 fue coneedida para ayudar en el desarrollo de las bases del préstamo nutricional de \$3.500.000.

**INCAP ha proporcionado un asesor permanente a SAPLAN y numerosa asistencia técnica de corto plazo, bajo un donación de ROCAP.

un ambiente que a veces es relativamente positivo y otras no lo suficiente como debiera serlo. El ambiente de SAPLAN es bastante complejo; compuesto por varios ministerios, ensamblados entre sí de una manera compleja, y con numerosas agencias internacionales que tienen programas de relativa importancia en relación a los abjetivos de SAPLAN. El éxito en la planificación multisectorial depende en gran parte de la forma como SAPLAN se interrelacione con este ambiente institucional. Algunas responsabilidades descansan en SAPLAN y otras en agencias nacionales y agencias intaternacionales de ayuda.

La primera sección de este informe intenta identificar algunos de los logros y problemas encontrados en cada una de estas modificaciones institucionales, especialmente aquellos vínculos entre SAPLAN y otras agencias nacionales, la asociación entre SAPLAN y AID, y los esfuerzos de articulación entre SAPLAN e INCAP.

Les secciones II y III de este informe, atieden particularmente el asunto de la plaificación, a saber la coordinación y control de los recursos alimenticios donados por países extranjeros y la capacidad del Ministerios e Salud para involucrarse más en proyectos nutricionales a nivel comunitario. Estos temas proporcionan una visión más en perspectiva de los problemas que debe enfrentar una agencia de planificación multisectorial que intenta imponer sus criterios técnicos a instituciones que tradicionalmente y estructuralmente son poderosas y independientes.

SECCION I

Logros y restricciones de la Planificación Nutricional Multisectorial

1. El aumento de las capacidades institucionales para la planificación nutricional multisectorial.

1.1 La Historia del Establecimiento de SAPLAN.*

Durante los primeros años de la década del 50 se llevaron a cabo en Honduras los primeros intentos para identificar y tratar de resolver los problemas nutricionales del país, como resultado del aumento de interés del sector público en el desarrollo de éste. Durante este período, la conciencia pública acerca de los problemas nutricionales, se intensificó como resultado de una serie de estudios realizados de manera conjunta por INCAP. Esto condujo a la creación de la Unidad de Nutrición al interior del Ministerio de Gobernación, Fomento y Salubridad. La principal preocupación de esta unidad fué la entrega de nutrientes a niños en edad escolar y el desarrollo de programas de educación nutricional. Fué durante este período cuando se inicia el programa CARE de alimentación escolar como una manera de ayudar a sostener este esfuerzo.

A mediados de los cincuenta, la Unidad de Nutrición fue transferida a la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social, creándose así el Departamento de Nutrición dentro de esta Secretaría. El programa de alimentación escolar prosiguió, y se crearon además programas especiales de alimentación en hospitales y clínicas, para los niños que presentaran deficiencias nutricionales. Esta detección y tratamiento de niños desnutridos por los centros de salud, llegó a ser el enfoque predominante de los problemas nutricionales en Honduras durante la década del 60. En 1968, se realizó el "Primer Seminario Nacional de Alimentación y Políticas Nutricionales", el cual tuvo un impacto significativo en la definición y tratamiento del síndrome de la

*Basado en la "Estrategia Para la Implementacion del Plan de Alimentación y Nutrición" presentado por SAPLAN en el Seminario de Jacaro Galáu en Septiembre de 1979.

desnutrición. En este seminario se presentaron los resultados de la Evaluación Nutricional de 1966, que desarrollaron conjuntamente el gobierno de Honduras e INCAP. Los resultados de esta encuesta permitieron establecer dos conclusiones principales: 1) que el problema de la desnutrición en Honduras era extraordinariamente serio en relación a la proporción de la población afectada, y 2) que esta desnutrición es el resultado de la interacción de numerosos otros factores, además de la interpretación tradicional de morbilidad, como factor causal principal.

En parte como resultado de la Encuesta del 66 y del Seminario del 68, a fines de 1968 se creó el Consejo Nacional de Nutrición y Alimentación (CNNA) para iniciar la movilización de los recursos públicos a fin de combatir los problemas nutricionales. Este Consejo estaba compuesto por el Presidente de Honduras, el titular de la Junta Nacional de Bienestar Social (la esposa del Presidente), el jefe de las Fuerzas Armadas, el presidente del Banco Nacional de Fomento, y los Ministerios de Economía y Hacienda, Salud Pública, Educación Pública, Recursos Naturales (Agricultura) y Trabajo y Previsión Social.

Los primeros esfuerzos del CNNA estuvieron orientados hacia el desarrollo de la comunidad, a través de la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS), y también implicó la publicación de materiales educacionales relativos a la nutrición. El CNNA estimuló la creación de algunos centros de recuperación, a través de la JNBS y del Ministerio de Salud Pública. Durante este mismo período el Hospital Materno Infantil construyó una unidad especial para el tratamiento de niños desnutridos. Así también, debido al vasto problema del bocio, el CNNA desarrolló un programa para yodizar la sal.

Puesto que la primera función del CNNA era desarrollar políticas públicas relacionadas con la alimentación y nutrición, en conjunto

con INCAP y el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), durante 1971 se trabajó un conjunto de políticas con las instituciones del sector salud, en lo relativo a la alimentación y nutrición. Por otra parte el CNNA participó en la definición de las responsabilidades del sector agrícola. En el Plan de Desarrollo Nacional de 1974-1978, con la activa cooperación del Ministerio de Salud Pública, el CNNA y CONSUPLANE desarrollaron un número explícito de políticas de alimentación y nutrición para ser implementadas durante el desarrollo de este Plan Quinquenal.

Como resultado de este trabajo, a comienzos de la década del 70, y debido a la creciente conciencia acerca de la naturaleza multicausal del problema nutricional, en 1974 el Ministerio de Salud Pública patrocinó un "Segundo Seminario sobre políticas de Alimentación y Nutrición" con el objetivo principal de reunir a las diferentes agencias que manejaban proyectos con algún impacto en los problemas nutricionales. Después de este Seminario, el Ministerio de Salud, nuevamente tomó la iniciativa e estimuló la discusión sobre el significado que tendría implementar las políticas delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1974-78. En el transcurso de la discusión se desarrollaron las bases para la creación de un Sistema de Planificación para la Alimentación y Nutrición de carácter multisectorial. En 1975 se tomó la decisión de llevar a cabo un estudio del problema nutricional en Honduras a intentar localizar los focos geográficos del problema y sus bases socio-económicas.

La asistencia Técnica de INCAP, la ayuda financiera de AID y el compromiso de algunos ministerios y CONSUPLANE hicieron posible el desarrollo del más detallado y extenso estudio acerca de los problemas de Nutrición en América Central, con el cual se pudieron establecer un número importante de conclusiones.

Primero, el desarrollo de un modelo conceptual para guiar el análisis y la planificación demostró ser altamente útil. La

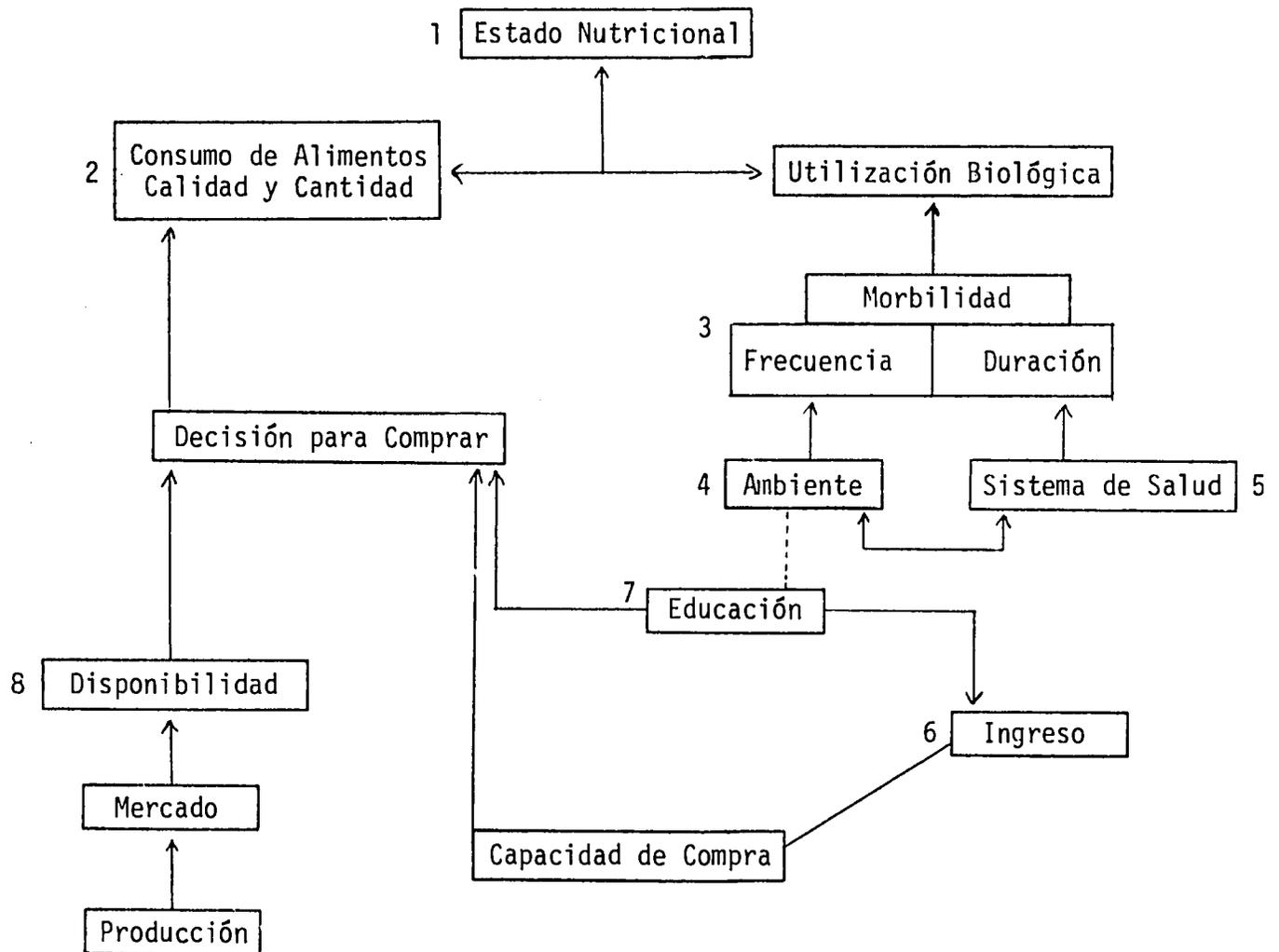
metodología de la evaluación se basó en el empleo de un modelo de diagnóstico simplificado, involucrando aquellos factores principales que condicionan y generan la desnutrición. Aunque simple, el modelo (ver Cuadro A) permitió al equipo del proyecto, derivar en distintas especialidades, manteniéndose a la vez, la suficiente coherencia en la investigación. El modelo también mostró la necesidad de una perspectiva multifactorial para el tratamiento de la desnutrición e hizo posible la definición de los siguientes factores centrales como condicionantes del problema:

- a. Una inadecuada distribución del ingreso.
- b. Una inadecuada producción de aquellos alimentos tradicionalmente consumidos.
- c. Un mercado ineficiente para la distribución de estos productos alimenticios, especialmente los granos básicos (maíz, frijoles y arroz).
- d. Un débil desarrollo de los programas del sector público.
- e. Un acceso inadecuado de la población a los servicios de salud y un bajo nivel de saneamiento ambiental.
- f. Carencia de personal entrenado en el campo de la alimentación y nutrición.
- g. Inadecuada conciencia e información sobre el problema nutricional y los factores que la producen, al interior de los Ministerios y otras agencias.

El equipo concluyó que estos factores han producido una situación tal, que el nivel del problema nutricional, definido como serio en 1966, no había mejorado nada en estos diez años. "La disponibilidad de alimentos per cápita no ha aumentado", y el acceso a los servicios de salud continúan beneficiando sólo a una pequeña proporción de la población". ("Evaluación de la Areas Prioritarias de Problema Nutricional en Honduras y sus posibles Soluciones, SAPLAN" Honduras, 1976, p. 276). Alrededor del 75% de la población preescolar presentaba algún grado de desnutrición y cerca del 50% de la población escolar no alcanzan los niveles estándar de peso para su edad.

Cuadro A

Modelo de Diagnóstico Usado en la Evaluación Nutricional en 1975



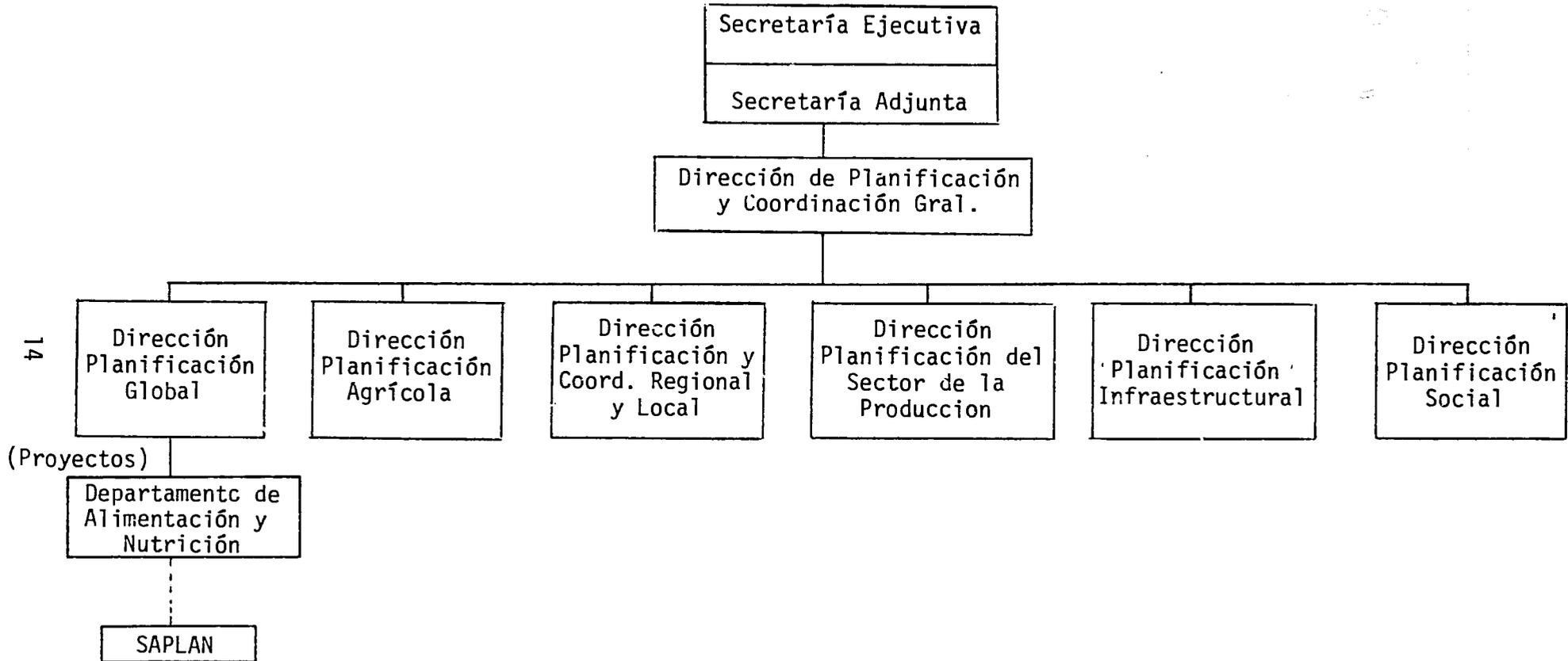
Fuente: CONSUPLANE, "Evaluación de las Areas Prioritarias del Problema Nutricional de Honduras y Sus Posibles Soluciones" 1976, p. 13.

Debido a la complejidad del conjunto de factores que condicionan el problema nutricional, y a la severa persistencia del problema en la población, el equipo concluyó que su tratamiento debía estar dirigido simultáneamente por un conjunto de programas de desarrollo en aquellos sectores en donde se pudieran alcanzar los grupos más vulnerables. Para poder desarrollar una estrategia nutricional nacional que coordinará y estimulará programas multisectoriales se propuso la creación formal de un Sistema de Análisis de la Alimentación y Nutrición (SAPLAN). Como resultado de esta recomendación, y en parte porque la condición de AID para el otorgamiento del préstamo fue que se estableciera una agencia para administrarlo, a comienzos de 1976 CONSUPLANE creó un nuevo departamento llamado Departamento de Alimentación y Nutrición, al interior de su oficina de Planificación Global. (Ver B, organigrama institucional de CONSUPLANE y Cuadro C para la estructura de SAPLAN). Este Departamento es la conexión administrativa entre CONSUPLANE y SAPLAN. El coordinador de SAPLAN funciona también como jefe del Departamento de Alimentación y Nutrición con el fin de ligar directamente a esas dos agencias.

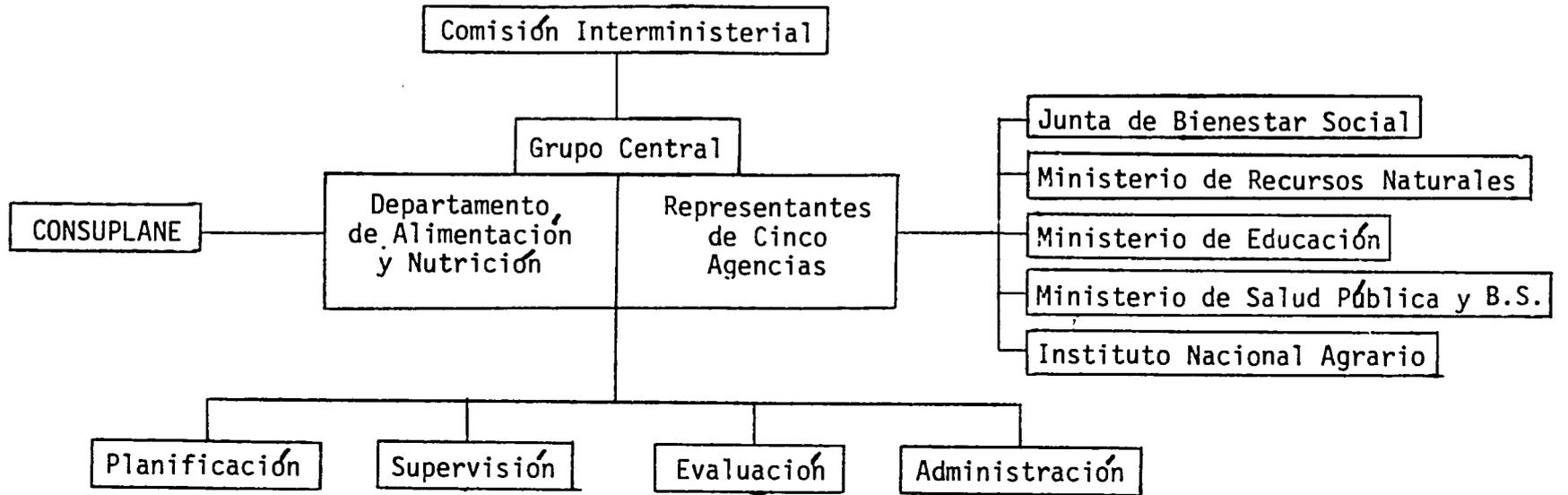
Según lo estipulado originalmente en el Acuerdo 144, que creó legalmente a SAPLAN, en Octubre de 1976, el nuevo "Sistema" está compuesto por seis instituciones: Los Ministerios de Salud Pública, Educación, Recursos Naturales, el Instituto Nacional Agrario (INA, responsable de la reforma agraria), la Junta Nacional de Bienestar Social, y CONSUPLANE como agencia responsable de toda la coordinación. Cada uno de estos tres Ministerios, la JNBS y INA nombraron un representante en SAPLAN, los cuales trabajan con el personal técnico del Departamento de Nutrición de CONSUPLANE conformando así el Grupo Central de SAPLAN. Este Grupo Central y las seis instituciones constituyen el "Sistema" denominado SAPLAN.

Cuadro B

Organigrama Parcial de CONSUPLANE



Cuadro C
Organigrama de SAPLAN



Las principales funciones de SAPLAN como sistema de análisis y de planificación nutricional son las que siguen:

1. Definir una política nacional para la alimentación y la nutrición.
2. Formular un plan nacional para la alimentación y nutrición al interior de los planes nacionales de desarrollo.
3. Analizar y formular políticas sectoriales y programas correspondientes con los objetivos generales que definen una estrategia para la solución del problema nutricional.
4. Coordinar los programas del sector público relativos a la alimentación y nutrición.
5. Estimular la investigación en el campo de la alimentación y nutrición.
6. Evaluar políticas, planes, programas y proyectos, en marcha o en diseño que tengan relación con la alimentación y la nutrición.
7. Identificar y canalizar los recursos financieros para los proyectos prioritarios.
8. Estimular y entrenar personal en el campo de la alimentación y nutrición.

En resumen, SAPLAN es una estructura institucional singular en Honduras, ya que está compuesta por seis diferentes agencias y cuya responsabilidad es definir políticas, planificar, coordinar las intervenciones institucionales, evaluar estas políticas, planes e intervenciones, y estimular la investigación y el perfeccionamiento, es decir todo aquello relativo al campo de la alimentación y la nutrición. El esfuerzo que se ha

llevado a cabo con la creación de esta estructura institucional ha sido significativo, y hasta la fecha la existencia de SAPLAN y el aumento de la conciencia sobre el problema nutricional en los niveles intermedios del sector público es uno de los mejores logros de aquellos que reconocen la importancia del análisis y de la planificación multisectorial para reducir los niveles de desnutrición en la población hondureña. De importancia crítica para la creación de esta nueva estructura institucional ha sido la ayuda técnica ofrecida por INCAP y el apoyo financiero de AID. INCAP ha proporcionado numerosos hombres meses de asistencia y AID ha proporcionado sobre \$4 millones en donaciones y préstamos. En las partes 2 y 3 de la sección I se analizan estos programas de ayuda. Con la creación de esta nueva institución se esperaba el desarrollo de nuevos programas, muchos de los cuales han sido de hecho instituidos o visualizados por el Acuerdo 144. El primer programa fue preparar el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, el cual fue terminado a comienzos del año 1979 e incorporado dentro del Plan Nacional de Desarrollo para los años 1979-1983.

1.2 El Plan Nacional de Nutrición (1979-1983).*

El Plan de Nutrición resultó de la adopción de nuevos enfoques para el tratamiento del problema nutricional, abandonando la orientación tradicional de salud pública empleada en esfuerzos pasados. Este nuevo enfoque contiene tres supuestos principales:

- a. El estado nutricional de la población es el resultado de una compleja interacción de factores que producen y mantienen al país en un estado de subdesarrollo. En este sentido los factores determinantes no pueden ser separados de las condiciones estructurales específicas, de las cuales son parte esencial.

*Esta sección fue resumida del "Plan de Alimentación y Nutrición 1979-1983".

- b. Los orígenes del problema nutricional son múltiples, lo cual no significa que todos los factores condicionantes tengan la misma importancia, se debe reconocer que algunos son más importantes que otros.
- c. El estado nutricional deficiente de la población afecta a su vez, el carácter social y productivo del país como totalidad.

Basándose en estas asunciones, el modelo del Plan presenta el comportamiento y las interrelaciones entre las distintas variables sociales y económicas que afectan el estado nutricional de la población.

1. La estructura social. El Plan señala que la estructura social de Honduras ha estado por largo tiempo caracterizada por un alto grado de concentración de la riqueza, que genera una situación donde aproximadamente el 80% de la población tiene un muy bajo nivel de vida y un alto grado de desnutrición. Esta concentración de la riqueza en una pequeña porción de la población está determinado por el carácter del sistema productivo del país, particularmente la estructura de la tenencia de la tierra y los métodos de uso de ella, así como también la organización de la producción y otros factores condicionados por la historia interna del país y por la influencia de factores foráneos. Estos factores internos y externos incluyen el nivel y tipo de inversión, los condicionamientos financieros, la tecnología disponible, las cuotas de exportación, etc.
2. Políticas y estructuras del sector público. Los factores socio-económicos antes mencionados son parte de la compleja estructura social que también se refleja en el subsistema político, toda vez que éste determina las orientaciones del Estado hacia el cambio (profundo, moderado, superficial)

de las condiciones o factores que producen el empeoramiento del estado nutricional de la población. El sistema político produce programas y proyectos en las instituciones estatales, que a su vez afectan las decisiones relativas a producción de bienes y servicios tanto en el sector público como privado.

3. Bajo nivel de ingreso en la población. La interacción de los subsistemas internos y externos del economía, influyen en la cantidad de bienes y servicios que están generalmente disponibles, como asimismo la distribución de estos bienes y servicios entre los distintos estratos de la población. La disponibilidad de productos alimenticios básicos y otras infraestructuras sociales, la tasa de empleo y la tasa de retorno de los factores de la producción son los principales determinantes de bajo nivel de ingreso de la población.
4. La Desnutrición. El consumo y empleo de bienes y servicios (incluyendo la utilización biológica de los alimentos) es una función de la posición social de la familia (su poder de compra especialmente), y su acceso a estos bienes y servicios (principalmente salud, vivienda y educación). A su vez, esta capacidad para consumir, determina el estado nutricional de los miembros del grupo familiar.
5. El círculo vicioso. El estado nutricional del individuo, a su vez influye en su capacidad de trabajo, su productividad intelectual y física. Un individuo desnutrido está incapacitado para participar plenamente en la economía, y de este modo incapacitado también, para adquirir los bienes y servicios que están disponibles. De esta manera, los desnutridos son incapaces de modificar la estructura social que históricamente ha determinado su bajo nivel de vida. Entonces, la desnutrición es el resultado de las desigualdades del sistema social, así como una condición para la reproducción de las mismas.

Sobre las bases de este simplificado modelo del proceso socio-económico y político en el cual esta subsumido la desnutrición, el plan delinea los aportes esperados de los diferentes sectores públicos sociales y económicos en el campo de alimentación y nutrición en Honduras:

Agricultura: Produce los alimentos básicos que podrán asegurar la disponibilidad para toda la población y aumentar la productividad del sector a fin de mejorar el poder de compra en los estratos de bajos ingresos involucrados en la agricultura.

Salud: Desarrollar actividades orientadas hacia la salud familiar, educación nutricional, mejoramiento sanitario, para el mejoramiento de la utilización de los alimentos en la población de mayor riesgo.

Educación e información: Crear mejores hábitos de consumo alimenticio, difundir el conocimiento relacionado con la nutrición, y perfeccionar recursos humanos para desarrollar programas y proyectos en nutrición.

Comercio: Mejorar el mercado de productos alimenticios básicos.

Industria: Utilizar los productos alimenticios en su integridad y alentar el desarrollo de nuevas tecnologías para mejorar la calidad nutricional de los alimentos.

Economía: Definir y aplicar un criterio nutricional en la implementación de políticas públicas relacionadas, exportaciones e importaciones, donaciones, subsidios, bonos, estímulos económicos y costos de la producción de alimentos básicos.

Estos sectores deben actuar en una forma coordinada a fin de resolver los problemas nutricionales del país priorizados de la siguiente manera: desnutrición proteico-calórica, anemias nutricionales, deficiencia de Vitamina A, bocio y otras

enfermedades nutricionales.

Al interior de la población Hondureña, más que tratar con individuos desnutridos aislados, la estrategia es enfocar la atención en familias o grupos con alto grado de riesgo de desnutrición. El Plan distingue los siguientes grupos prioritarios:

1. Niños menores de dos años.
2. Mujeres embarazadas y nodrizas.
3. Niños entre 2 y 4 años de edad.
4. Niños entre 5 y 14 años de edad.
5. Adultos.

El Plan señala una prioridad mayor hacia aquellas personas ubicadas en sectores rurales y las poblaciones marginales en asentamientos urbanos y rurales. En términos de recursos alimenticios, el Plan señala una alta prioridad a: la producción de productos alimenticios básicos sobre el resto de los productos alimenticios; el abastecimiento interno de productos alimenticios sobre la exportación de alimentos, la orientación de recursos naturales y capitales hacia la producción interna y el abastecimiento de alimentos básicos más que dar otros usos a estos recursos; las cosechas deben abastecer al menor costo posible la mayoría de las calorías y proteínas, en relación a los otros productos agrícola.

Con estas orientaciones y prioridades, el Plan desarrolla estrategias de corto y largo plazo, así como también el diseño de programas y proyectos para alcanzar los objetivos nutricionales señalados en las líneas prioritarias. La estrategia principal del Plan esta basada en el ataque integrado y simultáneo de las causas básicas que están determinando el estado nutricional deficiente de la mayoría de la población. Se supone

que un desarrollo planificado acelerará el mejoramiento de la condición nutricional de la población y que un enfoque como el descrito mostrará más rápidos efectos si se eliminan las causas estructurales de la desnutrición, especialmente las características de dependencia externa que presenta Honduras. Esta triple dimensión del ataque está dirigida a los factores que condicionan: 1) la disponibilidad insuficiente de alimentos, 2) el bajo poder de compra y de consumo de nutrientes para la mayoría de la población, 3) la deficiente utilización biológica de los nutrientes consumidos. El desarrollo planificado de actividades requiere de una acción armónica y coordinada de las instituciones responsables de las diferentes intervenciones, a fin de utilizar racionalmente los recursos disponibles y el logro de un impacto nutricional significativo.

Otro logro fundamental de la institución la planificación nutricional multisectorial, SAPLAN, es la experiencia acumulada en la coordinación, de varias agencias que implementan proyectos relevantes para el estado nutricional de la población. Tres tipos de proyectos especializados han sido desarrollados con alguna participación de SAPLAN. El primero es el proyecto de saneamiento ambiental que se está llevando a cabo a través del Ministerio de Salud y que procura construir sobre 5.000 pozos sépticos y cerca de 29.000 letrinas como también algunos pequeños acueductos. Este proyecto representa por sí solo el 50% de los recursos que actualmente están siendo administrados como parte del programa nutricional financiados por AID, si no se incluyen los proyectos para el incremento de nutrientes. A pesar de que han habido algunos problemas con este proyecto, como en cualquier otro, el trabajo substancial se ha cumplido y, quizás lo más importante es que se han aprendido útiles lecciones en lo relativo a la programación de proyectos multisectoriales.

El segundo tipo de proyecto especializado ha sido la producción de alimentos. La JNBS ha estado involucrada en proyectos

comunitarios que intentan ayudar a residentes de comunidades rurales a organizarse, y con algún financiamiento y alguna asistencia técnica pueden incrementar su ingresos. El Ministerio de Recursos Naturales ha llevado a cabo proyectos relacionados con la producción y consumo local de soya, sorjo, y la construcción de estanques para peces. Estos proyectos han tenido algún impacto en la disponibilidad local de productos alimenticios, aun cuando no se han llevado a cabo evaluaciones completas. Las primeras fases de estos proyectos han presentado en algunos casos situaciones no muy alentadoras. Sin embargo se ha ganado experiencia, y esta experiencia puede ser inapreciable en los futuros diseños e implementación de los proyectos que energan del plan quinquenal 1979-1983.

Otro proyecto relacionado con la disponibilidad de alimentos es la propuesta planta procesadora "Maisoy", la cual producirá un alimento en base a una mezcla de maíz y soya que podrá ser empleada como alimento suplementario. Varias agencias han acordado realizar en forma conjunta el estudio de factibilidad y reunir los recursos necesarios para la construcción de la planta. El éxito de este empresa depende de la existencia de un mercado para el producto, el cual, bajo las condiciones presentes, se ubica principalmente en el sector público (especialmente en el Ministerio de Educación en los programas de alimentación escolar y programas alimenticios del Ministerio de Salud). Debido en parte al aumento de la disponibilidad de alimentos donados por los U.S., el costo administrativo para la substitución de los alimentos donados por la mezcla maisoy es suficientemente alto, especialmente para el Ministerio de Salud, lo cual no permite garantizar el mercado del sector público. Esta falta de acuerdo de los ministerios claves ha retrasado la aprobación de este proyecto indefinidamente, aun cuando la fuerza de la idea puede estimular su eventual aprobación. El proyecto en sí mismo fué desarrollado a través de la colaboración de numerosas agencias, con la ayuda estrecha

del personal del Grupo Central de SAPLAN, y constituye un ejemplo de las ventajas y dificultades de la planificación nutricional multisectorial (Ver Sección II para mayores detalles sobre los programas de Alimentación Suplementaria y su impacto en los problemas alimenticios y nutricionales Hondureños).

Un tercer tipo de programa que ha sido llevado a cabo con la participación de SAPLAN es el de educación y perfeccionamiento. Uno de estos programas educacionales es el que pretende medir el énfasis del impacto nutricional de muchos programas del sector público. Por otro lado, un número pequeño de funcionarios públicos han sido perfeccionados en desarrollo comunitario, programas de salud comunitaria, el diseño e implementación de servicios sociales en el nivel regional, entrega de servicios de diferentes tipos (especialmente en aquéllos que tienen un directo impacto en la nutrición). SAPLAN ha patrocinado un número de cursos y de talleres dirigidos a estos funcionarios del sector público incluyendo el exitoso seminario de 1977 relativo a los problemas nutricionales y sus posibles soluciones.

Otro tipo de actividades educacionales está orientado hacia el mejoramiento de los niveles de información y conocimiento de la población acerca del uso apropiado de los alimentos, a fin de maximizar su contribución nutricional. Los Ministerios de Educación y Salud han estado involucrados en la difusión de información nutricional, fundamentalmente a través de programas radiales. Nuevamente las evaluaciones de estos programas educacionales no han sido llevados a cabo, y sus efectos precisos son desconocidos, pero al menos la sensación subjetiva es que el trabajo con cursos y seminarios ha conducido a una conciencia mayor sobre los problemas nutricionales y a una creciente disposición a trabajar con SAPLAN en el desarrollo de programas para combatir estos problemas, sin embargo aun cuando esta disposición es extensa, no es lo suficientemente grande como sería deseable.

En suma, entonces, los principales logros del experimento SAPLAN en los tres años que han seguido desde su iniciación son 1) la exitosa formulación del Plan de Alimentación y Nutrición como parte del Plan Nacional de Desarrollo para 1979-1983, 2) la inauguración de una serie de proyectos de alimentación y nutrición por las agencias implementadoras que comprenden SAPLAN, 3) el aumento de la conciencia de los funcionarios del sector público sobre el problema nutricional y, 4) el aumento de la capacidad de SAPLAN para diseñar y administrar programas que puedan tener un impacto favorable en el estado nutricional de la población Hondureña.

2. Restricciones que Limitan la Efectividad del Planamiento Nutricional Multisectorial

Mientras los logros de los primeros tres años de la experiencia de SAPLAN han sido significativos, los problemas que han encontrado quienes han realizado dichos avances, han sido menores de lo que podrían haberse esperado. Para definir éstas deficiencias, este informe se ha basado principalmente en los análisis existentes de SAPLAN y las agencias asociadas, y por lo tanto, poco de lo que aquí se presenta no ha sido ya discutido entre las agencias de SAPLAN y los grupos que los sostienen.

La intención de este informe es resumir estas discusiones, y ubicarlas en algún esquema analítico y programático. Aun cuando en resumen, los subtítulos de la distintas posiciones no se reflejan exactamente de la misma manera, ellos son de gran importancia cuando un número de instituciones está intentando colaborar en la creación de un nuevo enfoque para el desarrollo de la planificación. El lector de este informe debe interpretar la siguiente discusión de las "deficiencias" flexiblemente y en el espíritu constructivo en que éstas fueron planteadas.

2.1 Deficiencias en la administración y formulación del primer conjunto de proyectos nutricionales durante 1976-1979.

2.1.1 Dilemas Administrativos

Desde su inicio, SAPLAN estuvo involucrado en ciertas actividades conflictivas que produjeron un fuerte desgaste en sus escasos recursos humanos. Una de éstas, fue la solución de innumerables interrogantes administrativas y organizacionales que emergen habitualmente de la creación y mantención de una nueva estructura administrativa. Se debe escoger el personal, y éste debe aprender los procedimientos normativos de operación de la agencia en el Gobierno. Por otra parte, más importante quizás que lo anterior, ha sido la especial ubicación de SAPLAN, como un estrato administrativo entre la AID las diferentes agencias hondureñas, así, la administración de SAPLAN ha tenido que adaptarse a los procedimientos peculiares de ambos tipos de Instituciones. SAPLAN ha tenido una continua dificultad en el procesamiento de asuntos administrativos, desde asegurar el pago de los salarios hasta el procesamiento y aprobación de las propuestas de los contratistas y vendedores de materiales. Según la actual conformación administrativa de SAPLAN, ésta debe aprobar todas la gastos de las distintas agencias implemetadoras que componen el sistema. Los fondos fluyen de AID a las diferentes agencias, pero primero pasan a través del aparato administrativo de SAPLAN. Por una parte, la naturaleza dual de SAPLAN como un sistema compuesto de seis agencias implementadoras (realmente cinco en le medida que CONSUPLANE es fundamentalmente una institución de coordinación y no una que implemente proyectos), y por otra, como una agencia independiente con su propia dinámica y requerimientos, se constituye en un terreno fértil para la confusión y los celos institucionales. Teniendo que tratar administrativamente con numerosas agencias nacionales y con AID, este mandato administrativo dual no le facilita los problemas a SAPLAN.

Durante este período inicial, una de las restricciones ha sido la situación administrativa en que SAPLAN ha sido construido. Las agencias implementadoras y la AID, como agencia de financiamiento rozan contra la operación de SAPLAN, y SAPLAN tiene que soportar las críticas de ambas partes en tanto pertenecen a la "ineficiencia administrativa". Sin embargo algunas de estas críticas están bien fundamentadas, ciertamente más adelante deben señalarse algunas ideas en relación a la situación estructural en que SAPLAN tiene que operar y tratar esta situación, como una de las principales restricciones para una efectiva acción administrativa. Al mismo tiempo, se debe iniciar la búsqueda en torno a las formas para mejorar la estructura administrativa interna y los procedimientos propios de SAPLAN.

2.1.2 Problemas Administrativos

Uno de los resultados inmediatos de este dilema administrativo general ha sido la incapacidad de la burocracia Hondureña y de AID para operar armónicamente y alcanzar un acuerdo mínimo de conjunto para los procedimientos administrativos que satisfagan los requerimientos legales de ambos tipos de instituciones. La dificultad de unir el aparato administrativo dentro de programas de terreno en funcionamiento no es la única dificultad de los proyectos de planificación multi-sectorial, sin embargo, este complejo dilema se exagera en aquellos proyectos en donde participan, un gran número de agencias y los vínculos administrativos requeridos son significativos. Las dificultades burocráticas han resultado ser un problema logístico para la obtención de las provisiones necesarias y materiales, como asimismo para la obtención de los recursos humanos en terreno y en las comunidades seleccionadas para la acción.

Estas dificultades han estorbado el desarrollo del proyecto de saneamiento ambiental y el de desarrollo comunitario de

La JNBS. Como resultado de los retardos administrativos en lugar de existir un vasto y profundo apoyo para SAPLAN y las agencias que integran el sistema, existe un cierto sentimiento anti-SAPLAN que deriva de las promesas hechas y no cumplidas. Desde luego en cierta medida este sentimiento es esperable, y puede desaparecer, en la medida que se aclaran los procedimientos administrativos, pero se debe poner atención sobre estas consecuencias sociales negativas de acciones destinadas a solucionar los problemas sociales.

Un segundo problema relacionado en parte con las dificultades administrativas, pero también derivando de una "mentalidad de proyecto piloto" tiene relación con la lentitud y el costo de los proyectos que son diseñados como proyectos pilotos a pequeña escala. Estos tienden a ser el foco de una extraordinaria atención administrativa, logística y de recursos profesionales, para poder, tanto aprender del proyecto, como también garantizar su éxito. Esta doble obligación de los profesionales y el tiempo dedicado a estos proyectos, los hace presentar un costo alto y probablemente prohibitivo desde el punto de vista de un administrador de programas que toma las decisiones acerca de la expansión de un proyecto piloto a un nivel regional o nacional. Mientras un proyecto piloto puede llegar a ser efectivo en el alcance de las metas, puede resultar no ser implementable a una mayor escala, debido a su alto costo de recursos humanos y financieros. Hasta cierto punto este peligro esta claramente obstaculizando el significativo y potencialmente útil Proyecto de Vigilancia Alimentaria en Danli, por lo tanto se debe poner atención en la estructuración de conexiones administrativas dentro de la "isla del proyecto piloto".

2.1.3 La planificación como Previsión o como respuesta aislada.

En un país como Honduras donde la función de planificación

global es de origen relativamente* reciente y ha estado siendo introducido gradualmente en la estructura gubernamental, existe una comprensible tendencia de diseñar un plan nacional a partir de las respuestas institucionales de las agencias que tradicionalmente han tenido una gran autonomía. Un resultado común es aquél que algunas personas han dado por llamar el enfoque de planificación en base a "listado de proyectos", en el cuál, la agencia central de planificación reúne los intereses y objetivos específicos de los distintos ministerios y los ordena en un "Plan Nacional".

En los primeros tres años SAPLAN no tuvo el marco de un plan nutricional quinquenal con el cual operar a su interior. Las restricciones históricas en el planeamiento centralizado y las particulares dificultades de no contar con un marco de planificación aprobado, al interior, produjo en SAPLAN la tendencia a embarcarse en proyectos sugeridos por agencias particulares, sin tener una clara ordenación de dichos proyectos, poco control geográfico sobre la ubicación de ellos, y una reducida capacidad que asegurara que los proyectos estaban siendo complementados por las acciones de aquellas agencias en una secuencia apropiada.

La auto evaluación realizada por SAPLAN** de las experiencias obtenidas hasta la fecha en la formulación y ejecución de proyectos nutricionales resumen las dificultades que se han tenido con estos proyectos. Estas dificultades incluyen las siguientes:

*CONSUPLANE fué formado en 1974.

**Estrategia para la Implementación del Plan de Alimentación y Nutrición, 1979-1983.

1. El proceso de diseño proyectos en muchos casos no analizó suficientemente el impacto nutricional que éstos tendrían, si bien se esperaba algún impacto nutricional de parte de ellos, los cálculos exactos no estaban suficientemente detallados como para especificarlo. Como consecuencia algunos proyectos son solo experimentales, con impacto en un limitado número de personas. Tal situación sería aceptable si estuvieran claros los procedimientos para evaluar el impacto de estos programas a pesar de su tamaño, de manera de poder modificar su diseño, pero tales procedimientos aparentemente no está siendo suficientemente implementados.
2. Aunque se desarrollaron esfuerzos substanciales para el diseño de los proyectos, la experiencia en su implementación ha mostrado que ciertos factores regionales que tienen efecto en el nivel nutricional no fueron considerados. Probablemente éste es un resultado de la limitada integración de personal regional, el cual conoce mejor las condiciones locales. Las limitaciones en la participación de personas del programa regional en los proyectos diseñados ha significado que ciertas condiciones locales no fueran previstas y quizás lo más importante, que el grado de compromiso de este personal técnico local en los proyectos ha sido a veces bajo.
3. Los proyectos en sí mismos emergieron de un proceso de planificación y diseño que no fué suficientemente multisectorial. Algunos proyectos agrícolas, por ejemplo, estuvieron bien diseñados en la perspectiva de aumentar la producción de nutrientes, que es el interés básico de las agencias agrícolas responsables de su implementación, sin embargo el consumo de estos nutrientes en las granjas o a nivel local, han caído aparentemente por debajo de las expectativas. A fin de empezar con

proyectos específicos tan pronto como sea posible - básicamente con una técnica de sondeo - SAPLAN ha tenido que incorporar proyectos dentro su lógica nutricional, que no emergieron de amplias y detalladas discusiones multisectoriales, sino más bien de los procedimientos sectoriales que ha sido la metodología predominante. Un procedimiento evaluativo, activo y perceptivo, habría permitido a SAPLAN aprender incluso de estas experiencias, inicialmente diseñadas sectorialmente, pero tales actividades no han sido tan fuertes como pudieran haber sido. El contar ahora con un plan nutricional quinquenal ayudará a evitar algunas de estas dificultades en el futuro, y es innegable que los proyectos que fueron iniciados en el primer período han aumentado la experiencias de las personas y agencias involucradas. Per deben hacerse serios enfuerzos en el futuro para evitar caer en los errores de los "listados de proyectos" del pasado, dado que aún existen condiciones que favorecen este tipo de enfoque en la planificación.

2.1.4 Planificación Participativa

SAPLAN es en este momento una agencia de planificación central en un país en donde los mecanismos de vinculación de tal tipo de agencia con los sectores sociales mas necesitados son muy débiles (e.g., a menudo los partidos políticos y o los congresales han llevado a cabo esta función vinculadora, per ambos mecanismos recién tienen posibilidades de ser reimplantados en Honduras). Los problemas de este tipo se inscriben en el enfoque de planificación de "arriba hacia abajo" (aveces llamada elegantemente Inductiva). Si no hay una participación significativa en los grupos locales tales como gremios, organizaciones de agricultores, cooperativas y patronatos, en el proceso de planificación del cual SAPLAN es responsable, es difícil darle una coherencia interna a los planes y

proyectos; en este sentido, es muy poca la atención que se le puede dar al problema de asegurar que la calidad de los proyectos corresponda a las reales necesidades de los pobres, especialmente los pobres del campo, quienes representan el grupo señalado por SAPLAN como más vulnerable a la desnutrición. No es fácil estructurar vínculos entre los planificadores y la gente pobre, pero éstos son especialmente difíciles de generar cuando no emergen de experiencias históricas específicas. Una de las restricciones que tiene SAPLAN para reducir la desnutrición a través de proyectos patrocinados por el Estado, es el hecho de que estas iniciativas descansan en muchos casos en el Estado y no son generadas con el esfuerzo de las personas directamente involucradas. La decisión hecha en la Conferencia de Jicaro Galán para desarrollar proyectos comunitarios en áreas de alta prioridad nutricional, puede iniciar el forjamiento del vínculo entre el planificador y las personas beneficiarias de los programas, el uso de algunas técnicas para el diagnóstico comunitario y la planificación desarrollada en el proyecto Danli, pueden ayudar en el logro de este objetivo.

2.2 Deficiencias en la organización de SAPLAN

Uno de los propósitos de la planificación multisectorial es coordinar el trabajo de las agencias implementadoras a nivel nacional, regional y local. La coordinación es importante, en tanto mejora el alcance de la eficiencia operativa de estas agencias y maximiza el impacto de sus programas aislados. Cuando una agencia de planificación multisectorial funciona adecuadamente se pueden usar las ventajas de las economías de escalas y complementariedades y evitar las duplicaciones de programas, lo cual tiende a negar, o al menos reducir el impacto de los programas individuales. Una agencia multisectorial de planificación como SAPLAN provee las oportunidades de trabajar conjuntamente a las agencias de implementación y al mismo tiempo va creando un ambiente institucional que permite resolver las diferencias que existen entre ellas.

No es del todo fácil generar estos beneficios. Las lealtades institucionales y los deseos de maximizar las autonomías institucionales interfieren a menudo en los esfuerzos para la creación de un ambiente multisectorial.

SAPLAN es un sistema que está compuesto por seis agencias diferentes, que tienen a su vez, responsabilidades programáticas diferentes, pero en cada una de ellas se puede identificar alguna participación en el interés común orientado a mejorar el estado nutricional de la población hondureña. En esta perspectiva, solo el fortalecimiento de la búsqueda de propósitos y principios comunes (profundizando los ya existentes) puede anular y reemplazar la tendencia a concentrarse en las propias fuerzas y al desarrollo de iniciativas aisladas.

No obstante esto, la estructura institucional de SAPLAN no ha probado ser lo suficientemente adecuada para la coordinación y estimulación de la acción entre las diferentes agencias implementadoras. La evidencia de que estos problemas estructurales existen, es la falta de mención, que a menudo tiene las diferentes acciones, en el Plan Nacional Nutricional, aun cuando el Plan ha estado en desarrollo por cerca de un año.

El problema, aparentemente descansa en la falta de una estrategia clara y en la ausencia de una organización que estimule la ejecución apropiada del Plan, lo cual significa que el nivel de coordinación inter-agencias es bajo, que los recursos movilizados en el combate contra la desnutrición son insuficientes, y las evaluaciones y el control de intervenciones implementadas, ha sido inadecuado.

Como una respuesta parcial a este problema, SAPLAN organizó la conferencia Jicaro Galán que reunió a representantes de cada una de las agencias implementadoras y las instituciones que ofrecen asistencia técnica y ayuda financiera, para analizar

Los logros pasados y los problemas e intentos para proyectar y aprobar una estrategia para la implementación del Plan Nutricional 1979-83. La reunión hizo significativos progresos en la elevación de la conciencia sobre lo que SAPLAN es capaz de hacer como asimismo acerca de los obstáculos institucionales que aparentemente existen y que han creado dificultades para la implementación del Plan.

No obstante, la alta conciencia acerca del Plan y la convicción que éste debía ser implementado, en cierta forma solo es una solución parcial. Una de las preocupaciones de la Conferencia fue que podría estar equivocado la organización misma de SAPLAN, lo que implicaba su corrección para evitar la repetición de estos problemas. Existen algunas medidas que podrían ser asumidas, incluyendo las siguientes:

1. Modificar el acuerdo No 144 de manera de crear explícitamente un Consejo de Ministros que podría reunirse periódicamente para revisar los planes y programas de SAPLAN y que dieran su apoyo, de manera de comprometer explícitamente sus ministerios en la tarea que SAPLAN como una agencia ha definido. El acuerdo podría ser también modificado para establecer explícitamente el objetivo básico de SAPLAN de reducir las tasa de desnutrición de la población a través del planeamiento, análisis y coordinación de actividades. La declaración explícita de una responsabilidad nutricional programática puede ayudar a SAPLAN a enfocar sus energía en la elevación del impacto de las intervenciones nutricionales y a su vez, ayudaría a justificar el interés de SAPLAN en la evaluación de tales intervenciones y el diseño de futuros programas, aun cuando otras agencias actualmente implementen el programa.

2. Dado que SAPLAN está administrativamente ligado a CONSUPLANE, podría parecer apropiado definir las responsabilidades de las diferentes posiciones dentro del grupo central de SAPLAN a través de la confección de reglamentos, (como habría sido hecho normalmente dentro CONSUPLANE). La conclusión principal del estudio de Fortín y Lagos fué, de que sería altamente deseable que más adelante se clarificaran los deberes y responsabilidades, lo cual es reconocido ampliamente como una necesidad al interior de SAPLAN. Una dificultad particular, es el rol que juegan los representantes permanentes de los distintos Ministerios en SAPLAN. La definición de este rol y la especificación de los deberes y expectativas es crítica para sobreponerse a la falta de participación en las actividades de SAPLAN como ha ocurrido en el pasado y así utilizar eficientemente los recursos humanos disponibles que son tan escasos para el planeamiento y análisis nutricional en Honduras.

3. Las calificaciones de los representantes es también importante de considerar. Hasta hoy el procedimiento ha sido de que, cada una de las cinco agencias individuales nombra un representante en la agencia central. El representante del sector de salud, pertenece a la división de Desarrollo de Recursos Humanos del Ministerio de Salud; el representante del sector agrícola es de la sección administrativa del Ministerio de Recursos Naturales; el representante del Instituto Nacional Agrario; el representante de la JNBS y del sector educación vienen también de los distintos departamentos y secciones de sus respectivos ministerios o instituciones.

Dado que SAPLAN es esencialmente una agencia de planificación y análisis, podría parecer apropiado que los representantes vengan de las secciones de planificación de las agencias. El objetivo sería, contar con representantes que pudieran contribuir técnicamente sobre la base de un largo

plazo en las actividades básicas llevadas a cabo por SAPLAN (análisis, planeamiento, coordinación y evaluación de programas). La separación de la función de mantención institucional de la función técnica con la creación de un Consejo de Ministros y por la incorporación de representantes con capacidades y deberes específicos dentro de SAPLAN puede ayudar a salvar la brecha entre SAPLAN y las agencias implementadoras, y ayudar a estimularlas par la ejecución de los proyectos y diseño de programas.

4. Un cierto nivel de celos institucionales rodea a SAPLAN. Este ha intentado (1) no infringir las responsabilidades previamente definidas por las distintas agencias, y (2) contribuir al fortalecimiento y efectividad de las agencias de acción que actualmente existen. La posición mas fuerte y ampliamente sostenida indica que SAPLAN es-y debe continuar siendo-una agencia de planificación y no de implementación. La estrategia en la creación de SAPLAN se ha orientado hacia el esfuerzo de fortalecer las organizaciones existentes, y que es necesario redefinir sus funciones mas que crear otras nuevas adicionalmente. Esta estrategia es recomendable y probablemente realista, aun en los momentos cuando ésta sea conflictiva con la necesidad de maximizar la efectividad del mandato nutricional de SAPLAN. Para un alcance seguro, el contar con los fondos de la AID canalizados a través de SAPLAN, ha estimulado esta coordinación de presupuesto y programación, aun cuando han surgido resistencias y problemas significativos como resultado de este acuerdo. En parte, esta oposición puede ser neutralizada a través del éxito de los proyectos de SAPLAN, pero al mismo tiempo tal oposición puede reducir las probabilidades de este éxito. Los esfuerzos gastados para informar acerca del mandato de SAPLAN y para operar dentro de los canales establecidos han sido substanciales, pero se requiere un trabajo continuado para explicar la lógica nutricional y los proyectos que fluyen de ella, y así ganar el apoyo de los funcionarios en todo el sector público.

2.3 Problemas en la mantención de un "espíritu de cuerpo" dentro de SAPLAN

Las dificultades para motivar a los funcionarios, especialmente en una agencia de planificación, donde el trabajo diario se ubica un tanto lejos del "mundo real", son habituales en todos los países. Aun cuando no tan aflictivo como en muchas otras agencias, SAPLAN no ha estado inmune a estos problemas y es necesario considerar algunas posibles causas y sus significados, de manera tal de poder aumentar el compromiso de los trabajadores intelectuales de SAPLAN hacia su trabajo. Los empleados del sector público en Honduras se caracterizan por sus salarios bajos y por una sensación de impotencia en muchas instancias. Mientras el asunto relativo a los salarios es endémica y probablemente sin solución en el corto plazo, se podrían tomar ciertas medidas para combatir los sentimientos de impotencia y frustración que el presente afectan a los empleados de SAPLAN.

Una de las dificultades ha sido la falta de compromiso hacia una filosofía de aprendizaje institucional y a su vez, reconocer que no toda intervención va a funcionar, pero que los fracasos pueden tener consecuencias positivas. En este aspecto, el diseño e implementación de evaluaciones de proyectos, es crítica. Quizás la publicación periódica de informes de proyectos específicos, y/o la dedicación de ciertos recursos a la organización, y la asistencia a conferencias profesionales, sería ventajosa para el personal de SAPLAN.

En general, el modelo que SAPLAN ha desarrollado en relación a las causas de la desnutrición consigna los puntos para las intervenciones que tienen las mejores posibilidades para atacar las causas profundas de la desnutrición. Pero en el ejercicio del "arte de lo posible", las restricciones en el desarrollo de programas sociales que realmente afecten estas causas profundas, la distribución del ingreso por ejemplo, son substanciales. Llevar a cabo una real, extensa y efectiva reforma agraria y distribuyendo la tierra en un sentido más igualitaria es extremadamente difícil.

Hacer cumplir el salario legal mínimo es también difícil. Aumentar el acceso de la población a los servicios básicos implica un largo proceso que tiene que competir con otras demandas del ingreso nacional. Frente a los obstáculos para una verdadera transformación, el desarrollo de alternativas no tan profundas corren el riesgo de ser sólo paliativos que no afectan los problemas fundamentales y que sólo dan la impresión de una acción tendiente a bajar la presión por transformaciones sociales más substanciales y profundas.

Sin embargo, una agencia de planificación tiene la oportunidad única para probar actualmente algunas de estas proposiciones: Es cierto que los programas de distribución de alimentos, por ejemplo, son una solución de corto alcance (paliativos para algunas personas) pero, a que extensión podrían ser considerados como medidas redistribuidoras del ingreso?, Cuál es la mezcla ideal de campañas y servicios de salud con los programas de redistribución de la tierra? Ciertamente los márgenes para los experimentos sociales son limitados, pero éstos podrían ser diseñados de manera de poder explorar su real significado e importancia. Para poder neutralizar los problemas básicos a nivel regional y local, es necesario aprender acerca de su naturaleza, lo cual se debe mejorar en las instituciones del sector público, así como se debiera aumentar la conciencia acerca de ellos en el sector privado.

2.4 AID y SAPLAN

Las ingerencias de AID en la generación de SAPLAN han sido anteriormente expuestas. El compromiso de los recursos y de la asistencia técnica por parte de la AID ha sido fundamental para mantener andando la experiencia de SAPLAN. Ciertamente el apoyo de AID será críticos en el futuro, aun cuando se desarrollen fuentes alternativas de financiamiento. El programa que fue iniciado en 1976 ha asignado \$950 mil como donación, principalmente para elevar la capacidad de SAPLAN, así como un apoyo directo a

los esfuerzos de SAPLAN por conseguir el personal requerido y mantener la organización funcionando. Un crédito de \$3.5 millones fue firmado en 1976, el cual ha sido utilizado para financiar los programas.

Dado que AID ha sido, y probablemente continuará siendo, la principal institución internacional que apoya directamente a SAPLAN, un aspecto importante de este informe es analizar sus estrategias, estructura y procedimientos operativos. Sin embargo, es muy difícil tratar de definir características específicas relativas a la Misión, porque en gran medida, estas características son el resultado de las filosofías y objetivos de diferentes individuos que vienen y se van con una alta frecuencia. Por otra parte, los documentos disponibles anemudo varían en cuanto a su presentación, dependiendo de si ellos son documentos de proyectos o si estos están referidos a las estrategias de la Misión. Por consiguiente, uno se puede formar una determinada imagen al hablar con un oficial de un proyecto o si lee el documento del proyecto en el cual estarán todas las ideas y el lenguaje corrientemente en "voga" en un área tan particular como es la planificación nutricional. Pero una imagen muy diferente puede surgir cuando se consideran los extensos documentos de la Misión y se entrevista a funcionarios que tienen una responsabilidad mayor y quizás un punto de vista diferente. Igualmente existen allí, ciertos objetivos inherentemente conflictivos; la contradicción entre la función de una persona cuya responsabilidad central es proveer la máxima flexibilidad necesaria para que las cosas funcionen en la estructura burocrática hondureña, y la función de otra, cuya responsabilidad es asegurar que los desembolsos sean hechos correctamente y los gastos sean justificados apropiadamente.

A la vez, que estos problemas no son ciertamente singulares de AID, ellos parecen ser particularmente relevantes en el contexto de la planificación multisectorial en Honduras. El alcance de

este informe no permite un análisis detallado de la estructura y programas de la Misión de AID en Honduras, sin embargo, se ha intentado describir toda la estrategia de AID, para entender como la Misión ha reaccionado, y como ella va a reaccionar probablemente en el futuro, en relación a la planificación nutricional.

2.4.1 La Estrategia de la Misión de AID

La estrategia de la Misión de AID en Honduras puede ser resumida en tres aspectos principales:

- a. Las metas globales de la Misión tienden a ayudar a Honduras a conseguir un crecimiento económico con una relativa equidad,
- b. Estas metas globales derivan dentro de programas orientados a ayudar a los pobres a satisfacer sus "necesidades básicas", incluyendo alimentos suficientes, abrigo, educación y salud; y
- c. La misión está comprometida a colaborar en el planeamiento y la implementación de programas con diferentes agencias gubernamentales de Honduras y "palanquear" los escasos recursos hondureños y extranjeros de modo de maximizar el impacto positivo de los recursos de la AID en los pobres.

Las bases de esta estrategia es intentar trabajar con las agencias Hondureñas para mejorar sus capacidades de administración del proceso de desarrollo en su país, enfatizando particularmente el mejoramiento de los estratos más pobres de la sociedad. Los limitados recursos financieros de la AID, son pequeños en comparación con aquellos provenientes de otras agencias de ayuda, los del gobierno Hondureño y de las organizaciones privadas, y más insuficientes, aún, si éstos son comparados con las necesidades de un país como Honduras. Como resultado, la Misión lucha por colaborar con las agencias Hondureñas a fin de definir el mejor uso de estos disponibles pero limitados recursos tanto de U.S. como Hondureños.

En el caso del proyecto SAPLAN, la clara identificación de los pobres como principal grupo objeto y la disposición del gobierno Hondureño para crear una nueva respuesta institucional para atacar un problema tan difícil, indica una significativa correspondencia entre la experiencia de SAPLAN y los objetivos básicos de la Misión. Por cierto, el hecho de que la AID haya comprometido recursos substanciales para el programama de planificación nutricional multisectorial podría parecer indicar que una parte de la Misión visualiza una correspondencia y una similitud de objetivos de que las preguntas que deben serplanteadas son (1) cuál es el compromiso de la Misión como un todo - como una agencia - con la planificación nutricional multisectorial? y (2) como se pueden ampliar los mecanismos de colaboración en esta área? El desarrollo de relaciones colaborativas es siempre una doble responsabilidad. Como anteriormente mencionamos, se puede esperar una cierta resistencia por parte de las agencias Hondureñas de ponerse demasiado dependientes de la ayuda extranjera. No obstante, también la Misión de AID ha tenido experiencias difíciles en el desarrollo de una verdadera colaboración, especialmente en lo relacionado con la planificación nutricional multisectorial, así como también otros enfuerzos de desarrollo multisectorial que estan siendo inciados por el gobierno Hondureño. La estrategia de la Misión pone gran énfasis en el esfuerzo de SAPLAN y tampoco le asigna alta priorida a los otros esfuerzos multisectoriales de planeamiento que se llevan a cabo en Honduras. Desde luego que no es una obligación que las políticas de la Misión correspondan exactamente con las prioridades de desarrollo del gobierno.

Decidir que problemas pueden ser considerador por la Misión es una función de los que dan las orientaciones básicas a AID (el Congreso de U.S.) y de los planes y esfuerzos hondureños. Para decidir cual pondría ser el foco de las actividades de

la Misión, los mecanismos de colaboración tienen un rol importante. AID, como otras agencias de desarrollo aménudo tiene dificultades para ponerse de acuerdo sobre que están tratando de hacer los Hondureños para desarrollar su su país, probablemente esto se deba en parte a que los mismos Hondureños no están de acuerdo sobre las prioridades de desarrollo. La Misión esta compuesta por funcionarios, muchos de los cuales son altamente perceptivos y tienen una apreciación de la complejidad del proceso de desarrollo Hondureño. Se han hecho sofisticados e inteligentes análisis sobre los problemas de desarrollo de Honduras con el financiamiento de la Misión, como la Evaluación Nutricional de 1975, y la Evaluación Del Sector Agrícola de 1978. Sin embargo, en parte debido a la limitado área de acción y financiamiento de AID, en los documentos básicos de planeamiento de la Misión, esta percepción y sofisticación no está claramente expresado como un modelo coherente y viable para el desarrollo de Honduras. Ni tampoco se especifica que actividades (que están ocurriendo en Honduras) deberían tener el mejor apoyo de recursos, tanto financieros como humanos, que AID tiene para ofrecer.

Sin embargo, decir que la limitación de recursos es el responsable principal de la imposibilidad de desarrollo de un modelo global, es evadir el problema de averiguar si estos realmente se necesitan y de como pueden ser obtenidos. El hecho de que la Misión no haya preparado, de una manera colaborativa, un plan global para ayudar el al proceso de desarrollo hondureño, es tal vez un indicador de lo poco práctico que son esos documentos; pero también puede indicar las dificultades que tiene la Misión para definir los temas centrales del desarrollo hondureño. Sin embargo, si no se llega a una definición con las agencias de contraparte, la base para un estilo colaborativo que AID espera desarrollar en Honduras, será muy pequeña.

La alta calidad de los proyectos que la Misión ha desarrollado, podrían indicar que los mecanismos colaborativos funcionan, al menos para cierto tipo de proyectos, (particularmente en agricultura). Este hecho sugiere que además de las dificultades para definir colaborativamente un modelo de desarrollo para Honduras, es importante también considerar otros aspectos, cuando se trata de entender el compromiso de la Misión hacia programas relacionados con la planificación nutricional multisectorial. Un problema puede ser la orientación pasada del pensamiento estratégico de la Misión hacia el análisis "sectorial" y la programación.

El enfoque sectorial de la Misión es claro puesto que ella asigna especial énfasis al planeamiento y análisis sectorial, desarrollo administrativo, sistemas de distribución y desarrollo de recursos humanos.

Desde luego no todos los sectores pueden ser igualmente considerados, dado los recursos limitados. Así la Misión ha enfatizado el sector agrícola, dada su importancia en la economía y lo predominante que es la pobreza rural en la estructura social Hondureña. La Misión ha dado primera prioridad al desarrollo rural, principalmente al desarrollo agrícola, pero incluyendo también la pequeña industria de base rural.

El enfoque sectorial utilizado por la Misión deriva de su convicción de que la participación pasada de AID con proyectos diseminados, no relacionados y unificados solamente por la estrategia de movilizar rápidamente los recursos dentro del país, fue inadecuada. Se encontraron serios problemas en la capacidad de las agencias individuales para absorber estos recursos, y los que fueron absorbidos a menudo se movieron con objetivos entrecruzados entre sí las políticas y sus operaciones se establecieron de una manera aislada y parcial al punto que ellas fracasaron al estar mutuamente sostenidas, disminuyendo el avance en el logro de las metas

de desarrollo. Bajo estas condiciones, las áreas de necesidades obvia fueron tratadas directamente por proyectos que señalaron grande demandas a los escasos recursos hondureños.

Entonces, el enfoque sectorial se ha derivado del interés de la Misión por orientar de un modo coordinado los recursos incluídos en un número de proyectos relacionados con los pobres del campo. Esta lógica programática para la coordinación sectorial, contrasta con el enfoque inicial del proyecto de la Misión, el cual tuvo una amplia base de "movimiento de recursos" y no estaba tan preocupada por el impacto que esperaba de ellos.

La conclusión de la Misión es que en cuanto a Honduras interesa, esta estrategia sectorial proporciona mejores posibilidades que cualquier otra estrategia que haya sido sugerida. En particular, la Misión está convencida de que, al menos en Honduras, este enfoque es preferible a una orientación de proyecto que tienda a expresar un horizonte estrecho más que un horizonte amplio.

Los argumentos básicos que la AID emplea para justificar su enfoque sectorial para el desarrollo del planeamiento, son similares a los argumentos presentados anteriormente en este informe para la planificación multisectorial, es decir que a través de una coordinación de actividades se puede lograr una mayor eficiencia en el empleo de los recursos y se puede obtener un mayor impacto en el grupo objetivo. No existe un conflicto inherente entre el surgimiento de un enfoque sectorial y multisectorial. Sin embargo, pueden surgir problemas para la AID cuando el gobierno crea una institución de coordinación multisectorial para integrar los programas sectoriales en una cierta disciplina, y AID continúa trabajando principalmente dentro de la lógica sectorial. Un Plan Nacional de Desarrollo de las necesidades en un país debe ser multisectorial, en la medida que las interrelaciones

entre los sectores es axiomática para los planificadores de desarrollo al nivel nacional. La agricultura no puede mejorar su productividad sin un mejoramiento de la inversión manufacturera y el sistema de mercados, a sí como también el perfeccionamiento de los recursos humanos en la agricultura. Los programas de salud no pueden tener un impacto duradero cuando la productividad agrícola y el ingreso de los campesinos es bajo y ellos son endémicamente pobres. Los programas educacionales aislados pueden ayudar a incentivar a las personas a abandonar la agricultura, pero solamente con programas de desarrollo agrícola se pueden crear oportunidades para absorber y utilizar mejor a los administradores agrícolas perfeccionados y a los trabajadores. Aun al nivel comunitario, la interrelación entre los factores que crean y mantienen la pobreza es un factor fundamental. En Honduras se está intentando desarrollar un número de proyectos de desarrollo multisectorial, incluyendo la experiencia de SAPLAN, los esfuerzos de planeamiento nacional de CONSUPLANE, las actividades de planeamiento de desarrollo regional de las Juntas de Desarrollo Regional, el proyecto de desarrollo regional PRODERO; y el proyecto del Valle del río Aguan. En cada uno de estos proyectos se están generando estructuras institucionales y capacidades técnicas para administrar los esfuerzos de desarrollo multisectorial.

En aquellos casos de esfuerzos de planificación multisectorial, en los cuáles el país ha iniciado la identificación, planificación y desarrollo coordinado de programas, en algunos casos, la Misión no ha adoptado un procedimiento explícito de colaboración para ayudar a su fortalecimiento. El alejamiento de la Misión desde una metodología proyecto por proyecto hacia un enfoque sectorial es ciertamente recomendable y corresponde a los esfuerzos hondureños en la coordinación de recursos entre las agencias que tienen metas y objetivos similares o al menos compatibles. No obstante en el caso de la planificación y de la coordinación multisectorial, los hondureños tienen una posición más explícita y activa que la

Misión tanto conceptual como institucionalmente.

Cómo podría mejorarse esto? Primero, un reconocimiento más explícito de la importancia de tales esfuerzos por parte de AID y reestructuración de la Misión para posibilitar una mayor comunicación entre los técnicos y administradores, quienes desde una perspectiva multisectorial están de hecho trabajando en proyectos relacionados. Este reconocimiento, podría ayudar a poner a la Misión más al nivel con los esfuerzos multisectoriales Hondureños para el desarrollo. Para la extensión de esos trabajos de planificación multisectorial, tal reestructuración podría ayudar a los proyectos de la AID a lograr sus metas y canalizar sus recursos técnicos, administrativos y financieros de manera de fortalecer las instituciones Hondureñas y sus capacidades de administración, y ayudar a mejorar su nivel para que puedan desarrollar efectivamente su propio país.

2.4.2 Interrogantes Administrativas

Sin embargo, la planificación para el desarrollo involucra no solamente decisiones sobre "que hacer," sino también el conocimiento sobre "como hacerlo." Acerca del "como," es difícil para AID y las agencias Hondureñas involucradas en SAPLAN ponerse de acuerdo. Las dificultades administrativas para el trabajo conjunto entre una agencia de ayuda técnica y financiera como AID y las diferentes agencias implementadoras y planificadoras hondureñas, son inmensas. Diferentes tradiciones administrativas, leyes y normas, hacen que el vínculo administrativo de AID con Honduras sea un desafío. Las dificultades emergen en ambas partes del canal administrativo, por lo cual deben hacerse ajustes mutuos. Sin embargo, como AID tiene acceso a técnicas administrativas alternativas y una amplia experiencia en sus usos bajo diferentes condiciones, la Misión debería tomar la iniciativa de probar a los hondureños que ciertos procedimientos administrativos requeridos o deseados por AID son más efectivos que aquellos usados por una agencia particular. Los nuevos procedimientos no deberían ser demostrablemente

superiores, sino que la AID debería intentar adaptar los procedimientos hacia aquellos más familiares en el contexto Hondureño, tarea amenudo difícil pero necesaria de intentar cuando se justifica.

Aparte de este proceso adaptativo, la Misión podría dar algunos pasos unilaterales que podrían mejorar su procesos internos en materias administrativas. A pesar de la gran cantidad de sobretiempro proporcionado por el personal de la Misión, es generalmente reconocido que ella no tiene el personal suficiente y que no ha operado su aparatos administrativo tan eficientemente como debiera. La voluminosa correspondencia que cada empleado pelea por manejar, toma un tiempo importante y tiende a retardar la implementación de los proyectos. Sin embargo, el flujo de información y la administración de los proyectos de la Misión se ha descentralizado algo recientemente, de manera de hacerlo menos fastidioso y más rápido y así reducir las posibilidades para la creación de serios cuellos de botella administrativos.

La administración centralizada de los proyectos, que prevalecía hasta hace poco en Misión, reducía los riesgos de error de la delegación de responsabilidad en las acciones de la Misión, a través de la jerarquía. Pero esta centralización tiende también a sobrecargar ciertos puntos en la estructura administrativa y reduce el tiempo que el personal de la Misión puede dedicar en el desarrollo de relaciones colaborativas con las contrapartes hondureñas. Desde el punto de vista de las agencias hondureñas que trabajan con la AID, los análisis técnicos y los acuerdos sobre que es mejor hacer, (que son alcanzados después de negociar con el personal técnico de AID), a veces no han tenido mucho peso dentro de la Misión. La colaboración entre el personal de AID y los técnicos hondureños en el desarrollo y evaluación de los proyecto, a sí como también en su implementación, no es tan amplia como debería ser. Como consecuencia, la capacidad técnica del personal de la Misión no está siendo empleada o desarrollada en su plena potencialidad. Ya

veremos si los recientes pasos para descentralizar la administración de los proyectos y la delegación de responsabilidades en la implementación, logran, vencer estos problemas.

2.5 La Asistencia Técnica y SAPLAN

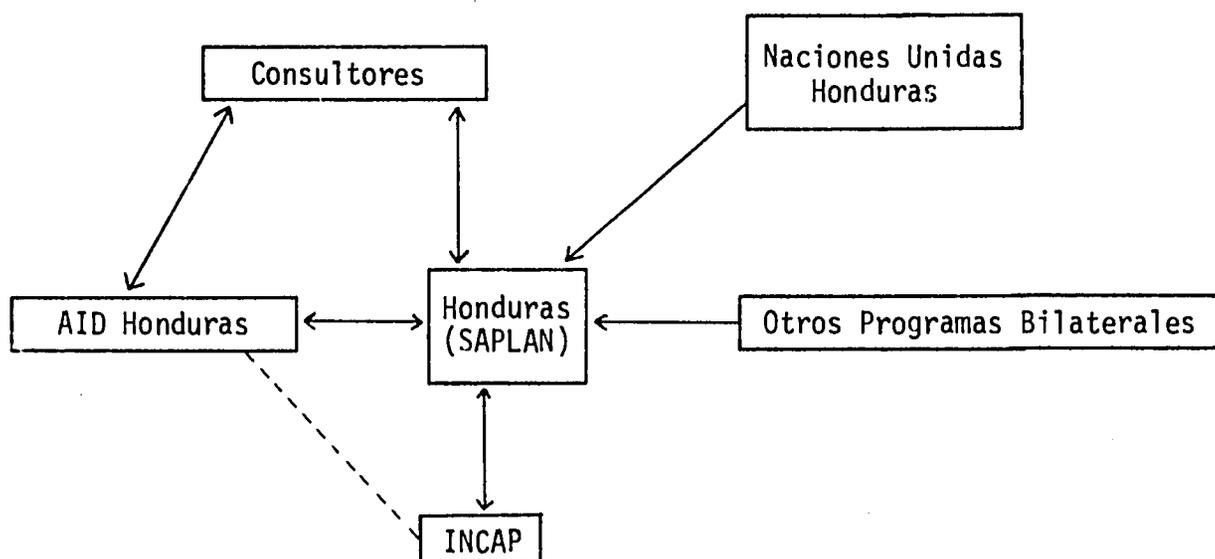
El establecimiento de una agencia de planificación nutricional multisectorial en Honduras, ha involucrado necesariamente, la contribución de numerosas agencias técnicas, de las cuales el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP) es el más importante. Honduras, como un país pequeño, con continuos problemas de entrenamiento y de personal técnico, tradicionalmente ha llamado a agencias foráneas para proveer dirección técnica en el diseño e implementación de sus programas de desarrollo. INCAP es un centro regional que ha tratado con los problemas nutricionales de América Central y Panamá aproximadamente por 30 años y que en los últimos años ha fortalecida su división de nutrición aplicada, la que ha sido el grupo de INCAP involucrado, en el desafío nutricional en Honduras.

No obstante, otras agencias también han proveído asistencia técnica para los programas nutricionales, incluyendo AID, CARE, CRS, y las agencias de las Naciones Unidas. El medio ambiente de la asistencia técnica en Honduras relacionado con la nutrición está resumido en el Cuadro D.

El programa INCAP de Honduras, está financiado en parte por una donación de la Oficina Regional para América Central y Panamá de AID (ROCAP) y en parte por la Organización Mundial de la Salud (WHO). Desde mediados de 1950, INCAP ha estado íntimamente implicado en la investigación de los problemas nutricionales de Honduras ya ha sido una activa contraparte de las agencias gubernamentales hondureñas en el aumento de la conciencia pública sobre la seriedad y complejidad del problema nutricional. La asistencia proporcionada por INCAP

Cuadro D

El Ambiente de la Asistencia Técnica de la
Planificación Nutricional Hondureña



en la planificación en Alimentación y Nutrición es llevada a cabo por su División de Nutrición Aplicada (DNA). El objetivo principal de esta División desde su creación, a comienzos de 1970, ha sido trabajar con seis países de la región en el enfrentamiento y solución de sus problemas nutricionales.

Uno de los logros principales de DNA en la región ha sido la creación de una mayor conciencia de los factores interrelacionados que condicionan el estado nutricional, y la necesidad de desarrollar comprehensivamente, programas multisectoriales para el ataque de este conjunto de factores complejos y difíciles. SAPLAN es un resultado directo de este esfuerzo de definir la nutrición como un problema multisectorial.

Este enfoque multicausal ayuda al planificador a comprender que los factores que producen o condicionan la desnutrición debieran ser los blancos de las intervenciones. Esta lógica probablemente es correcta, pero una alternativa que en la práctica ocurre muy a menudo, es la búsqueda de otros factores o intervenciones que pueden mejorar el estado nutricional sin alterar las causas de la desnutrición en ningún sentido estructural. Por ejemplo la incapacidad de una familia campesina para obtener los alimentos que necesita puede ser corregido de distintas maneras. Una alternativa es dar a la familia suficiente tierra y capital para producir más y contar con un mayor suministro directo de nutrientes o vender más para estar habilitado para comprar mas nutrientes. Otra alternativa (para el Estado u otra agencia) es donar nutrientes a la familia, al menos hasta que los niños esten suficientemente grande, y fuera de los niveles críticos, cuando la carencia de nutrientes es particularmente perjudicial. Mientras la primera intervención ataca los factores causales estructurales, la otra no toca las causas fundamentales. El modelo de INCAP, es en realidad un modelo de los factores que influyen en el flujo de nutrientes y no mucho de las causas de la desnutrición; el modelo

de SAPLAN, tal como fue tratado anteriormente, es más un modelo causal. El enfoque de INCAP sugiere los factores que debieran ser modificados en el sistema de alimentos en tanto que el modelo de SAPLAN va un paso más allá sugiere los factores que deberían ser modificados. El éxito de INCAP en operar en un número diferente de contextos nacionales es probablemente el resultado del empleo de un modelo más flexible para guiar la indagación, sin enfocar la discusión tal como el modelo de SAPLAN tiende a hacerlo.

Pero el enfoque de INCAP y sus objetivos iniciales de crear una estructura institucional nacional para la planificación de la nutrición de Honduras ha alcanzado un punto crítico. El éxito en la creación de una agencia de planificación multisectorial ahora, exige un mayor compromiso de INCAP para ayudar a estimular el desarrollo de programas de acciones al nivel local. La política de INCAP en responder a los requerimientos de asistencia técnica, la cual en la práctica ha consistido en visitas de corto plazo hechas por personal de INCAP. En Honduras, a diferencia de otros países de la región INCAP ha sido capaz de colocar un técnico de base permanente, trabajando como asesor global de SAPLAN pero teniendo como foco principal el sistema de vigilancia nutricional. El sistema ha probado ser relativamente exitoso, en la medida que el progreso está siendo orientado hacia la definición de procedimiento de diagnóstico a nivel local, que puedan generar las acciones requeridas para reducir las tasas de desnutrición en áreas donde ésta es más alta. El proyecto de DNALI, no ha generado aún, intervenciones específicas, lo cual es de crítica importancia para juzgar el adecuado carácter del sistema de vigilancia y diagnóstico que está siendo elaborado. Por otra parte, este proyecto sólo se ha llevado de cabo en un período de dos años, en sólo una área del país involucrando sólo a seis comunidades rurales. Es necesario replicar esta experiencia en otras áreas y cotejar los resultados en intervenciones específicas en las cuales puedan ser evaluados y supervisadas.

Los requerimientos de asistencia técnica en solo esta área del programa, están claramente más allá que lo que INCAP puede comprometer en este momento. Las filosofías institucionales que han orientado en el pasado a INCAP hacia la investigación pura y la enseñanza, son aún fuertes. La actual donación de ROCAP es obviamente inadecuada para disponer del personal técnico necesario en los diferentes países de la región, incluyendo a Honduras. Se está haciendo claro que los procedimientos empleados en el pasado para estimular a los gobiernos a instalar agencias de planificación nutricional, como en Honduras, si bien ha sido básicamente a través de cortas visitas periódicas del personal de INCAP, han llegado a su límite y se deben buscar nuevos acuerdos* y financiamientos. Aun hay otro problema que INCAP debe enfrentar, este dice relación con la rotación del personal técnico de otras instituciones con quienes los grupos de planificación nutricional trabajan. Se ha entrenado mucha gente en técnicas y conceptos de planificación nutricional y en procedimiento de diseño y evaluación de proyectos. No obstante lo que INCAP consistentemente encara, es la continua rotación de personas ubicadas en puestos claves. Tan pronto como se entrena a estas personas claves, ellos dejan sus puesto gubernamentales por el sector privado u otras agencias gubernamentales o internacionales. Esta dificultad no ha sido adecuadamente enfrentada por INCAP en el sentido de dedicar un continuo y consciente esfuerzo en un entrenamiento en terreno, y en la creación de un ambiente de trabajo donde la gente se sienta involucrada en un trabajo significativo desarrollando sus propias capacidades, y no la sola la participación en proyectos nutricionales.

Tanto el proyecto relacionado con asistencia técnica, como las funciones de entrenamiento en terreno requieren compromisos substanciales de profesional de bases permanentes. Este compromiso, a la vez implica que o INCAP cambia su personal y estructura de actividades para emplear sus actuales recursos institucionales más hacia la nutrición aplicada que como lo es ahora, o de alguna

*Incluyendo una mayor coordinación con otras agencias nacionales o internacionales de asistencia técnica.

manera, aumenta su base financiera para contratar más personas en su división de nutrición aplicada. Otra alternativa para INCAP es trabajar en unión con otra agencia de asistencia técnica, a fin de emplear sus recursos y multiplicar sus escasos recursos. Cada una de estas alternativas significan serios desafíos para INCAP.

Los requerimientos de asistencia técnica en Honduras surgen fundamentalmente de las necesidades de SAPLAN para estimular y avanzar en el proceso de planificación multisectorial. No obstante, otras agencias asociadas con SAPLAN también ocasionalmente requieren asistencia, dada la sobrecarga de trabajo o la carencia de especialistas entre su personal. Una de estas agencias es AID, quien ha contratado un número importante de consultores de corto plazo en los tres últimos años para ayudar a su programación nutricional, incluyendo la presente consultoría. Estos esfuerzos de corto plazo son solo regularmente buenos en lo que dice relación con el proceso de planificación nutricional en Honduras. Ellos pueden ayudar a programar, pero frecuentemente no están adecuadamente integradas en el trabajo en marcha de SAPLAN y las agencias nacionales asociadas. Cada visitante requiere un tiempo substancial del personal de SAPLAN, así como también de otros funcionarios en los ministerios involucrados en la consultoría. Si el consultor está en la escena por varios días o semanas, el trabajo diario de SAPLAN es interrumpido y tareas de alta prioridad pueden ser retrasadas o llevadas a cabo por personal menos calificado que aquellos asignados a trabajar con el consultor.

Esta interferencia en el amenudo sensible ambiente de trabajo (incluyendo aquellas comunidades locales en las cuales los proyectos pueden estar en una fase difícil y el visitante solo complica el asunto) puede producir reacciones que pueden inhibir el funcionamiento continuo del equipo de planificación aun más allá del día de la partida del consultor.

Otra dificultad, que complica el trabajo de un consultor de corto plazo, es el problema de detectar los asuntos mas sensibles, o

los problemas que pueden estar en discusión localmente en el momento de su visita. Sin saberlo, el consultor puede incluir en su informe algún pasaje que ofenda a una persona o grupo particular. Semejantes errores pueden negar cualquier beneficio positivo que una consultoría puede tener. La existencia de estas deficiencias son la razón por la cual a menudo los consultores tratan de no decir nada que pueda ofender en sus informes, y como resultado dicen poco o nada relevante.

Aún cuando, la tentación para invitar a alguien de afuera para ayudar en la programación, sea grande, una táctica, más satisfactoria probablemente, podría ser evitar los consultores de corto plazo e intentar conseguir la ayuda de un equipo de asistencia técnica con experiencia. Aunque la ayuda de corto plazo puede ser necesaria, quizás sería mejor contratarla a través de equipos de asistencia técnica de largo plazo, que directamente.

3. Recomendaciones Para Resolver Algunas De Las Restricciones

3.1 Investigación Requerida

3.1.1 Análisis Institucional

En la discusión precedente acerca de algunas de las restricciones que limitan la efectividad de las distintas respuestas institucionales al problema nutricional, hemos también delineado o mencionado algunas de las posibles soluciones de estos factores restrictivos. Sin embargo, una limitación del análisis anterior, ha sido la necesidad de enfocar la atención en las instituciones más importantes implicadas en la planificación nutricional, principalmente en SAPLAN (especialmente su Grupo Central), AID e INCAP. Un tiempo substancialmente mayor del que dispusimos, debería ser dedicado a la investigación de las capacidades institucionales de las diferentes agencias que componen SAPLAN y así como también a las agencias internacionales, especialmente aquellas involucradas en alimentación complementaria. Esas capacidades podrían ser juzgadas usando algunos de los mismos criterios empleados en el, muy preliminar, análisis en torno

a AID, SAPLAN e INCAP, en términos de sus objetivos institucionales, estructura y eficiencia administrativa, sus vínculos con la acción de otras agencias, sus capacidades para programas evaluativos, y la adeducación de la gente entrenada técnicamente que ellos emplean (tanto en términos del grado de entrenamiento que ellos han recibido como en relación a las técnicas para un entrenamiento en servicio y un aprendizaje institucional que sean estimuladores). Quizás la simulación computacional propuesta para los programas alimentarios podría guiar de alguna manera ésta investigación.

- 3.1.2 Otra área que no hemos explorado, es aquella relativa a las políticas generales del gobierno Hondureño en los distintos sectores, que pueden tener alguna relevancia nutricional. En particular es urgente que sean examinadas las políticas del sector agrario a fin de estimar su impacto nutricional. En un país como Honduras que depende, en una proporción importante, de la exportación agrícola para su intercambio internacional, es muy difícil argumentar que la tierra y los recursos actualmente empleados para generar estas divisas sean transferidos a la producción de alimentos básicos. Sin embargo, las dificultades iniciales en el proyecto Aguan Valley donde están siendo cultivados cítricos y palmas africanas mostraron los efectos de la ignorancia en relación a los requerimientos nutricionales de los trabajadores asentados en las tierras del proyectos. Aunque no orientados a la producción para la exportación hacia mercados extranjeros, prácticamente toda la producción del proyectos estaba siendo remitida fuera del área dejando pocos nutrientes para los residentes locales. En otras áreas, la dependencia del campo con la exportación de vacuno complica el diseño de políticas agrario-nutricionales. El costo oportunidad de los nutrientes derivados de la producción de ganados son bien conocidas, y mas aún de la productividad de la tierra empleada para criar ganado en el país.

Las políticas de importación y comercio son también críticas para el estado nutricional de la población. El intento del Estado para controlar la exportación de alimentos más allá de sus fronteras, tiene como una de sus funciones la protección del estado nutricional de la población de Honduras, pero es necesario llevar a cabo un estudio serio de los actuales efectos nutricionales de estas políticas.

Otra interrogante, acerca de políticas, que debe ser investigada, y que probablemente va a aumentar en importancia en los meses venideros en Honduras es el efecto de la inflación en el estado nutricional. En algunos países como Chile que han experimentado tasas muy altas de inflación, las típicas medidas asumidas para combatirla (y que son tradicionalmente invocadas) pueden tener un serio impacto negativo en el estado nutricional de ciertos segmentos de la población. Algunas de estas dificultades podrán aparecer si la presente tendencia inflacionaria continúa y si no se toman medidas contrarias. En general, se debe analizar el impacto diferencial de las macro-políticas en distintos segmentos de la población, en términos de su estado nutricional. Si los efectos diferenciales de las políticas relativas al estado nutricional pueden ser documentadas y presentadas a los planificadores agrícolas o económicos se evitaría el impacto nutricional potencialmente adverso, y desarrollar otras que podrían tener un efecto positivo en el estado nutricional. Mas aún, la "política" ambiental de los programas nutricionales es de fundamental importancia para la interpretación del probable impacto de semejantes programas. Un proyecto nutricional que espera estimular el consumo humano de la soya, por ejemplo, que ocurre en una región donde la alimentación del ganado está siendo industrializada empleando soya, podría probablemente fracasar en tener un efecto nutricional positivo debido a la competencia por el uso de la soya como alimento de ganado. La comprensión de la política ambiental en que funcionan los proyectos de nutrición puede ayudar a salvar los recursos y a una mejor interpretación de la evaluación del impacto nutricional de tales programas.

El impacto de las políticas del sector salud en el estado nutricional son también de particular importancia. Se debe hacer un serio esfuerzo en investigar el impacto actual del extenso programa de protección del Ministerio de Salud sobre el estado nutricional de los pobres del campo, que es el grupo objeto más difícil de alcanzar a través de muchos programas típicos de desarrollo. Varias políticas del sector salud podrían ser analizadas, incluyendo la selección y entrenamiento de parteras y otros trabajadores de la salud en la comunidad, los efectos del aumento de las inversiones en grandes complejos hospitalarios, más que en centros modestos de salud rural, y los posibles efectos de tener a todos médicos sirviendo por un período razonable de tiempo en las áreas rurales. Estas y otras políticas alternativas deben ser examinadas en relación a su impacto nutricional, además de evaluar aquellos proyectos específicos que están ya en cursos, como el proyecto de saneamiento ambiental y el de los centros de recuperación.

3.2 Sugerencias a SAPLAN

Los problemas que ha experimentado SAPLAN en lo que afecta a su propia estructura y operación interna, se ubican en dos categorías generales: (1) la organización de SAPLAN, su base y estructura institucional, y (2) las capacidades y motivaciones de su personal, haciendo referencia principalmente al Grupo Central.

3.2.1 Modificaciones Institucionales

La reestructuración institucional es siempre un trabajo arriesgado, probablemente no existe una respuesta última sobre como organizar mejor el trabajo humano para el tipo de tareas que enfrenta el personal de SAPLAN y en el ambiente general en que ellos trabajan. No obstante, la autoevaluación profunda que SAPLAN ha emprendido en los últimos meses, ha sugerido algunas de los problemas básicos detectados en sus primeros tres años de existencia.

Una modificación podría ser, la introducción de algunos cambios dentro del Acuerdo No 144 que es la base legal de SAPLAN. Un

tipo de cambio podría ser la constitución de una Comisión de Ministros, que podría comentar y finalmente aprobar el plan quinquenal y los planes operacionales anuales. Esta comisión podría dar a las decisiones y estrategias de SAPLAN, un mayor peso dentro de los ministerios que componen el Sistema, lo que puede ayudar a movilizar los recursos ministeriales y a mover más rápido y con una mayor coordinación los distintos proyectos.

Una segunda modificación que podría ser considerada, es incluir en el acuerdo una proposición explícita referida al objetivo principal de SAPLAN, que es reducir las tasas de desnutrición en Honduras. Esta explícita proposición, expresa la razón básica de la existencia de SAPLAN, y podría ayudarlo a especificar un número limitado de proyectos y a justificar sus acciones dirigidas a lograr que los Ministerios actúen, y entonces evaluar sus acciones. La necesidad de saber como cambian las tasas de desnutrición en el tiempo pueden requerir también la instalación de algún sistema de vigilancia nutricional lo más pronto posible, y su diseño y creación puede acelerarse con la acción coordinada de las distintas agencias que deberían participar.

3.2.2 La Composición y Capacidades del Grupo Central de SAPLAN

Estando compuesto por varias agencias, cada una de ellas compuestas a su vez por numerosas divisiones y oficinas, es necesario resolver el problema relativo a la competencia de los representantes de las agencias. La naturaleza del representante depende del tipo de trabajo que se espera que el realice en el Grupo Central de SAPLAN, y hasta la fecha esta definición no ha sido suficientemente precisada. Sin embargo, asumiendo que el trabajo básico de SAPLAN está, y continuará estando, relacionado con la planificación, coordinación y evaluación de programas y proyectos nutricionales, podría parecer lógico solicitar que las agencias más importantes de cada sector, que están representados en SAPLAN, nombraran como representante a un especialista en planificación, coordinación y evaluación. Es más conveniente

que un tipo de persona con esas características venga de la división de planificación del ministerio de cada sector. Quizás esta persona debiera ser nombrado como un representante permanente en SAPLAN y sus obligaciones definidas en un modo similar a como define a los "sectorialistas" en CONSUPLANE.

Debido a la variedad de los proyectos que estan siendo coordinados y evaluados por SAPLAN, puede ser útil también, definir las obligaciones de un representante temporal. Esta persona podría ser asignado al Grupo Central de SAPLAN por un período específico de tiempo y debiera tener destrezas relevantes en relación con el proyecto en cuestión. Para ambos tipos de representantes, CONSUPLANE debiera tener un presupuesto suficiente a fin de pagarles salarios completos durante el período de tiempo que ellos trabajen en el Grupo Central de SAPLAN, de manera de interesar a los diferentes ministerios en el ahorro de sueldos, y generar disciplina y lealtades en el personal.

En términos del requerimiento de otro personal, un factor determinante será la naturaleza del trabajo que SAPLAN emprenda en el futuro. La experiencia hasta la fecha ha sugerido, que no ha habido suficiente delegación de autoridad y la creación de un personal administrativo grande y suficiente de manera de hacer más eficaz el proceso requerido para las autorizaciones presupuestarias, propuestas, correspondencia, etc. Esta dificultad ha ocurrido bajo condiciones en que SAPLAN ha actuado principalmente como un coordinador de proyectos sin demasiada autoridad en la implementación o responsabilidad. Si SAPLAN encontrara la manera de como perfeccionar el flujo administrativo, algunas de estas dificultades de sobrecarga del sistema podrían reducirse. No obstante, SAPLAN debiera estar más involucrado en la administración de proyectos tal como sería el caso de si SAPLAN llegara a actuar como administrador de todos los préstamos, donaciones y otros fondos que tienen un objetivo nutricional, entonces, se requeriría un mayor incremento del aparato y destrezas administrativas.

3.2.3 El desarrollo de un estilo de aprendizaje institucional

Uno de los requerimientos de un experimento exitoso de planificación nutricional multisectorial es el continuo mejoramiento de las capacidades técnicas del personal de la agencia de planificación, en este caso SAPLAN. La habilidad de una agencia para involucrar a otras agencias implementadoras en la gestión de planes y proyectos se puede aumentar con un diseño competente de proyectos, incluyendo el desarrollo de hipótesis bien fundamentadas en la práctica y teorías probadas acerca del porque del éxito de intervenciones particulares. Todos los esfuerzos para crear una estructura institucional con una influencia organizacional suficiente para implementar planes en el combate contra la desnutrición fracasarían, si no están sostenidos en un equipo de planificación de alta calificación técnica y científica. Esta competencia deriva fundamentalmente de los análisis continuados y del perfeccionamiento de teorías y técnicas través de los programas de acción. El éxito de las agencias de planificación está en su capacidad de llevar a cabo una "Planificación activa y científica" mas que en dedicarse a "documentos de planificación", o simplemente la elaboración de metas y objetivos para los programas, sin estar íntimamente unidos con el aprendizaje a través de la experiencia real en el terreno.

Existen dos rasgos de la planificación activa y científica que quisieramos enfatizar; uno es el método científico como una herramienta básica de aprendizaje, y la otra es el enfoque inductivo para generar programas desde el nivel local a los niveles regionales y nacionales.

Muchas de las actividades que son emprendidas en todas partes del mundo bajo la apariencia de la planificación nutricional son de hecho poco más que programación de intervenciones ideados para tener un impacto en el estado nutricional de la población. El proceso para seleccionar intervenciones o diseñar políticas

son a menudo, por necesidad, basados en un conocimiento defectuoso e incompleto. Se necesita una metodología que dé sentido a la toma de decisiones para la planificación, las cuales mejoren con el tiempo.

Mientras los problemas nutricionales en Honduras han existido probablemente desde los comienzos, solo recientemente hay un extendido interés por atacar el problema sobre una base amplia y comprensiva. Además, en el contexto actual, el problema nutricional es tan complejo como el problema del desarrollo. Estos dos factores se combinan para crear una situación, acerca de la cual hay todavía mucho que aprender, cuando se deriva a la planificación del mejoramiento nutricional. Lo que más se conoce, es la naturaleza cualitativa, lo cual no es suficiente cuando se debe seleccionar entre "buenos" proyectos en un ambiente de escasos recursos.

En esta situación lo que se necesita es un enfoque de la planificación nutricional que provea respuestas rápidas a un problema que por sus características severas, no puede esperar los resultados de extensos estudios. No obstante, al mismo tiempo este enfoque debe proveer un continuo mejoramiento de la comprensión del problema y de como se están llevando a cabo las actividades programadas. Este aprendizaje puede ser difícil en un contexto institucional que a menudo enfatiza la continuidad de la acción más que el cambio. Sin embargo, es urgente que el personal técnico de SAPLAN pueda crear este ambiente, para poder decir que ellos están experimentando, para poder admitir que ellos están actuando para aprender, es muy difícil aprender cuando uno es requerido y al mismo tiempo pretender estar seguro.

En muchas situaciones, el mejor modelo de aprendizaje, probado en el tiempo, ha sido el "método científico". En su más simple forma, el método científico es un proceso que comienza con la formulación de una teoría la cual a menudo está basada en un

conocimiento común. A continuación se observan determinadas variables identificadas en la teoría y se diseña una acción, la cual según la predicción teórica debe generar cambios específicos en las variables. Finalmente, se lleva a cabo la acción y se hacen nuevas observaciones para determinar si los cambios predichos ocurrieron, entonces la teoría se refuerza; si ello no ocurriera, se debe poner en cuestión la teoría y es necesario modificarla o formular una nueva.

Claramente el método científico no producirá conocimientos inmediatos. Lo que él hará, es ayudar converger gradualmente en un más riguroso y preciso entendimiento del problema. En oposición, los métodos más comunes de planificación, como el de la confianza en la opinión del experto, no entrega un mecanismo sistemático para mejorar el conocimiento existente, por el contrario, son altamente dependientes de participaciones individuales en el proceso de planificación. En los casos extremos, en el único momento en donde hay un cambio en el cuerpo de conocimientos es cuando hay un cambio en el experto consultado. La metodología de diagnóstico, brevemente descrita aquí, tiene sus orígenes en el método científico y ese método constituye una de las características principales de la metodología. El propósito principal de esta metodología, es proveer una herramienta para la toma de decisiones a los planificadores nutricionales y servir como una guía para la selección de acciones y un marco de trabajo para el aprendizaje de como las actividades son emprendidas. Esta metodología puede satisfacer tanto la necesidad de acción inmediata como el constante perfeccionamiento del conocimiento en se basan los programas de acción.

Pero el conocimiento científico no será satisfactorio si tiende más hacia un enfoque deductivo que inductivo. La mayoría de las actividades de planificación gubernamental ocurren al nivel central. Estas son llevadas a cabo por profesionales que formulan políticas desde sus oficinas en Tegucigalpa para ser implementadas en asentamientos regionales o locales. Este tipo de planificación

puede ser caracterizada como un enfoque deductivo, en el cual las políticas se basan menudo en reducidas premisas o en descripciones generalizadas de la naturaleza del problema, y de ahí se derivan las conclusiones respecto a la situación específica.

A la vez que, este enfoque deductivo es más común en la planificación y es útil en muchas circunstancias, tiene numerosas desventajas. A menudo estas políticas en estos sistemas centro-periferia deben ser muy simples, y relativamente uniformes, por que existen límites administrativos para la variedad y complejidad de las políticas, las cuales son formuladas centralmente e implementadas en localidades periféricas. Una de las más importantes desventajas, con especial relevancia para la planificación nutricional, es que éste enfoque deductivo es limitado en el volumen y variedad de las experimentaciones que permite.

Dado que las políticas están basadas en premisas generalizadas, solo dichas premisas limitadas pueden ser probadas. Como las intervenciones son formuladas a partir de una teoría generalizada del problema, el enfoque deductivo tiende a reducir la variedad, no permitiendo probar las posibilidades de que diferentes factores causales estén siendo los dominantes en distintas localidades. La naturaleza compleja del problema nutricional requiere de un enfoque de planificación que permita a los que toman decisiones, la oportunidad de probar diferentes actividades en variadas y diferentes comunidades. Esta experimentación consciente podría ayudar a maximizar el aprendizaje acerca de distintas de posibilidades.

Lo opuesto al enfoque deductivo planificación es el enfoque inductivo, que se inicia observando las localidades y de estas observaciones se derivan las conclusiones con respecto a la situación general. Este enfoque promueve la experimentación con diferentes tipos de intervenciones para diferentes localidades. La teoría general y la política en su globalidad podría ser

inducida de las situaciones actuales en comunidades específicas. Este enfoque inductivo de la planificación provee una mayor flexibilidad sobre la complejidad del problema de la desnutrición. El resultado de este procedimiento es el diagnóstico de una comunidad particular y programas de acción ajustados a condiciones específicas de esa comunidad.

Hay muchas razones sobre el porqué la comunidad parece ser el nivel apropiado de desagregación para llevar a cabo una planificación inductiva. Una de las razones principales es que a menudo las políticas son implementadas al nivel de la comunidad. Esta situación es particularmente cierta en el campo de la nutrición, donde las intervenciones tradicionales incluyendo la entrega de sistemas de salud (postas de salud), saneamiento ambiental (suministro de agua y sistemas de excretas), alimentación suplementaria y educación no formal (extensión de servicios en salud y agricultura). Incluso aquellos programas que son característicamente nacionales en extensión (como importaciones-exportaciones y políticas de mantención de precios), pueden ser llevadas a cabo de un modo más efectivo cuando las dinámicas de sus efectos al nivel comunitarios son mejor comprendidos.

Otra razón para concentrar el diagnóstico al nivel comunitario es la necesidad de definir un grupo "trabajable". Donde en algunos casos puede ser útil hacer el diagnóstico al nivel del núcleo familiar, ya que la experiencia ha demostrado que los procedimientos de diagnóstico presentan, para muchas comunidades, la exactitud necesaria para desagregar conclusiones al menos para grupos de familias. Por otra parte, el agregar el diagnóstico más allá del nivel comunitario (i.e., nivel regional o estatal), a menudo produce una innecesaria pérdida de homogeneidad. Una presunción básica en el desarrollo de una metodología de planificación activa científica es que puede esperarse que las causas de la desnutrición varíen de una población grupal a otra. Como resultado, la población grupal es definida como

objeto del diagnóstico y se debe escoger una acción tal que provea una situación de mayor homogeneidad y practicidad entre sus miembros; una comunidad imprecisamente definida es usualmente la población grupal más homogénea.

Empleando alguna versión de esta "planificación activa científica" y siguiendo el método científico inductivo, tal como fue descrito aquí brevemente, se puede elevar las capacidades técnicas y el compromiso del equipo de SAPLAN y quizás, lo más importante, puede contribuir a la calidad de los proyectos nutricionales que son puestos en práctica. Semejante procedimiento es ciertamente más difícil que la planificación de escritorio, pero la inversión parece ser justificada, especialmente cuando se está tratando con tal complejo conjunto de problemas subsumidos en la planificación nutricional multisectorial.

Sin embargo, el modelo de aprendizaje inductivo de planificación no va a resultar automáticamente en mejores planes y en un equipo más comprometido, técnicamente más desarrollado y competente. Ciertos procedimientos, que ya han sido empleados anteriormente con una relativa extensión por SAPLAN, podrían ser más enfatizados para lograr estos fines. Asumiendo que se llevarán a cabo los diagnósticos de comunidades. Un mecanismo para el intercambio de ideas y la especificación de hipótesis es, la organización de seminarios estructurados internamente acerca de temas específicos en cada oportunidad, en donde se podría esperar una cierta preparación de cada miembro del personal y una o dos personas podrían ser responsables de la dirección de la discusión. Se podría invitar a especialistas en campos específicos para que asistan a estos seminarios. Se podrían preparar documentos cortos y presentar informes más extensos a cada seminario como una revisión preliminar de estudios, evaluaciones y planes de proyectos que podrían, posteriormente, tener mayor circulación. La clarificación de las brechas teóricas existentes, permitiría la definición de requerimientos de entrenamientos a instituciones como INCAP.

Otro mecanismo en donde se puede concentrar la atención del personal en la solución de problemas locales y específicos, es la cuidadosa selección de las comunidades en que trabajar. Tal como fue enfatizado en el Seminario Júcaro Galán, una actividad de alta prioridad en los meses venideros para SAPLAN es identificar las áreas geográficas de alta prevalencia de problemas nutricionales. A nivel de los proyectos de desarrollo regional, como PRODERO, que están operando en áreas con altos niveles de desnutrición grado tres y dos, el diagnóstico inicial y los procedimientos de planeamiento local deben ser integrados con estos proyectos. El trabajo de diagnóstico ya completado podría ayudar a localizar comunidades específicas. El trabajo podría ser entonces iniciado con las organizaciones comunitarias para identificar los factores que condicionan los problemas nutricionales característicos en la comunidad. Al trabajar con estas organizaciones locales, se debe hacer algún esfuerzo para estudiar el nivel de organización y la capacidad de los grupos locales tanto para diagnosticar, como para ayudar a implementar las intervenciones que emerjan del proceso de diagnóstico.

3.2.4 Coordinación de los programas de alimentación suplementaria

La complejidad de los problemas nutricionales y la extensión de la desnutrición en Honduras hace altamente problemática la tarea de desarrollar acciones para su reducción. Un recurso potencial que tiene SAPLAN, como agencia de planeamiento de alimentación y nutrición, son los alimentos donados a Honduras por diferentes programas. SAPLAN podría ayudar en gran medida a esos programas, a través de la identificación de las áreas geográficas con alta prevalencia de desnutrición, donde se podrían usar estos alimentos hasta que se diseñen e implementen programas de mayor alcance. Estos recursos, empleados cuidadosamente incluso podrían ayudar a fortalecer las organizaciones locales en el diagnóstico y manejo de intervenciones complejas que empezaran a iniciarse una vez que los acuerdos inter-institucionales y los compromisos hayan salido adelante. SAPLAN también podría ayudar a estos programas, orientándolos hacia procedimientos

adecuados de la evaluación de los diferentes aspectos de los proyectos que están funcionando y que a menudo cuentan con pocos recursos técnicos y humanos, para desarrollar un adecuado programa evaluativo.

En suma, los programas de alimentación suplementaria podrían proveer aquellos recursos que SAPLAN necesita para su trabajo diagnóstico a nivel comunitario, y SAPLAN podría suministrar orientación y recursos de evaluación que estos programas pueden carecer. A través del empleo más eficiente de estos recursos, los problemas nutricionales de los grupos de alto riesgo se deben reducir. La sección II de este informe describe la estructura y funcionamiento de estos programas, y los recursos que estos administran.

Tal como urgía el Seminario Jícaro Galán, la coordinación de estos programas de alimentación suplementaria requiere que SAPLAN, conjuntamente con las agencias pertinentes, ejecute un número de acciones preliminares, incluyendo las siguientes:

1. Una evaluación de los programas existentes, que comprenda la especificación de los datos recolectados periódicamente que podrían ser necesarios para la coordinación. Parte de estos datos básicos se presenta en la Sección II de este informe, con sugerencias relativas a los pasos futuros que se deben tomar para completar la recolección.
2. La preparación de un manual para guiar la formulación y ejecución de proyectos que tienen la distribución de alimentos como un elemento, aun cuando la nutrición pueda o no pueda ser un objetivo explícito. Este manual especificaría algunos de los puntos básicos a ser considerados en el diseño de futuros proyectos, un criterio explícito para la selección de familias y comunidades que SAPLAN define como de grupo de alto riesgo en la obtención de alimentos, normas generales con referencias a preparación, almacenaje,

y supervisión de los programas de distribución de alimentos, y mecanismos para asegurar la coordinación y evaluación de los programas.

3. La publicación de las conclusiones de SAPLAN con referencia a las áreas geográficas de alta desnutrición donde los programas de distribución de alimentos deben ser concentrados. La implementación del programa de diagnóstico comunitario en aquellos áreas podría ayudar a asegurar que los recursos alimenticios puedan ser combinados de una manera productiva con otras intervenciones.

3.3 Surgencia a la Misión de AID

Muchos de los problemas detectados en los esfuerzos de planificación multisectorial de SAPLAN, también fueron encontrados en el desarrollo de los esfuerzos de apoyo de la Misión de AID. El desarrollo de mecanismos colaborativos con agencias relevantes es fundamental para ambas instituciones, así como la necesidad de coordinar y emplear eficientemente los recursos escasos. Quizás la Misión podría experimentar con algunas de las técnicas como las que SAPLAN ha estado tratando de desarrollar, incluyendo los siguientes:

- 3.3.1 La formación de un equipo multisectorial de planificación al interior de la Misión, con la participación de personas de las secciones de agricultura, educación, salud e ingeniería de AID. Las metas de un equipo semejante podrían incluir (1) coordinación de los distintos proyectos en las diferentes secciones de AID, de modo que se puedan destacar las preocupaciones nutricionales y las áreas coincidentes de los proyectos pueden maximizar la efectividad de los limitados recursos que AID administra, (2) desarrollo de procedimientos evaluativas, que podrían ser beneficiosos a todos aquellos proyectos con un componente nutricional (esta preocupación evaluativa, la podría extenderse beneficiosamente a los problemas administrativos, implicados en relación de la AID con las agencias Hondureñas,

los cuales afectan a muchos, si no todos, los proyectos a los que la Misión contribuye); (3) facilitar la implementación de diferentes proyectos relevantes, que estén incluidos en el préstamo o donación nutricional, comprendiendo la perfección de sus diseños, los cuales dependerían de la competencia técnica del personal de la Misión y de otras agencias externas conocidas por el equipo.

3.3.2 Crear un grupo interno de planificación

El problema nutricional conduce como hemos visto a muchas de las controversias fundamentales del desarrollo. Entonces, el diseño e implementación de proyectos nutricionales ha impulsado necesariamente a las agencias de planificación nutricional a emplear algún modelo, que aunque tosco, diga relación con el proceso de desarrollo con el cual ellos están lidiando. La Misión ciertamente está aún más preocupada con la especificación e implementación de proyectos de desarrollo en muchos sectores de la economía. Dada la complejidad de su tarea, es crítico para la Misión: (1) desarrollar un modelo simplificado del proceso de desarrollo en Honduras, (2) someterlo a la discusión y análisis, en conjunto con los especialistas hondureños en desarrollo, y (3) utilizarlo para priorizar y darle continuidad a los programas. En este modelo se debería especificar el rol de los programas nutricionales. Algunos mecanismos tales como seminarios internos y la preparación de documentos de análisis por miembros del equipo, para ser presentados en reuniones nacionales e internacionales, podrían ayudar e estimular la especificación de un modelo (o los modelos) de desarrollo, los cuales a su vez podrían dar mayor seguridad para que las acciones que la Misión emprende sean, de hecho, más relevantes en relación a los problemas y condiciones hondureños, y tengan mayor probabilidad de ser apoyados fuertemente por las agencias de contraparte. Los planes de corto y largo plazo de la Misión deben ser el mejor producto de este grupo.

Otra función de este grupo interno de planificación debe ser, emprender y o estimular la evaluación de los programas y

procedimientos de la Misión a fin de que se puedan identificar los problemas y aplicar acciones correctivas. Una dificultad importante, que esta consultoría encontró en el estudio de los logros y restricciones de la planificación nutricional multi-sectorial, fue la ausencia de estudios completos por parte de la Misión. Tanto SAPLAN como INCAP han llevado a cabo evaluaciones periódicas y han sido capaces de producir meditaciones evaluaciones de sus programas y perspectivas, las cuales han proporcionado mucho del material usado en este informe. En el caso de la Misión de AID, hubo que basarse en información subjetiva, la cual sin duda es menos rigurosa y por lo tanto menos útil que la información y visión producida por un estudio minucioso. Aún cuando es discutible que semejante estudio pueda ser llevado a cabo por un grupo interno, al menos el grupo de planificación y análisis podría coordinar y orientarlo.

3.3.3 Apoyo a SAPLAN

El continuo y creciente apoyo por parte de AID a los esfuerzos iniciales comienzan a dar resultados. La primera fase del establecimiento de SAPLAN se ha completado, y los resultados de la Conferencia de Júcaro Galán indican el camino hacia la solución de algunos problemas fundamentales, que sin duda SAPLAN ha tenido en últimos meses. La forma que asuma esta ayuda y la estrategia que haya tras ella son de crítica importancia.

Un paso que se debe dar, es la extensión del programa de donación y préstamos más allá de 1981. Este tiempo puede ser bien empleado para avanzar más, tanto en las intervenciones comunitarias y en las actividades de diagnóstico como también, para llevar a cabo las reformas necesarias en la estructura de SAPLAN. Este tiempo podría ser también útil para intentar crear los mecanismos de coordinación para los programas de alimentación suplementaria. Puesto que los fondos del préstamo no serán emitidos, al menos, hasta Octubre de 1980, esta extensión no significaría muchos fondos adicionales. No obstante, se deben definir claras

indicaciones programáticas para señalar el progreso obtenido en las tres áreas prioritarias de SAPLAN, de manera que los esfuerzos para generar un programa de inversión para cuatro o cinco años para ser iniciado en 1981, sea el resultado de un útil diseño. Varias alternativas son posibles después de 1981. Uno es negociar un nuevo programa de donación y préstamo tomando en cuenta los compromisos de fondos que puedan resultar del aumento del interés de IDB en el área nutricional. Dicho programa podría generarse, presumiblemente, en el trabajo de diagnóstico y planificación que SAPLAN debe emprender en las regiones de mayor prevalencia a la desnutrición, en los próximos meses. En otras palabras, el trabajo de diagnóstico de SAPLAN debería ser la base para la solicitud de fondos a AID o a cualquier otra agencia que pudiera tener fondos disponibles, incluyendo agencias nacionales Hondureñas.

El grado de implicación presupuestaria y administrativa de SAPLAN en los proyectos derivados de estas actividades de diagnóstico debería ser un importante aspecto a resolver. Sin embargo, las opciones están casi completamente abiertas, esto es, podría haber una mayor o menor ingerencia administrativa de SAPLAN en la ejecución de los proyectos, dependiendo de las condiciones en el momento y de las capacidades de SAPLAN para continuar en esta área.

Una segunda alternativa para AID, es financiar programas de alimentación complementaria y otras actividades asociadas en Honduras a través de recursos generados por las ventas de alimentos del Título II como los consignados en la Sección 206. Es posible generar casi \$5 millones en un periodo de tres años. BANASUPRO ya ha tenido alguna experiencia con la venta de mercancías donadas (como parte del programa EEC), y podría ser la agencia que manejara las transacciones comerciales.

Sin embargo, antes de escoger esta opción se deben resolver algunos aspectos. El primer aspecto es la capacidad de BANASUPRO.

Presumiblemente esa agencia podría tomar los alimentos del Título II, distribuirlos en el país, y venderlos a precio ligeramente más bajo que el de mercado. Podría, entonces, devolver esos fondos a otra agencia después de deducir los costos de administración, o podría retener esos fondos para la construcción de instalaciones de almacenamiento o de ventas, etc. La capacidad administrativa y los planes de BANASUPRO deberían ser cuidadosamente evaluados. Una posible agencia que podría manejar los fondos excedentes podría ser SAPLAN. En este caso, no habría problemas en la ingerencia de SAPLAN en materias financieras y administrativas, dado que SAPLAN tendría la responsabilidad de usar los fondos de la manera más eficiente. Dadas su orientación planificadora, SAPLAN no ha probado ser un eficiente administrador de fondos, pero esta capacidad puede ser aumentada, dada la suficiente importancia de la función.

Otro problema podría ser el uso de los fondos "206", los cuales por ley son restrictivos para aumentar la capacidad Hondureña para operar los programas de alimentación suplementaria. Como se señala en las secciones anteriores de este informe, el mandato de SAPLAN es más amplio que la simple operación de programas de alimentación suplementaria. Además SAPLAN ha tenido pocas experiencia en el control y coordinación de dos programas de alimentación suplementaria, y menos aún, en la operación de esos programas. El esfuerzo principal de SAPLAN ha estado en otras áreas, como es la preparación del Plan Nutricional Quinquenal, y el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y técnicas. Se podría argumentar que estas actividades son las precondiciones para comenzar a operar eficientemente los programas de alimentación complementaria, pero ciertamente este punto requiere de algunas clarificaciones para que AID cuente únicamente con los fondos "206" para apoyar los inmensos esfuerzos de la planificación nutricional multisectorial.

3.4 INCAP y otras agencias de Asistencia Técnica

El apoyo técnico que INCAP ha entregado a SAPLAN han estado

fundamentalmente orientados a desarrollar su capacidad en la preparación del plan quinquenal y en la coordinación de proyectos implementados por diferentes agencias. Esta asistencia, ha sido a menudo entregada a través de visitas de corto plazo de funcionarios de INCAP.

El compromiso de recursos técnicos de tiempo completo, para llevar a cabo el trabajo de diagnóstico de terreno y la elaboración de proyectos, se ha limitado a una persona, pero esta experiencia indica el tipo de asistencia que SAPLAN va a necesitar en la siguiente fase de su trabajo. Se necesitarán sustancialmente, más personal permanente en el futuro. Si se prueba que el grant de ROCAP es inadecuado para solucionar este problema, SAPLAN, AID, e INCAP deberían considerar otras alternativas incluyendo la posibilidad de un contrato directo de asistencia técnica entre INCAP y la Misión, como se hizo en la evaluación nutricional de 1975. Si se probara que INCAP tiene dificultades para proporcionar el personal necesario, quizás se podría considerar la posibilidad de incorporar otras agencias o grupos con experiencia en el campo de planificación nutricional.

Sin embargo, el empuje general de la asistencia técnica debería orientarse en las bases puestas por INCAP, en acuerdo a las líneas ya definidas, con mayor énfasis en lo que nosotros hemos llamado "planificación activa y científica." El uso de consultores de corto plazo debería ser cuidadosamente definido para dar continuidad al apoyo y evitar la introducción de esfuerzos ajenos, que puedan servir a necesidades de programación particular, pero que pueden fácilmente sobrecargar o distraer el fortalecimiento programático de la planificación para el desarrollo en Honduras.

En cuanto a la contribución de la asistencia técnica al entrenamiento de técnicos Hondureños en el país, su naturaleza debería depender de la definición final de las futuras actividades de SAPLAN. Ya sea que se introduzca o no la "planificación activo-científico," es

necesario incorporar tres especialistas colaboradores:

1. un especialista en sistema de información, con conocimientos en nutrición,
2. un "economista nutricional," quien podría ser capaz de llevar a cabo investigaciones acerca de las implicancias nutricionales de las políticas y tendencias macro-económicas y agrarias, y
3. un analista de sistema con experiencia en la evaluación de sistemas de distribución de alimentos y programas de alimentación complementaria.

El concepto "de la planificación activo-científica" podría llegar a ser la base de ese tipo de actividades de asistencia técnica, con mayor énfasis metodológico de como fueron visualizadas anteriormente, se necesitarían dos especialistas para ayudar en diagnóstico de comunidades y en las actividades de intervención:

1. un especialista en desarrollo comunitario integrado con experiencia en proyectos agrícolas
2. otro especialista en desarrollo comunitario, pero con experiencia en planificación para la salud.

Estos individuos serían esencialmente los maestros y orientadores de los técnicos Hondureños y del equipo como una totalidad, para la construcción de un sistema de planificación como un enfoque inductivo, basado en el método científico.

Este entrenamiento podría ser complementado por visitas a los países en donde se ha estado trabajando con procedimientos de planificación nutricional multisectorial con una orientación similar, incluyendo Colombia (Cali) y Chile (proyecto regional de Talca). Esas visitas serían coordinadas de modo de permitir la participación de los actuales alumnos en los programas ya funcionando, para que de este modo se logren experiencias operativas así como puntos de referencia para la experimentación dentro de Honduras.

Sin embargo, estas visitas a proyectos específicos en el extranjero deben ser programados cuidadosamente, con el fin de evitar la

disminución de los ya escasos recursos humanos en momentos críticos (como ya ocurrido con alguna frecuencia en el pasado).

Otra táctica que se podría intentar, es traer a Honduras ideas de proyectos nutricionales conjuntamente con las personas que los han probado en otros países. Se podrían llevar a cabo versiones en pequeña escala de esos proyectos, adaptadas a las condiciones Hondureñas. Este procedimiento daría entrenamiento a las personas que ayudaran en la implementación del experimento y podría entregar más información a las personas que los habían diseñado inicialmente, acerca de la conveniencia de sus ideas y de como adaptarlas a otras condiciones.

Existen varios grupos en Cali, Colombia, que están desarrollando y probando ideas innovadoras en las áreas de nutrición, salud y aprendizaje de la comunidad. La siguiente es una lista de esos proyectos con el nombre de las personas que pueden servir como contacto:

1. Proyecto de Nutrición, Universidad del Valle - Luis Fajardo
2. PRIMPS, Universidad del Valle - Alfredo Aguirre
3. CIMDER, Universidad del Valle - Oscar Echeverry
4. Hogar Juvenil Campesino, Buenos Aires Cauca - Oscar Bolaños
5. FUNDAEC - Farsam Arbad

SECCION II: PROGRAMAS DE ALIMENTACION COMPLEMENTARIA

1. Introducción

Como una parte nuestra evaluación referida al estado de la planificación nutricional multisectorial en Honduras, especialmente como ésta es expresado por SAPLAN, se nos solicitó describir "todos los programas vigentes de alimentación complementaria (comprendiendo aquellos no señalados por el P.L. 480 Título II), estableciendo orientaciones para estandarizar y centralizar toda la información pertinente al interior de SAPLAN" (Ver Plan de Trabajo, Apéndice I).

Los programas de alimentación suplementaria presentan los problemas básicos de la planificación nutricional en Honduras: (1) existe poca o ninguna coordinación entre las agencias multilaterales, bilaterales o voluntarias que actualmente están donando alimentos a Honduras y o implementando programas alimentarios; y (2) SAPLAN ha tenido poca información relativa a las metas y objetivos de los programas, tipos de beneficio y áreas geográficas de operación, criterios de selección, tipos y cantidades de raciones, sistemas de control y supervisión de recursos, y valoración de los programas. Puesto que la coordinación de programas de alimentación representa la preocupación principal de SAPLAN, esta sección del informe dará especial reconocimiento a este aspecto. Simultáneamente, es nuestra intención, iniciar el más enérgico esfuerzo para tratar las dificultades de coordinación de los programas de alimentación.

La falta de comunicación y de coordinación de los programas alimentación por parte de SAPLAN, es desafortunada, especialmente en los concerniente al programa P.L. 480 Título II, en Honduras. Clapp y Mayne, Inc., señalan en una evaluación realizada en 1977, la cual es aún relevante dos años unos tarde, que, "Inmediatamente, uno tropieza con la falta aparente de coordinación entre el Gobierno de Honduras, las agencias voluntarias y AID, con respecto a los distintos programas P.L. 480 Título II y otros programas alimentarios."¹

1. Evaluation of P.L. 480 Title II Feeding Programs in Honduras, 1977 Clapp and Mayne, Inc. p. 32.

Los autores mencionados continúan su evaluación con la esperanza de que SAPLAN, "que es una de las figuras más promisorias observada en Honduras," tuviera el rol y la autoridad para dirigir y evaluar continuamente los programas de alimentación en el futuro. Desgraciadamente, no vimos muchas evidencias de que las esperanzas expresadas por Clappe y Mayne sean realidad.

Es importante darse cuenta que no es conveniente que SAPLAN no tenga una adecuada información en relación al programa bilateral de los Estados Unidos. La misma situación con diferentes grados, existe en relación a otras importantes actividades de alimentación y de alimentos suplementarios: El Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (WFP), La Cooperación Hondureña - Alemana de Alimentos por Trabajo (COHAAT), y la Comunidad Económica Europea (EEC). Como resultado, esta sección del informe, no estará solamente dirigida al Programa Título II sino también a los otros mencionados anteriormente.

Por tanto, el énfasis de esta sección estará puesto en reunir la información necesaria para SAPLAN. La magnitud y naturaleza de las donaciones de alimentos y programas alimentarios extranjeros fue identificado por SAPLAN como de alta prioridad. Su principal interés es conocer el tamaño y calidad de los recursos (alimentos) que están siendo transferidos desde el extranjero a Honduras, como un paso inicial para planificar y dirigir su utilización.

El resto de la sección estará dividida en dos partes. La primera responde a la necesidad de información relacionada con los programas alimentarios más importantes en Honduras. La segunda, es el resultado de la mejor comprensión del problema que pudo obtener un consultor extranjero en pocos días de trabajo para iniciar la identificación y recolección de la información relevante y necesaria para SAPLAN. Por lo tanto, es necesario proporcionar orientaciones a los futuros esfuerzos de SAPLAN concernientes a la recolección de información relativa a programas alimentarios.

2. Descripción De Los Programas

2.1 Introducción

En esta sección centraremos la atención en los siguientes cinco programas* que están siendo ejecutados o patrocinados por las siguientes instituciones: (1) CARE (P.L. 480 Título II); (2) Catholic Relief Service (P.L. 480 Título II); (3) El Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas; (4) La Cooperación Hondureño-Alemana de Alimentos por Trabajo y, (5) La Comunidad Económica Europea.

Una evaluación global debería incluir el estudio de las diferentes agencias gubernamentales y no gubernamentales que trabajan como contraparte hondureña en estos programas. En la actualidad estas agencias de contraparte a estos programas generalmente son parte de SAPLAN (e.g., MOH, JNBS) lo que potencialmente facilita la comunicación sobre como ellas están involucradas en los programas alimentarios. Este hecho aparejado con la orientación de SAPLAN sugiere que la tarea más importante es clarificar y describir los roles de las instituciones no-hondureñas en las actividades de alimentación suplementaria. Este será el foco de este informe, y como tal estará basado en la documentación que nos fué facilitada durante la visita a Honduras.

2.2 P.L. 480 Título II

2.2.1 Introducción

En 1954 fue establecido el Desarrollo Comercial Agrícola y la Actividad de Asistencia P.L. 480. El intento original de la legislación general P.L. 480 (Alimentos para La Paz) fue: (1) frenar el costo de los superhábit de existencias agrícolas (ajuste de superhábits); (2) expandir los mercados para los alimentos de los E.E.U.U.; (3) ayudar a los países que no pueden satisfacer sus necesidades de alimentos. La ayuda de alimentos fué diseñada para ser dirigida a políticas nacionales y asuntos

* No hemos incluido el Título I de ventas de trigo norteamericano a Honduras.

económicos, y a la vez tener un impacto positivo en la política externa de los EEUU concerniente a ayudar a los países que presentan déficit de alimentos.

Bajo el Título II de la legislación se estipula específicamente que, la donación de mercancías agrícolas a través de agencias voluntarias, gobiernos, y el Programa Mundial de Alimentos debe: (1) ayudar a mitigar desastres; (2) combatir la desnutrición; (3) promover el desarrollo económico y comunitario; y (4) satisfacer diferentes políticas nacionales y objetivos económicos. Estas metas son satisfechas usualmente a través del impleo de alimentos en programas de Salud Materno Infantil (MCH), Alimentos para el Trabajo (FFW), Alimentación Escolar (SF). La ley enfatiza que "la asistencia a personas necesitadas debe ser dirigida, en la medida de lo posible, también hacia la comunidad y a otras actividades de auto-ayuda que hayan sido diseñadas para aliviar las causas que hacen necesaria semejante asistencia...:

El mandato de la presente legislación señala que el 1.3 millones del mínimo legal de los MT 1.6 millones de mercancías suministradas por el P.L. 480 Título II sean programados por agencias voluntarias privadas (e.g., CARE, Catholic Relief Services) y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

2.2.2 Objetivos y directrices - Washington

En una de las siguientes secciones de este informe, proporcionaremos una detallada descripción de los programas del Título II (e.g., metas y objetivos) que actualmente están siendo ejecutados en Honduras tal como se solicita en el Plan de Trabajo. No obstante, debido a que las políticas y objetivos del P.L. 480 Título II emanan de Washington, existen en ellas ciertos aspectos de especial relevancia en la perspectiva de clarificar los objetivos de los programas.

En los Estados Unidos, grupos tales como el Departamento de

Agricultura, el Departamento de Estado, y el Congreso tienen participación e interés en el programa P.L. 480 Título II. En este sentido, cada uno de estos grupos tienen variados intereses, y a menudo formulan directrices disímiles para la ejecución de los programas.

El Departamento de Agricultura de los E.E.U.U. (USDA) está ampliamente interesado por traspasar los superhábit de los E.E.U.U. y buscar salidas adicionales para las mercancías con el objeto de sostener los precios internos de alimentos a través de la limitación del suministro disponible. Un problema que emerge debido a estos objetivos es que, las mercancías fluctúan año a año. Esta situación, si bien sirve a los intereses del Departamento de Agricultura para tomar anualmente decisiones en relación a las cantidades y tipos de mercancías a ser distribuidas a través del P.L. 480, ésta a menudo resulta dificultosa para el planificador de programas, el cual necesita un abastecimiento consistente y predecible de alimentos. Este problema se verá ilustrado más adelante cuando tratemos la situación de las raciones del Programa CRS.

Este departamento, también busca desarrollar mercados en el exterior para los productos de los E.E.U.U. Esta intención está en conflicto con las metas señaladas en el Título II que dicen relación con aumentar la autosuficiencia del país a través de la reducción de la dependencia de alimentos importados desde los E.E.U.U. Si esta meta de "desarrollo" es comprendida, estaría en conflicto con la intención de USDA por encontrar y apoyar mercados para los productos de los productos-agrícolas de los E.E.U.U.

El Departamento de Estado puede influir sobre el flujo de alimentos del Título II hacia los países en desarrollo, a través de consideraciones políticas. El aumento o disminución de las donaciones de mercancías pueden reflejar los cambios en las

políticas de los E.E.U.U. o servir de mensajes hacia los gobiernos extranjeros. Por otra parte, el Congreso de los E.E.U.U. ha señalado que las mercancías consignadas en el P.L. 480 Título II deben alcanzara las "mayorías empobrecidas" y las Naciones Más Afectadas (MSA). Esta situación generalmente dirige los programas hacia los países o individuos con bajos ingresos per cápita, como es visualizado por el Título II, a fin de mejorar sus deficiencias.

Finalmente, existe una directriz sustantiva proporcionada por la Oficina de Alimentos para La Paz, AID Washington, para los distintos programas del tipo P.L. 480. La Oficina de Alimentos para La Paz esta comisionada para manipular y resolver las dificultades de la ley y sus aplicaciones, a la vez que asegurar simultáneamente que las operaciones de los programas respondan a las necesidades de los países destinatarios. Esta oficina proporciona dirección en lo relativo a prioridades para los beneficiarios, tipo y cantidad de raciones para ser programadas, y sistemas de control y supervisión de los recursos alimentarios.

Por ejemplo, los programas MCH reciben actualmente la mas alta prioridad en Washington. De igual modo, Washington sugiere máximas tasas per cápita para el empleo de alimentos por categoría de proyecto, y hace sugerencias en lo relativo a que mercancías deben ser programadas.

Es importante para SAPLAN conocer las limitaciones de los programas de ayuda y cooperación consignados en el Título II (i.e., CARE and CRS en Honduras), y los requerimientos para dirigir el flujo de alimentos, y notificar a la Misión de AID de cualquier pérdida o mal empleo de mercancías dentro del país. Esta responsabilidad puede ser conflictiva con los deseos de las agencias internas de contraparte del país, que desean tener el control de los alimentos desde el momento que estas llegar al país.

2.2.3 Objetivos y Directrices - USAID/Honduras

La estrategia y la visión de la USAID/Honduras con respecto al P.L. 480 Título II está descrita en el Annual Budget Submission (ABS) para el año fiscal 1981, así como en otros documentos de la Misión. Se enfatiza que, "SAPLAN, la organización de planificación nutricional del Consejo Económico de Planificación, está jugando un rol importante en la planificación, coordinación y evaluación nutricional, comprendiendo los programas del P.L. 480 Título II en Honduras." Desafortunadamente, la participación de SAPLAN, en los programas del P.L. 480 está recién comenzando y en este momento es más un objetivo que una realidad.

La Misión de AID además de tener como un objetivo importante, integrar a SAPLAN a las actividades del Título II, en el cual no la tenido mucho éxito generalmente establece sus esperanza y aspiraciones para los programas, en los mismos terminos que lo hacen las agencias voluntarias y de las agencias nacionales de contraparte, enfatizando los objetivos humanitarios y de desarrollo. Para la Misión el beneficio mayor del P.L. 480 es la concreta transferencia de recursos hacia los niveles de la población más pobres e indigentes en Honduras. Aunque se ha reconocido que existen en el sistema, lo que puede ser una causa para incrementar los resultados negativos del programa (creando dependencias), todavía representa uno de los caminos más directos y cuantificable para impactar en el pueblo de Honduras, el cual, en los hechos, recibe y consume los alimentos con regularidad y consistencia.

2.2.4 Programa CARE

2.2.4.1 Introducción

CARE, en 1959 inició en Honduras la programación de alimentos del P.L. 480 Título II a través de los programas Salud Materno Infantil (MCH), Alimentación Infantil (OCF), y Alimentación Escolar (SF). Así como con los otros programas del Título II en el mundo, el Gobierno de los E.E.U.U. suministró a CARE los

alimentos sin ningún costo, y de igual modo proporcionó el transporte desde los E.E.U.U. a Puerto Cortés, Honduras. CARE tiene la responsabilidad para programar los alimentos y es responsable de su empleo frente a Gobierno de los E.E.U.U.

Las actividades de CARE en Honduras son de dos tipos: (1) Los programas MCH y OCF, y con respecto a los cuales tiene un acuerdo con el Ministerio de Salud (MOH) del Gobierno de Honduras (GOH) para su realización; y (2) el programa SF, el cual existe y opera bajo el acuerdo entre CARE y el Ministerio de Educación (MOE) del Gobierno de Honduras (GOH).

En los programas de CARE-MOH (MCH y OCF) hay tres tipos de centros y patrocinadores cooperativos: (1) centros administrados por el MOH (e.g., hospitales, centros de salud y recuperación (SERN)); y (2) centros administrados por la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS); y (3) centros administrados directamente por una comunidad u otra entidad gubernamental. Existen también tres categorías de beneficiarios: (1) MCH - niños menores de cinco años y mujeres con niños en crianza; y (2) Institución/OCF - para niños en orfanatos o internados que sean menores de 14 años; y (3) Guarderías Infantiles/OCF - para niños que asisten a estas guarderías y que sean menores de cinco años. En el programa de CARE-MOE (SF), el Servicio Nacional para Alimentación y Asistencia del Niño (SNAAN) es la agencia del Gobierno Hondureño a través de la cual se suministra la alimentación a los niños de las escuelas primarias. Aunque se alienta el compromiso de la comunidad, no existen otras agencias gubernamentales que trabajen como contraparte de CARE en la realización de las actividades de Alimentación Escolar.

2.2.4.2 Metas y objetivos

- Programas MCH y OCF: El objetivo primario del Programa MCH de CARE en Honduras es garantizar en un 100% el consumo de la ración diaria para los 75.000 beneficiarios un máximo de

12 meses al año (según la clasificación del destinatario). Existe una idea base y una presunción aun no probada, que el logro de esta meta va a resultar en un mejoramiento del estado nutricional de los beneficiarios de esta alimentación suplementaria. Aunque el objetivo nutricional esta explícitamente establecido en el Plan Operativo oficial de CARF, mucha gente de esta entidad considera una precaria empresa la medición de dos cambios en el estado nutricional que resultan de la aplicación del programa. Por consiguiente, la afirmación concerniente al mejoramiento nutricional como una meta es aún algo tenue.

La meta de una alimentación eficiente a un 100% es medida, en la actualidad, trianualmente durante el año fiscal que rige a CARE, a través de una encuesta aplicada a una muestra aleatoria a través de la cual se evalúa si los centros del proyectos recibieron las mercancías durante los períodos designados, y si la ración correcta es servida a los beneficiarios. La última encuesta fué en Junio del presente año, y esta indica que el 88% de los centros recibieron los productos según lo programado y que un 90% emplea la ración correcta.

- El Programa SF: para este programa CARE tiene una meta similar de un consumo de 100% de raciones diarias para los 220.000 beneficiarios, por un período máximo de solo ocho meses. Como el programa MCH, el plan del programa SF tambien delinea otros objetivos que comprenden metas tales como, la mantención o mejoramiento del estado nutricional y el aumento de la asistencia escolar.

2.2.4.3 Tipos de beneficiarios y áreas geográficas

- Programas MCH y OCF: en el programa MCH hay 10.000 mujeres y 60.000 niños e infantes beneficiarios distribuidos an aproximadamente 650 centros. Además, las 30 Instituciones/OCF

y los 14 Guarderías Infantiles/OCF tienen 3.000 y 2.000 beneficiarios, respectivamente.

El programa MCH está operando en 16 de los 18 departamentos que tiene Honduras, los departamentos no considerados son Islas de la Bahía y Gracias a Dios. La JNBS administra 294 centros en 14 departamentos con 28.462 beneficiarios (Ver Cuadro 2).

Los programas OCF están ubicados en 10 departamentos, los que atienden alrededor de 5.000 beneficiarios a través de centros comunitarios administrados directamente por la comunidad, otras entidades gubernamentales y la JNBS (ver Cuadro 3). El Programa CARE - Honduras también tiene una completa clasificación de beneficiarios por municipalidad y pueblos, por categoría de destinatario y por patrocinador de proyecto. Esta información es enviada a SAPLAN sobre una base trimestral.

El programa CARE merece un reconocimiento especial por su habilidad impresionante e inigualable para dirigir las operaciones de sus programas, la cual lo habilita para identificar a sus beneficiarios, aparejada a su iniciativa de compartir los datos con instituciones como SAPLAN. Si todos los programas alimentarios fueran igualmente bien administrados, la planificación y coordinación de los programas de alimentación complementaria serían una posibilidad viable.

- El Programa SF: todos los beneficiarios de este programa son niños que asisten a la escuela primaria en aproximadamente 2.500 establecimientos de Honduras. Este programa está operando en todos los departamentos a excepción de las Islas de la Bahía y Gracias a Dios. Aunque el número exacto de beneficiarios y el número de establecimientos escolares varía

CUADRO 2

Programa CARE-MCH

Beneficiarios (Número de Centros) - Agosto 1979

| <u>Departamentos</u> | <u>COUNTRAPARTES</u> | | | <u>Total</u> |
|----------------------|----------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| | <u>JNBS</u> | <u>MOH</u> | <u>Comunidades</u> | |
| Francisco Morazán | 3,548 (50) | 2,531 (15) | 8,072 (66) | 14,151 (131) |
| La Paz | 1,305 (12) | 343 (21) | 114 (1) | 1,762 (15) |
| Valle | 3,821 (46) | 372 (3) | 2,398 (23) | 6,591 (72) |
| Intibucá | 1,295 (17) | -0- | -0- | 1,295 (17) |
| Comayagua | 2,323 (23) | 1,820 (9) | 1,430 (11) | 5,573 (43) |
| Olancho | 441 (6) | 1,486 (11) | 345 (4) | 2,272 (21) |
| El Paraíso | 3,950 (42) | 1,469 (15) | 4,707 (46) | 10,126 (103) |
| Choluteca | 3,785 (50) | 579 (7) | 3,486 (31) | 7,850 (88) |
| Cortés | 1,189 (13) | 270 (3) | 2,602 (33) | 4,061 (49) |
| Copán | 260 (2) | 150 (1) | 185 (2) | 595 (5) |
| Santa Bárbara | 304 (3) | 197 (3) | 818 (9) | 1,319 (15) |
| Atlántida | 879 (14) | 90 (1) | 886 (11) | 1,855 (26) |
| Ocotepeque | 146 (3) | -0- | -0- | 146 (3) |
| Lempira | 600 (12) | -0- | 145 (4) | 745 (16) |
| Colón | 70 (1) | 100 (1) | 584 (6) | 754 (8) |
| Yoro | -0- | 110 (2) | 2,695 (18) | 2,805 (20) |
| Total | 23,916 (294) | 9,517 (73) | 28,467 (265) | 61,900 (632) |
| % del Total | (38.6%) | (15.4%) | (46%) | |

CUADRO 3

CARE - Otra/Alimentación Infantil
Beneficiarios (número de Centros) Agosto 1979

| <u>Departamento</u> | <u>CONTRAPARTE</u> | | | | <u>Total</u> |
|---------------------|----------------------|-------------------|----------------------|-------------------|-------------------|
| | <u>J.N.B.S.</u> | | <u>Comunidades</u> | | |
| | <u>Instituciones</u> | <u>Guarderías</u> | <u>Instituciones</u> | <u>Guarderías</u> | |
| Francisco Morazán | 374 (4) | 484 (2) | 1,355 (12) | 485 (4) | 2,698 (22) |
| Olancho | -0- | -0- | 170 (1) | -0- | 170 (1) |
| Valle | -0- | -0- | 24 (1) | -0- | 24 (1) |
| Choluteca | -0- | -0- | 40 (1) | -0- | 40 (1) |
| Cortés | -0- | -0- | 785 (7) | 567 (6) | 1,352 (13) |
| Yoro | -0- | -0- | 140 (1) | 140 (1) | 280 (2) |
| Atlántida | -0- | 10 (1) | 150 (1) | -0- | 150 (1) |
| Santa Bárbara | -0- | -0- | 30 (1) | -0- | 30 (1) |
| Comayagua | -0- | -0- | 30 (1) | -0- | 30 (1) |
| El Paraiso | -0- | -0- | -0- | 150 (1) | 150 (1) |
| Total | 374 (4) | 484 (2) | 2,724 (26) | 1,342 (12) | 4,924 (44) |

de un mes a otro, el Cuadro 4 entrega indicaciones acerca de la distribución de los participantes del programa durante el mes de febrero del año 1979.

2.2.4.4 Criterios de Selección

- Los Programas MCH y OCF: El MOH, la JNBS y varios grupos comunitarios son responsables de la selección de los beneficiarios del programa. CARE juega un pequeño o ningún rol en este proceso. El argumento de que un 80% de los niños en Honduras sufren de desnutrición (y que casi todos están necesitados de asistencia) meiga los crítica de que la selección se hace sobre una base had hoc.
- El Programa SF: El Ministerio de Educación selecciona todas las escuelas incluidas en este programa. El criterio establecido es que las escuelas son elegidas a partir de: (1) municipalidades que presentan una alta mortalidad infantil y de niños; (2) donde la producción de granos es más deficiente; (3) áreas limítrofes con El Salvador; y (4) aquellas escuela activas previamente en el programa. No obstante, no existe un criterio explícito para seleccionar los individuos beneficiarios al interior de las escuelas.

2.2.4.5 Tipo y cantidad de raciones

- Los programas MCH 7 OCF: el tamaño y la frecuencia de las raciones suministradas por los programas MCH 7 OCF en año fiscal 1979 varía tal como lo señala el Cuadro 5. En 1980, las raciones de las Instituciones/OCF se van a mantener, mientras que aquellas que se entregan a las Guarderías Infantiles/OCF como así mismos las del programa MCH van a ser modificadas como se indica en el Cuadro 6.
- Los programas SF: la ración diaria para los niños escolares consiste en trigo y mezcla de soya (WSB), leche en polvo

Cuadro 4

Proyecto CARE de Alimentación Escolar
 Número de Centros y Beneficiarios - Febrero 1979

| <u>Departamento</u> | <u>Número de Centros</u> | <u>Número de Beneficiarios</u> |
|---------------------|--------------------------|--------------------------------|
| Francisco Morazán | 120 | 9,973 |
| El Paraíso | 217 | 13,824 |
| Choluteca | 342 | 28,227 |
| Valle | 211 | 23,392 |
| Comayagua | 163 | 9,922 |
| Olancho | 251 | 15,337 |
| La Paz | 165 | 9,404 |
| Atlántida | 119 | 12,484 |
| Santa Bárbara | 183 | 16,826 |
| Intibucá | 207 | 19,403 |
| Yoro | 194 | 15,374 |
| Lempira | 219 | 11,171 |
| Ocatepeque | 133 | 9,274 |
| Copán | 194 | 12,334 |
| Cortés | 196 | 30,559 |
| Colón | 84 | 11,573 |
| TOTAL | <u>2,998</u> | <u>249,077</u> |

CUADRO 5

CARE, Año Fiscal 1979

Raciones de Alimentos para los programas MCH, OCF y SF

| <u>Alimentos</u> | <u>Kgs./mes</u> | <u>Grams/día</u> | <u>Calorías/día</u> | <u>Proteín/d</u> |
|--|-----------------|------------------|---------------------|------------------|
| <u>MCH (30 día/mes)</u> | | | | |
| WSB ¹ | 0.68 | 22.68 | 81.63 | 4.54 |
| NFDM | 0.91 | 30.23 | 108.53 | 10.85 |
| Arroz con soya ² | 0.68 | 22.68 | 80.06 | 4.08 |
| Harina | 0.68 | 22.68 | 82.55 | 2.38 |
| Aceite Salado | <u>0.45</u> | <u>15.12</u> | <u>133.56</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 3.4 | 113.39 | 486.43 | 21.85 |
| <u>Instituciones/OCF (30 día/mes)</u> | | | | |
| WSB | 1.36 | 45.36 | 163.30 | 9.07 |
| NFDM | -0- | -0- | -0- | -0- |
| Arroz con soya | 0.91 | 30.24 | 106.75 | 5.44 |
| Harina | 0.91 | 30.24 | 110.07 | 3.18 |
| Aceite Salado | <u>0.45</u> | <u>15.12</u> | <u>133.66</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 3.63 | 120.96 | 513.78 | 17.69 |
| <u>OCF/Guarderías CARE (25 día/mes)</u> | | | | |
| WSB | 1.36 | 54.43 | 195.94 | 10.88 |
| NFDM | 0.91 | 36.28 | 130.25 | 13.02 |
| Arroz con soya | 0.45 | 18.14 | 64.03 | 3.27 |
| Harina | 0.32 | 12.70 | 46.22 | 1.33 |
| Aceite Salado | <u>0.23</u> | <u>9.08</u> | <u>80.27</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 3.27 | 130.63 | 516.71 | 28.50 |
| <u>Alimentación Escolar (20 día/mes)</u> | | | | |
| WSB | 1.36 | 68.04 | 244.94 | 13.608 |
| NFDM ³ | 0.6 | 30.00 | 108.90 | 10.77 |
| Azúcar ³ | <u>0.2</u> | <u>10.00</u> | <u>40.00</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 2.16 | 108.04 | 393.84 | 24.38 |

1. WSB (Wheat-Soy-Blend) Es una alimento mezclado y fortificado con proteína a fin de proveer proteínas extras, vitaminas y minerales a niños menores, (en destete) niños mayores y adultos con problemas de salud.
2. El arroz fortificado con soya es generalmente usado en niños mayores y adultos que requieren una dieta más rica en proteínas.
3. Alimentos Entregados por el Ministerio de Educación.

TABLA 6

CARE, Año Fiscal 1980

Raciones de Alimentos para los programas MCH, OCF y SF

| <u>Alimentos</u> | <u>Kgs./mes</u> | <u>Grams/día</u> | <u>Calorías/día</u> | <u>Proteín/día</u> |
|--|-----------------|------------------|---------------------|--------------------|
| <u>MCH (30 día/mes)</u> | | | | |
| WSB ¹ | 0.91 | 30.24 | 108.83 | 6.05 |
| NFDM | 0.91 | 30.24 | 108.53 | 10.85 |
| Arroz con soya ² | 0.68 | 22.68 | 80.06 | 4.08 |
| Harina | 0.68 | 22.68 | 82.55 | 2.38 |
| Aceite Salado | <u>0.45</u> | <u>15.12</u> | <u>83.66</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 3.63 | 120.96 | 513.93 | 23.36 |
| <u>Instituciones/OCF (30 día/mes)</u> | | | | |
| WSB | 1.36 | 45.36 | 163.30 | 9.07 |
| NFDM | -0- | -0- | -0- | -0- |
| Arroz con soya | 0.91 | 30.24 | 106.75 | 5.44 |
| Harina | 0.91 | 30.24 | 110.07 | 3.18 |
| Aceite Salado | <u>0.45</u> | <u>15.12</u> | <u>133.66</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 3.63 | 120.06 | 513.78 | 17.69 |
| <u>OCF/Guarderías CARE (25 día/mes)</u> | | | | |
| WSB | 1.36 | 54.43 | 195.94 | 10.88 |
| NFDM | 1.41 | 36.28 | 130.25 | 13.02 |
| Arroz con soya | 0.45 | 18.14 | 64.03 | 3.27 |
| Harina | 0.45 | 18.14 | 66.03 | 1.90 |
| Aceite Salado | <u>0.45</u> | <u>18.14</u> | <u>133.66</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 8.0 | 145.13 | 589.91 | 29.07 |
| <u>Alimentación Escolar (20 día/mes)</u> | | | | |
| WSB | 1.36 | 68.04 | 244.94 | 13.608 |
| NFDM ³ | 0.6 | 30.00 | 108.90 | 10.77 |
| Azúcar ³ | <u>0.2</u> | <u>10.00</u> | <u>40.00</u> | <u>-0-</u> |
| TOTAL | 2.16 | 108.04 | 393.84 | 24.38 |

1. WSB (Wheat-Soy-Blend) Es un alimento mezclado y fortificado con proteína a fin de proveer proteínas extras, vitaminas y minerales a niños menores, (en destete) niños mayores y adultos con problemas de salud.
2. El arroz fortificado con soya es generalmente usado en niños mayores y adultos que requieren una dieta más rica en proteínas.
3. Alimentos Entregados por el Ministerio de Educación.

descremada (NFDM) y azúcar; el primer tipo de alimento es suministrado por el programa CARE y los dos restantes por el Ministerio de Educación (empleando amonido NFDM donada por la Comunidad Económica Europea). Las actuales raciones para este programa se señalan en los Cuadros 5 y 6.

2.2.4.6 Sistemas de Control, Entrega de Recursos, Supervisión e Información

- Los programas MCH y OCF: todos los alimentos distribuidos por CARE en Honduras llegan a Puerto Cortés. De ahí, los alimentos son embarcados a la bodega de CARE en San Pedro Sula, en el Ferrocarril Nacional, el cual, junto al Ministerio de Salud, asumen el costo del transporte. Posteriormente, una gran cantidad de alimentos es transportada por la JNBS y el Ministerio de Salud a la bodega central que posee CARE en Tegucigalpa.

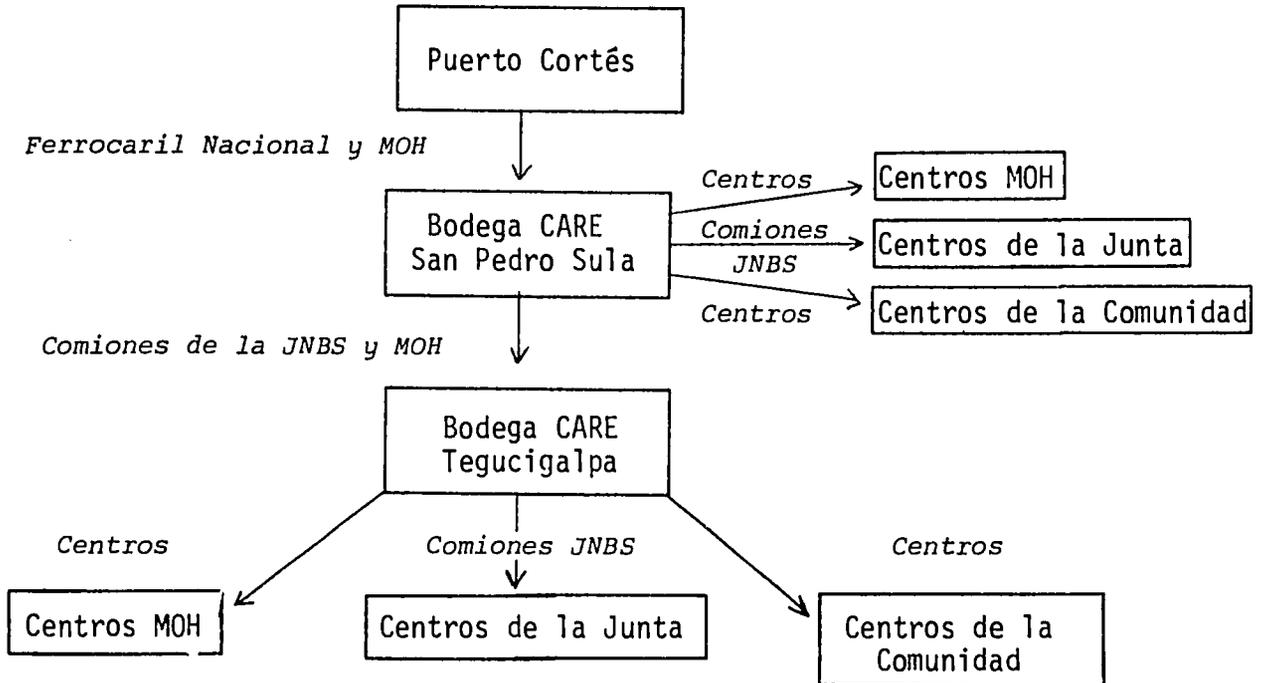
Desde las bodegas de San Pedro Sula y de Tegucigalpa, los alimentos son expedidos cuatro veces por año a la JNBS, al Ministerio de Salud y a los centros de distribución comunitaria empleando para esta última instancia una Lista Maestra que indica el número de beneficiarios por cada centro. Al salir los alimentos de la bodega se emite un recibo de la carga.

El costo por transporte es asumido, en este caso, por la JNBS para sus centros, y por cada centro para los Centros del MOH y de la Comunidad (ver Cuadro E).

A través de este sistema, existen distintos modos de dirigir y controlar el flujo de los recursos alimentarios. La distribución se inicia con un informe sobre los alimentos ingresados en Puerto Cortés, donde se llena un formulario de CARE de las pérdidas, detallando alimentos en buen estado, alimentos dañados y alimentos efectivamente recibidos. Como se señaló anteriormente se lleva, mensualmente un inventario en las bodegas de San Pedro Sula y Tegucigalpa, el cual comprende las cantidades de alimentos despachados desde la

CUADRO E

Programa CARE, MCH y OCF
Flujo de Alimentos



Las bastardillas indican las instituciones que pagan por el transporte de los alimentos.

bodega y las últimas indicaciones del nivel de beneficiarios. Con esta información, se preparan los informes de alimentos y nivel de beneficiarios y Pérdida de Alimentos, que luego son enviados a la USAID de Honduras.

Junto con los alimentos, se envían a los centros de distribución individual de alimento, formularios para el informe de inventario mensual del centro. Estos inventarios son planificados para ser completados y devueltos mensualmente a CARE. Ellos sirven para detectar cualquier trastorno o problema en el sistema, lo cual justificaría la visita de un supervisor.

Hay también ocho supervisores de terreno en CARE (los que gastan su tiempo visitando los centros de distribución) cuyas responsabilidades están señaladas en detalle en un informe de Nelson et al.¹

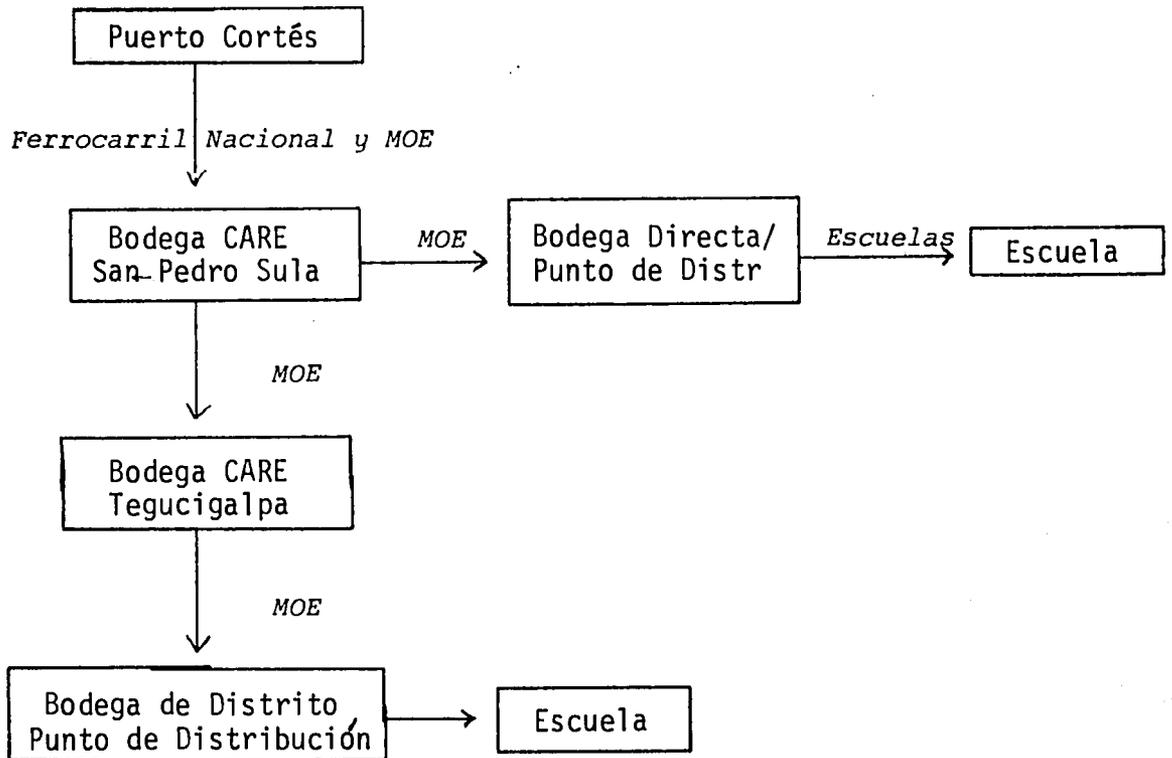
- Programa de Alimentación Escolar (SF): el gobierno Hondureño exime de impuestos a los alimentos ingresados para este programa en Puerto Cortés, como lo hace también con el programa del Ministerio de Salud. Después, los detalles del envío son registrados en el formulario de pérdidas de CARE, y los alimentos son transportados por el Ministerio de Educación a las dos bodegas principales en San Pedro Sula y Tegucigalpa.

Desde las bodegas de CARE en San Pedro Sula y Tegucigalpa, el Ministerio de Educación proporciona el transporte hacia las 125 bodegas distritales donde se almacenan y distribuyen, los alimentos. En dichos lugares, las escuelas retiran los alimentos, asumiendo el costo de su transporte y preparación en el establecimiento escolar (ver Cuadro F).

1. Nelson, David P., Miller, Roy I., A Management Information Systema for Food Distribution in Honduras: An Exercise in Self-Control, Community Systems Foundation, November 1978, p. 17.

CUADRO F

Programa CARE de Alimentación Escolar (SF)
Flujo de Alimentos



Las bastardillas indican las instituciones que pagan por el transporte de los alimentos.

Los informes de Alimentos Recibidos y Nivel de Pérdidas de Alimentos, que son derivados de la información registrada en las bodegas centrales, son también preparados por CARE y enviados a USAID de Honduras. Se documenta con recios la distribución de cargas de alimentos desde los puntos de distribución al Ministerio de Educación, y después de eso la distribución de alimentos se dirige a las escuelas individualmente. Además, de acuerdo a los Planes del Programa CARE, el Ministerio de Educación dirige la distribución y consumo de alimentos en las escuelas mensualmente y envía esta información a CARE. Al igual como con los programas del Ministerio de Salud, el personal de CARE también visita las escuelas y los centros de distribución. A través de los informes sobre estas visitas, se dan adecuadas recomendaciones para el mejoramiento de las operaciones.

2.2.4.7 Estimación de Costos y Valoración de las Programas

- Programas Salud Materno Infantil (MCH) y Otros Alimentos Infantiles (OCF): Las actividades de alimentación de CARE operan bajo un acuerdo contractual con el Ministerio de Salud. Existe un "Convenio" formal o contrato entre el Ministerio de Salud y CARE, el cual sirve de apoyo a la función de contratista que tiene este último, a la vez que le permite sobreponerse a las ambigüedades y conflictos por encima de las responsabilidades y el control del programa.

Los términos del "Convenio" señalan una cantidad de dinero que el Ministerio de Salud paga a CARE por sus actividades administrativas y a cambio espera los entrega de una cantidad preestablecida de alimentos por parte de CARE. Esta difra da una estimación razonablemente correcta de la magnitud y el costo (al valor del dólar) de los programas de alimentación de CARE - Ministerio de Salud.

Para el período entre Julio 1 de 1979 y Junio 30 de 1980, el Convenio señala que los programas Salud Materno Infantil y

Otros Alimentos Infantiles de CARE, suministrarán los siguientes alimentos: Trigo - Mezcla de Soya - 924.500 kgs; leche en polvo descremada - 845.500 kgs; arroz fortificado con soya - 657.300 kgs; harina para todo uso - 657.300 kgs; aceite - 444.500 kgs. De acuerdo al Convenio el valor de estos alimentos, incluyendo el transporte marítimo, es aproximadamente de U.S. \$1.593.044. A cambio, el Ministerio de Salud cancelará a CARE U.S. \$113.123, en cuatro pagos iguales por su responsabilidad ejecutiva y administrativa. Esto ubica al valor total del programa en el año fiscal 1979 en alrededor de U.S. \$1.7 millones, el cual comprende el costo de los alimentos, el transporte marítimo, y gastos administration de CARE. Desafortunadamente, no existen cifras en relación al costo incurrido por el Ministerio de Salud, la Junta Nacional de Bienestar Social o los Centros Comunitarios por el transporte terrestres y la programación de los alimentos.

Además del valor aproximado del programa considerado en el Convenio, la estimación anual de requerimientos (AER) preparada por CARE y apropiada por AID/Honduras y AID/W, de otra estimación (más o menos exacto) de los cantidad actual y valor de los alimentos que han sido donador y programados cada año. El Cuadro 7 presenta esta información basada en la Estimación Anual de Requerimientos para 1979 y 1980, como asimismo las proyecciones de CARE para 1981 con respecto a los programas Salud Materno Infantil, Instituciones/OCF y el de Guarderías Infantiles/OCF. Estas cifras reflejan la magnitud de los recursos que están siendo transferidos desde los E.E.U.U. a Honduras. Afortunadamente esta información va a ayudar a guiar las decisiones de planificación para futuros programas.

- Programa Alimentación Escolar (SF): un acuerdo similar al que existe entre las actividades de CARE con el Ministerio de Salud, hay entre el Ministerio de Educación y CARE para

CUADRO 7

CARE, 1979, 1980, 1981

Volares Estimados en Dólares/Alimentos

| Alimentos | 1979 | | 1980 | | 1981 | |
|-------------------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| | Kgs ² | Dólares ³ | Kgs ⁴ | Dólares ⁵ | Kgs ⁶ | Dólares ⁷ |
| WSB | 572,000 | 181,324 | 762,000 | 283,464 | 918,000 | 277,236 |
| NFDM | 762,000 | 268,986 | 762,000 | 268,986 | 918,000 | 324,054 |
| Arroz fort. con soya | 572,000 | 252,252 | 572,000 | 290,004 | 688,500 | 303,628 |
| Harina | 572,000 | 118,404 | 572,000 | 145,288 | 688,500 | 129,438 |
| Aceite | 381,000 | 344,424 | 381,000 | 336,042 | 459,000 | 376,839 |
| Sub-Total | 2,859,000 | 1,165,390 | 3,049,000 | 1,323,784 | 3,672,000 | 1,411,195 |
| | Beneficiarios: 70,000 | | Beneficiarios: 70,000 | | Beneficiarios: 85,000 | |
| OCF | | | | | | |
| A. Instituciones | | | | | | |
| WSB | 49,000 | 15,533 | 49,000 | 18,228 | 48,978 | 14,791 |
| Arroz fort. con soya | 33,000 | 14,533 | 33,000 | 16,731 | 32,652 | 14,000 |
| Harina | 33,000 | 6,832 | 33,000 | 8,382 | 32,652 | 6,139 |
| Aceite | 16,000 | 14,464 | 16,000 | 14,112 | 16,326 | 13,404 |
| B. Guarderías | | | | | | |
| WSB | 33,000 | 10,461 | 33,000 | 12,276 | 32,652 | 9,861 |
| NFDM | 22,000 | 7,766 | 22,000 | 7,666 | 21,768 | 7,684 |
| Arroz fort. con soya | 11,000 | 4,851 | 11,000 | 5,577 | 10,884 | 4,800 |
| Harina | 8,000 | 1,656 | 11,000 | 2,794 | 10,884 | 2,046 |
| Aceite | 5,000 | 4,520 | 11,000 | 9,702 | 10,884 | 8,936 |
| | 205,000 | 80,615 | 219,000 | 95,468 | 217,680 | 82,061 |
| | Beneficiarios: 5,000 | | Beneficiarios: 5,000 | | Beneficiarios: 5,000 | |
| SF | | | | | | |
| WSB | 2,394,000 | 758,898 | 2,394,000 | 890,568 | 2,721,000 | 821,742 |
| | Beneficiarios: 220,000 | | Beneficiarios: 220,000 | | Beneficiarios: 340,000 | |
| Totales | 5,458,000 | 2,004,903 | 5,662,000 | 2,309,820 | 6,610,680 | 2,314,998 |
| | Beneficiarios: 295,000 | | Beneficiarios: 295,000 | | Beneficiarios: 340,000 | |

1. No incluye transporte marítimo
2. Basado en AER 1979
- 3,5. Basado en valores aproximados de los alimentos entregados por AID/Washington
4. Basado en AER 1979
- 6,7. Basado en proyecciones entregadas por CARE

las actividades de Alimentación Escolar. El Convenio señala que CARE pondrá a disposición del Gobierno hondureño 2.394.000 kgs. de Trigo - Mezcla de Soya, por un valor aproximado de U.S. \$873.618 incluyendo el transporte marítimo. A cambio, CARE recibe del Ministerio de Educación U.S. \$81,733 por no se encontraron datos disponibles sobre los costos incurridos por el Ministerio de Educación.

De igual modo, AER presenta los datos referentes a la magnitud de recursos transferidos a Honduras (la cantidad de alimentos y el costo de los mismos al valor actual del dólar). La Tabla 7, también presenta esta información para 1979 y 1980, así como las proyecciones que ha realizado CARE para 1981. La información que actualmente falta, se podría recoger en base a los costos totales de los programas, incluyendo administración, transporte y almacenaje en Honduras.

2.2.5 CRS/Cáritas

2.2.5.1 Introducción

En 1967 el Catholic Relief Services (CRS) inició en Honduras, la programación de los alimentos del P.L. 480 Título II, en los programas de Salud Materno Infantil (MCH) y Alimentos para el Trabajo (FFW). El CRS suministra los alimentos del Título II pueblo de Honduras, en base a un acuerdo con el Ministerio de Salud y al Convenio de 1967, el cual señala las responsabilidades y los parámetros operativos para el programa alimentario del CRS. En Honduras, Cáritas es una agencia local de contraparte no-gubernamental, que actualmente opera y ejecuta programas a través de la estructura Diocesana que existe en el país. La oficina central, determina los niveles del programa para cada Diócesis, a su vez esta oficina consulta con el nivel parroquial local la selección de los beneficiarios del programa.

2.2.5.2 Metas y objetivos

Las metas del Programa de Salud Materno Infantil (MCH) están

mejorando significativamente el estado nutricional de sus beneficiarios, mediante el logro del objetivo que están orientados a proporcionar suplementos nutricionales a las mujeres embarazadas y nodrizas. El objetivo primario del programa Alimentos para el Trabajo (FFW) es promover el "desarrollo comunitario rural a través de una acción cooperativa."²

2.2.5.3 Tipos de beneficiarios y area geográfica

Los beneficiarios del programa Salud Materno Infantil son mujeres embarazadas y nodrizas, como también niños desnutridos. En el programa Alimentos para el Trabajo los beneficiarios son hombres y mujeres que han sido calificados como necesitados.

El programa Cáritas/CRS, ha informado que en Tegucigalpa no existe en la actualidad información rigurosa en relación a el número de beneficiarios a nivel nacional por áreas geográficas. No obstante, esta entidad consigna en el informe las areas geográficas cubiertas por el programa; pero, por otra parte, parece ser que las oficinas diocesanas de Cáritas pueden entregar con mayor exactitud el número y la ubicación de los beneficiarios. Las cinco diócesis son las siguientes:

1. San Pedro Sula (Parroquias de San Pedro, La Ceiba, Río Lindo, Villa Nueva, Cofradía, Santa Cruz de Yojoa, La Lima, Masica, Puerto Cortés, El Progreso).
2. Comayagua (Parroquias de Comayagua, La Libertad, Intibuca, Camasca, Florida).
3. Santa Rosa de Copán (Parroquias de Santa Rosa, Dulce Nombre, Trinidad, Florida, Lepaera, San Marcos, Ocotequeque, Corquín, Guarita, Tonlala, Valladolid).
4. Tegucigalpa (Parroquias de María Auxiliadora, El Paraíso, Comayaguela, S. Lucas, Sabanagrande, Moraceli, Orópoli).
5. Choluteca (Parroquias de Pespire, S. Lorenzo, Choluteca, El Triunfo, S. Marcos de Colón).

2.2.5.4 Criterios de Selección

2. Plan del Programa CRS, año fiscal 1980, 5 de abril, 1979, p. 3.

- Programa Salud Materno Infantil (MCH): no existe un criterio formal de selección para incorporar personas al programa, más que preferir a aquellas mujeres embarazadas o nodrizar y aquellos niños desnutridos en las comunidades designadas. No obstante, el programa de Salud Materno Infantil de CRS/ Cáritas, concerniente a actividades de alimentación, está estrechamente vinculado con los Clubes de Esposas que existen en las pueblos rurales. Estos clubes estan afiliados a las oficinas diocesanas, y se reunen regularmente con el objeto de tratar aquellos temas de interés y preocupación, entre los cuales esta el problema de la nutrición. Además, estos clubes participan en la selección de los beneficiarios del programa, pero los mecanismos exactos de selección no pudieron ser determinados.

- Programa de Alimentos para el Trabajo (FFW): los dos criterios que guían la selección de los beneficiarios del programa señalan que la persona debe ser: (1) "necesitado" (término que aún permanece indefinido) y (2) afiliado a una organización comunitaria que ha propuesto un proyecto concreto o una actividad dirigida hacia el mejoramiento del bienestar de la comunidad. Despues se acuerda, un contrato entre el supervisor de Cáritas de la parroquia y la organización comunitaria.

2.2.5.5 Tipos y cantidades de raciones

- Programa de Salud Materno Infantil: la distribución de las raciones en este programa es usualmente diaria, la que es entregada cocinada en un lugar central del pueblo. En algunas ocasiones la alimentación es distribuída semanalmente sin cocinar. Los Cuadros 8 y 9 presentan los niveles de ración aprobados para los años 1979 y 1980.

- Programa Alimentos para el Trabajo: la distribución de esta ración se realiza mensualmente. Cada trabajador recibe una

CUADRO 8

CRS Año Fiscal 1979

Raciones de Alimentos para los Programas MCH y FFW

| <u>Alimentos</u> <u>MCH (30 días/mos)</u> | <u>Kgs/month</u> | <u>Grams/día</u> | <u>Cal/día</u> | <u>Proteínas/día</u> |
|--|------------------|------------------|----------------|----------------------|
| CSM ¹ | 0.45 | 15.0 | 54.0 | 3.0 |
| Avena | 0.45 | 15.0 | 56.3 | 1.6 |
| NFDM | 0.91 | 30.0 | 108.0 | 10.85 |
| Aceite Vegetal | 0.45 | 15.0 | 132.6 | -0- |
| TOTAL | 2.26 | 75.0 | 350.9 | 15.4 |
| | | | | |
| <u>FFW²</u> | | | | |
| CSM | 2.27 | 75.7 | 287.66 | 15.14 |
| Bulgur Teigo | 2.27 | 75.7 | 267.98 | 8.47 |
| Aceite Vegetal | 0.32 | 10.6 | 93.7 | -0- |
| TOTAL | 4.86 | 162.00 | 649.34 | 23.61 |

1 CSM (corn-soy-milk) es un alimento procesado, mezclado con proteínas, para proveer proteínas extras, vitaminas y minerales a niños muy pequeños, niños mayores y adultos con problemas de salud.

2 Usualmente hay cinco de estas raciones distribuidas por trabajador. Una para el trabajador mismo y cuatro para sus dependientes, igual a una ración de aproximadamente 24 kilos de alimento por familia al mes.

CUADRO 9

CRS, año Fiscal 1980

Raciones de Alimentos para los Programas MCH y FFW

| <u>MCH (30 día/mes)</u> | <u>Kgs/mes</u> | <u>Grams/día</u> | <u>Cal/día</u> | <u>Protein/día</u> |
|-------------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------|
| CSM ¹ | 0.45 | 15.0 | 54.0 | 3.0 |
| Arroz Blanco | 0.91 | 30.0 | 108.00 | 2.01 |
| NFDM | 0.91 | 30.00 | 108.0 | 10.85 |
| Aceite Vegetal | 0.45 | 15.0 | 132.6 | -0- |
| TOTAL | 2.72 kg | 90.0 | 402.6 | 15.95 |
| | | | | |
| <u>FFW³</u> | | | | |
| CSM | 1.82 | 60.70 | 230.7 | 12.14 |
| Arroz | 2.27 | 75.7 | 274.8 | 5.07 |
| Aciete Vegetal | 0.32 | 10.6 | 93.7 | -0- |
| TOTAL | 4.41 kg | 147.0 | 599.2 | 22.28 |

- 1 CSM (corn-soy-milk) es un alimento procesado, mezclado con proteínas, para proveer proteínas extras, vitaminas y minerales a niños muy pequeños, niños mayores y adultos con problemas de salud.
- 2 Originalmente, CRS pidió 0.45 kgs de y 0.45 de arroz fortificado con soya para ser usado en su programa. Debido a no poder disponer de ese alimento desde E.E.U.U. se substituyó por 0.91 kgs de arroz blanco.
- 3 Usualmente hay cinco de estas raciones distribuidas por trabajador. Una para el trabajador mismo y cuatro para sus dependientes, igual a una ración de aproximadamente 24 kilos de alimento por familia al mes.

ración diaria para sí mismo y otras cuatro para los dependientes, en razón al número de días trabajados durante el mes. Por ejemplo, aun cuando para el año fiscal 1980 hay a solo 5.000 trabajadores, al sumar los 20.000 dependientes resulta un total de 25.000 beneficiarios. Las raciones para el año fiscal 1979 y 1980 pueden ser observadas también en los Cuadros 8 y 9.

- 2.2.5.6 Sistemas de Control, entrega de recursos, supervisión e información. Todos los alimentos del P.L. 480 Título II programados por CRS llegan a Puerto Cortés, después que el Gobierno de los E.E.U.U. ha asumido el costo del transporte marítimo desde los E.E.U.U. Después, los alimentos son transportados por CRS/Cáritas a las cinco bodegas diocesanas ubicadas en Tegucigalpa, San Pedro Sula, Chomayagua y Santa Rosa de Copán. De ahí los alimentos son distribuidos a una de las bodegas de las 39 parroquias. Posteriormente, un representante de los centros de Salud Materno Infantil o del Programas de Alimentos para el Trabajo visita la bodega parroquial mensualmente, el cual recibe una asignación mensual basada en la lista de distribución (ver Cuadro G).

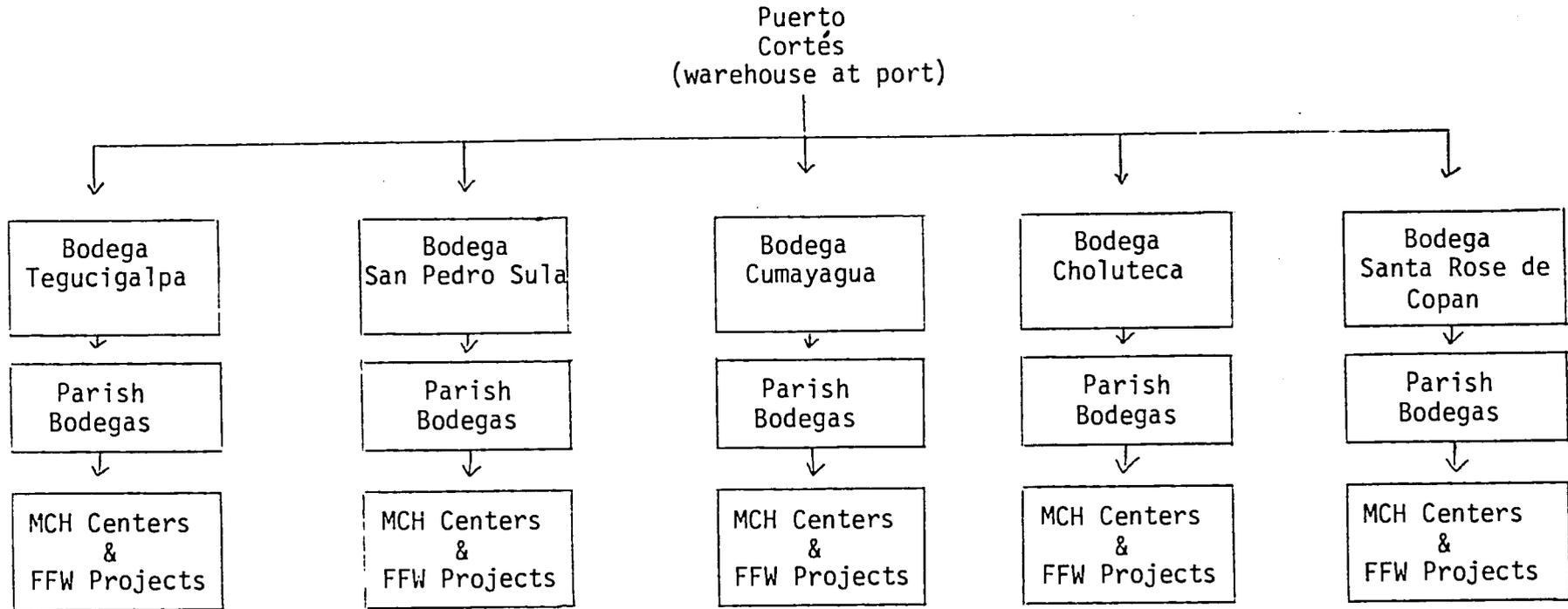
Desde el momento los alimentos son descargados en Puerto Cortés hasta que son consumidos por los beneficiarios, en todo el transporte terrestre, las actividades logística y de almacenamiento, son provistas por CRS/CARITAS.

El Gobierno Hondureño y el Ministerio de Salud ha proporcionado un subsidio anual de U.S. \$50.000 durante el año fiscal 1979 para trasladar y programar los alimentos.

Al igual que en los programas de CARE, se confeccionan registros cuando los alimentos llegan a Puerto Cortés, los cuales indican la cantidad y la calidad de los alimentos recibidos. Luego, CRS/CARITAS autoriza la entrega de los

CUADRO G

CRS COMMODITY DISTRIBUTION



alimentos por los oficiales de aduana a los representantes de las diócesis considerando los registros de los stocks existentes y los niveles de alimentos programados.

Como se menciona anteriormente, Caritas distribuye los alimentos desde la bodega a los centros de Salud Materno Infantil y de Alimentos para el Trabajo en base a lista de beneficiarios que se señala en el acuerdo contractual, la cual asigna los alimentos a los proyectos. Supuestamente los centros de Caritas preparan mensualmente informes de distribución, hechos en base a los alimentos distribuidos y el inventario disponible.

El personal del programa CRS y de Caritas Nacional, teóricamente, inspecciona la distribución que realizan los centros mensualmente, aunque en la práctica esto no ocurre en todos los casos. Además, cada diócesis realiza un balance mensual de su respectivo flujo de alimentos empleando la información proporcionada por los directores de la parroquias. Esta información es usada posteriormente por el programa CRS para determinar las pérdidas de alimentos en tierra, como así mismo para preparar los Informes de Beneficiarios y Tipo de Alimento que son enviados a la AID/Honduras.

Como resultado, durante el año fiscal 1979 los programas se redujeron entre un 50 y un 60% de los niveles autorizados, y las posibilidades de detectar los problemas en el flujo de alimentos disminuyeron peligrosamente.

2.2.5.7 Estimaciones de Costo y Valoración de los Programas

El costo total de los programas Salud Materno Infantil y Alimentos para el trabajo de CRS/Caritas expresan la suma de los valores de las mercancías alimentarias (excluyendo el transporte marítimo). El reintegro recibida por par parte

del Ministerio de Salud, unida al valor del tiempo dedicado por los voluntarios de Caritas y otros individuos de la comunidad, no puede ser cuantificada. Con respecto al reintegro administrativo, CRS/Caritas esperan recibir un subsidio mayor por parte del Ministerio de Salud ayudará a asegurar que los programas Salud Materno Infantil y Alimentos para el Trabajo de CRS'Caritas alcancen el nivel aprobado de beneficiarios con una ración adecuada.

Los niveles aprobados y el valor de los alimentos son en los programas Salud Materno Infantil y Alimentos para el Trabajo, los siguientes:

- Programa Salud Materno Infantil: el programa durante el año fiscal 1979 alcanzó a un total de 16.600 beneficiarios en lugar de los 30.000 aprobados debido a la falta de fondos administrativos. De igual modo, sólo 436.399 de los 812.000 kg. de alimentos asignados fueron realmente distribuidos. Por tanto, el valor actual de los alimentos programados asciende a U.S. \$170.340.

El aumento del subsidio que entrega el Ministerio de Salud para -980 facilitará la operación del programa y la atención del nivel aprobado de beneficiarios, lo que hace proyectar a U.S. \$424.880 el valor de los alimentos (ver Cuadro 10).

- Programa Alimentos para el Trabajo (FFW) - Durante el año fiscal 1979 el programa suministró 744.422 kg. de alimentos a 17.000 beneficiarios. Si comparamos este suministro con los 1.456.000 kg. aprobados por AID para atender a 25.000 beneficiarios, esto indica que solo el 68% de los beneficiarios proyectados fueron atendidos y que a su vez, solo fue distribuido un 51% de los alimentos.

CUADRO 10

CRS, 1979, 1980, 1981

Valor Estimado en Dolar de los Alimentos

| Alimentos | 1979 | | 1980 | | 1981 | |
|----------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|
| | Kgs ² | Dólares ³ | Kgs ⁴ | Dólares ⁵ | Kgs ⁶ | Dólares ⁶ |
| <u>MCH</u> | | | | | | |
| CSM | 126,376 | 40,819 | 162,000 | 51,840 | 162,000 | 45,000 |
| Avena | 79,225 | 21,786 | --- | --- | --- | --- |
| Arroz | --- | --- | 326,000 | 115,078 | --- | --- |
| Arroz con soya | --- | --- | --- | --- | 326,000 | 144,000 |
| NFDM | 183,130 | 64,644 | 326,000 | 115,078 | 326,000 | 115,000 |
| Aceite Vegetal | 47,667 | 43,091 | 162,000 | 142,884 | 162,000 | 133,000 |
| Sub Total | 436,398 | 170,340 | 976,000 | 424,880 | 976,000 | 437,000 |

Beneficiarios: 16,600 Beneficiarios: 30,000 Beneficiarios: 30,000

| | | | | | | |
|----------------|---------|---------|-----------|---------|-----------|---------|
| <u>FFW</u> | | | | | | |
| CSM | 313,664 | 101,313 | 546,000 | 174,720 | 546,000 | 151,000 |
| Trigo "Bulgur" | 356,913 | 73,880 | --- | --- | --- | --- |
| Arroz | --- | --- | 680,000 | 240,040 | --- | --- |
| Arroz Con Soya | --- | --- | --- | --- | 580,000 | 256,000 |
| Aceite Vegetal | 73,845 | 66,755 | 96,000 | 84,672 | 96,000 | 79,000 |
| Sub Total | 744,419 | 241,948 | 1,322,000 | 499,432 | 1,222,000 | 486,000 |

Beneficiarios: 17,000 Beneficiarios: 25,000 Beneficiarios: 25,000

| | | | | | | |
|-------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|
| TOTAL | 1,180,817 | 412,288 | 2,298,000 | 924,312 | 2,198,000 | 923,000 |
|-------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|---------|

Beneficiarios: 33,600 Beneficiarios: 35,000 Beneficiarios: 55,000

1. No incluye el transporte marítimo.
2. Representa los alimentos actualmente distribuidos por CRS, no el nivel aprobado como base en al AER.
- 3.,5. Basados en valores comunitario entregados por AID/Washington.
4. Basado en AER 1980.
5. Basado en proyecciones entregadas por CRS.

Por lo tanto, el valor actual de los alimentos asciende a U.S. \$241.948 para el programa Alimentos para el Trabajo, durante el año fiscal 1979. Siendo el valor aprobado para el año 1980 de U.S. \$1.322.000 (Ver Cuadro 10).

2.3. Programa Mundial de Alimentos

2.3.1 Introducción

Resoluciones separadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO) establecieron en 1962 el Programa Mundial de Alimentos. Originalmente, se encargo a este programa la responsabilidad de canalizar los superhábit de alimentos de los países donantes para que fuesen empleados para el desarrollo socioeconómico de los países en desarrollo. Los alimentos, donados por mas de 100 países, son proyectados para ser empleados en el desarrollo de proyectos especificados mas que como una contribución caritativa.³

Los cincuenta miembros de Comité sobre Políticas y Programa de Ayuda de Alimentos se reúnen cada seis meses y sirve como la dirección de WFP. Además de proporcionar la directriz general de carácter político, administrativo y operativa, el comité revisa y aprueba todos los proyectos del Programa Mundial de Alimentos. Los E.E.U.U. es uno de los miembros permanentes de este comité, los que le permite ejercer su influencia sobre las actividades del programa. El Programa Mundial de Alimentos consulta con los diferentes programas de alimentos bilaterales, así como con la Misión de AID durante el desarrollo del proyecto, para asegurar que no existan "duplicaciones, coincidencias, o invasiones en los proyectos llevandos a cabo por las agencias voluntarias u otras entidades patrocinadoras de cooperación.⁴

3. "More than Food, Development and the World Food Programme", publicado por el Programa Mundial de Alimentos.

4. Manual 9: Alimentos para la Paz, Título II. p. 10-6.

2.3.2 Programa en Honduras

2.3.2.1 Introduccion

Toda la asistencia del Programa Mundial de Alimentos es proporcionada bajo el Acuerdo No 8 existente entre el Gobierno de Honduras y el Programa Mundial de Alimentos de FAO'ONU, el cua fué firmado el 3 de Febrero de 1971. Entre los numerosos aspectos, cubiertos por el acuerdo, se señala que el Gobierno de Honduras será responsable de la ejecución de los proyectos y que el Programa Mundial de Alimentos subministrará los alimentos y supervisión sobre su empleo.

En la actualidad, existen tres proyectos del Programa Mundial de Alimentos operando en Honduras.

- Expansión 718 de Honduras - Desarrollo Rural y Rehabilitacion a través de la Auto-Ayuda, iniciado en Julio de 1979, por un período de cuatro años. Las actividades de este programa son semejantes a las que realiza el programa de alimentos a cambio de la participación en proyectos de desarrollo de infraestructura rural y en actividades de entrenamiento, y vocacional.
- Honduras 2283 - Producción de Granos Básicos y Desarrollo de Infraestructura Rural, fué iniciado en Agosto de 1977, por un período de tres años. Esta actividad es bastante similar a la que desempeña el programa FFW, ya que está diseñados para emplear las raciones de alimentos como un catalizador que ayuda a diferentes medidas gubernamentales dirigidas a promover a la reforma agraria.
- Expansión 1145 de Honduras - Ayuda Alimentaria para la Población Refugiada Nicaraguense, iniciado en Septiembre de 1978, por un período de casi un año. Esta actividad involucra la distribucion de alimentos a los refugiados necesitados de Nicaragua, quienes han cruzado la frontera y solicitado asilo en Honduras. Como este proyecto

esta actualmente siendo finalizado, no será analizado en ningún otro aspecto más adelante.

Es importante hacer notar, que además de los discretos proyectos de desarrollo formulados bajo la filosofía del Programa Mundial de Alimentos (WFP), un número de otros proyectos WFP han existido en Honduras desde 1966, pero ya han sido terminados.

Asimismo, una serie de otros proyectos están pensados para ser iniciados en un futuro cercano. El más inminente e interesante de esos posibles futuros proyectos es el "Diagnóstico y tratamiento temprano de la desnutrición y de la Familia". Este proyecto está siendo sugerido para apoyar el proyecto de ampliación de la cobertura en el diagnóstico y tratamiento de la destrucción del Ministerio de Salud. Se deben resolver algunos aspectos relativos a la capacidad del MOH para el manejo de alimentos y el potencial de duplicación existente en las actividades de CARE.

2.3.2.2 Metas y Objetivos

- Expansión 718 de Honduras - para este proyecto se señalan los siguientes objetivos más importantes:
 - 1 Mobilizar a los desempleados y sub-empleados en obras de construcción de infraestructura pequeña, con el objeto de contar con una vía de impacto social y económica para mejorar la utilización de los recursos materiales y humanos de la localidad
 - 2 Proporcionar asistencia técnica adecuada, insumos para la producción, organizaciones crediticias y cooperativas, a fin de aumentar y mejorar la producción agrícola entre los pequeños propietarios

- 3 Aumentar el rol de la mujer rural en el desarrollo
- 4 Entrenar a la población local con la intención de mejorar su participación en la producción de bienes y alentar en ella actitudes positivas hacia su desarrollo socioeconómico

A su vez, se visualiza que el estado nutricional y de salud de los participantes del programa mejorará debido a las actividades de distribución y producción de alimentos y, a las actividades de educación nutricional, que caracteriza la implementación de este proyecto.

Este proyecto fue diseñado para alcanzar a 107.000 trabajadores en la construcción de infraestructuras (el 20% de ellos son mujeres), y aproximadamente 40.600 trabajadores en las actividades de entrenamiento (el 80% de ellos son mujeres).

- Honduras 2283 - Con la implementación de este proyecto, el Gobierno de Honduras aspira a concretar los siguientes objetivos generales:
 - 1 Aumentar y mejorar la producción de granos básicos, de frutas y verduras a través de la ampliación de los áreas de cultivo y del aumento del rendimiento
 - 2 Organizar a los propietarios agrícolas y proporcionarles asistencia técnica y créditos a fin de habilitarlos en la eficiencia de la empresa agrícola
 - 3 Diversificar los tipos de cultivo para resguardarse de los riesgos que implica la agricultura y el mercado
 - 4 Disminuir el desempleo y el subempleo
 - 5 Promover el desarrollo de infraestructuras
 - 6 Mejorar los niveles de salud, nutrición, y vivienda de las familias rurales mediante el aumento de los ingresos

7 Promover la coordinación entre las instituciones gubernamentales responsables del desarrollo rural

Es decir, se intenta específicamente que los 30.000 propietarios agrícolas y sus familias sean cubiertas por la acción del programa durante los próximos tres años (5.000 el primer año, 9000 el segundo, y 16.000 el tercero). Las metas consignan que 75.600 hectáreas adicionales de tierra se destinarán a la producción de granos y 750 hectáreas a huertos para verduras o huertos furtales. Lo anterior va a significar un trabajo equivalente a 3.6 millones de días-hombre los cuales serán compensados con raciones WFP.

También se espera que el proyecto de desarrollo de entrenamiento, involucren un trabajo equivalente a 900.000 y 9.000 días-hombre, respectivamente, los cuales serán cubiertos por la asistencia alimentaria de WFP. La distribución de alimentos que realiza WFP es considerada un incentivo hacia los pequeños propietarios agrícolas para que estos participen en la producción, de granos y en el proyecto de infraestructura. El programa de alimento WFP está diseñado para permitir que los propietarios agrícolas concentren sus actividades en los períodos de poco trabajo, con el fin de aumentar la producción, pudiendo utilizar los otros servicios a su disposición.

Estos servicios comprenden asistencia técnica proporcionada por el Ministerio de Recursos Naturales (MNR) y créditos del Banco Nacional de Fomento (BNF). Adicionalmente el BNF ha establecido precios protegidos para los granos y se ha comprometido a comprar la producción de los beneficiarios del proyecto.

2.3.2.3 Tipos de Beneficiarios y Areas Geográficas por Programa

- Expansión 718 de Honduras - Este proyecto funciona en todas partes del país, aun cuando se ha asignado prioridad a la región sur-oeste. No se encontró información disponible en relación a la ubicación exacta de los proyectos y beneficiarios.
- Honduras 2283 - Este proyecto es diseñado para alcanzar a 30.000 propietarios agrícolas y sus dependientes en las siguientes regiones de Honduras:

| <u>Regiones</u> | <u>Número de Familias</u> |
|-----------------|---------------------------|
| Norte | 6.000 |
| Sur | 2.500 |
| Este | 4.000 |
| Noreste | 5.500 |
| Norte-costa | 5.000 |
| Oeste Central | 3.600 |
| Este Central | 3.400 |
| Total | <u>30.000</u> |

2.3.2.4 Tipos y cantidades de Raciones

- Expansión 718 de Honduras - Cada trabajador recibe una ración diaria para sí mismo, y un promedio para cuatro dependientes, similar a las actividades de CRS/FFW. Esta ración es una compensación por cada día trabajado en los proyectos de infraestructura rural o por la participación en cursos de entrenamiento. El cuadro 11 indica el tipo y cantidad exacta de raciones.

La frecuencia o duración de las raciones que se reciben dependen de el tiempo dedicado a asistir y participar en el proyecto de infraestructura y en los cursos de entrenamiento.

- Honduras 2283 - Cada propietario agrícola recibirá en promedio una ración para sí mismo y para cuatro miembros de su núcleo familiar durante 120 días, período que

CUADRO 11

WFP

Raciones para el Proyecto Expansión 718 de Honduras

Alimentos

| <u>Expansión 718 de Honduras</u> | <u>Grams/día</u> | <u>Cal/día</u> | <u>Proteín/ día</u> |
|--|------------------|----------------|-------------------------|
| Maíz | 350 | -- | -- |
| Frijoles | 20 | -- | -- |
| Pescado entatado/pescado seco/ carne enlatada | 40 | -- | -- |
| NFDM | 20 | -- | -- |
| Aceite Vegetal | 30 | -- | -- |
| | <hr/> | <hr/> | <hr/> |
| TOTAL | 460 | 1,700 | 48 |

Honduras 2283

| | | | |
|----------------------------|-------|-------|-------|
| Maíz | 350 | -- | -- |
| Frijoles | 40 | -- | -- |
| (Pescado y Carne enlatada) | 30 | -- | -- |
| NFDM | 30 | -- | -- |
| Aceite Vegetal | 30 | -- | -- |
| | <hr/> | <hr/> | <hr/> |
| TOTAL | 480 | 1,800 | 56 |

corresponde al primer ciclo de plantación de granos básicos. También esta autorizado a recibir una ración adicional de estímulo por un período de 30 días, para él y su familia, mientras participa en actividades de entrenamiento o en trabajos de infraestructural. El cuadro 11 indica el tipo y cantidad exacta de raciones.

2.3.2.5 Sistemas de Control, Distribución de Recursos, Supervisión e Información

- Expansión 718 de Honduras - La implementación de este proyecto es principalmente de responsabilidad de la JNBS. Además, un Comité Ejecutivo es responsable por la coordinación entre las agencias, y en este participan representantes de los Ministerios implicados en el proyecto (Recursos Naturales, Educación, Transporte y Obras Públicas, Salud y Comunicaciones), CONSUPLANE y JNBS (la cual asume la Secretaría del Comité).

En suma, la JNBS proporciona apoyo logístico para los alimentos del programa WFP, y tiene la responsabilidad de dar cuenta e informar sobre su empleo. No obstante, CONSUPLANE se mantiene en la experiencia con el fin de evaluar el programa y mantener la comunicación con WFP acerca de temas relacionados con la política.

Todos los alimentos del programa WFP llegan a Puerto Cortés como en los proyectos del Título II. Allí, la JNBS descarga los alimentos a sus camiones y los transporta a la bodega central de SAN Pedro Sula. Desde ahí son distribuidos a las bodegas regionales. La distribución de los alimentos a los lugares precisos, es de la responsabilidad de distintas entidades gubernamentales que operan en los proyectos individuales, o alternativamente, de responsabilidad de los propios beneficiarios, quienes transportan los alimentos en mulas o en caballos. La distribución, a los beneficiarios se

actualmente mensual o bimensualmente.

- Honduras 2283 - La contabilidad actual del retiro de los alimentos del programa WFP es realizada por la JNBS después que estos llegan a Puerto Cortés. Esta entidad también es responsable por la descarga de los alimentos a sus camiones, y de allí en adelante, junto a MNR, es responsable de transporte a la bodega central en San Pedro Sula o a las bodegas regionales. Los alimentos son trasladados a los lugares del proyecto en vehículos pertenecientes al MNR o la JNBS. Finalmente, los alimentos son distribuidos a los beneficiarios bajo una forma no preparado mensual o bimensualmente.

2.3.2.6 Estimación de Costos y Valoración del programa

- Expansión 718 - Los costos de este proyecto son calculados en base a las actividades programadas para cuatro años de duración. Los costos de WFP pueden ser calculados en términos del valor de los alimentos, el transporte externo, y la administración de los alimentos. Se espera que en los cuatro años de duración, el proyecto WFP contribuirá con un valor U.S. \$4.561.000 en alimentos (ver cuadro 12), y U.S. \$986.000 por concepto de transporte externo, con un valor total de U.S. \$6.547.000.

Además de la contribución de WFP y FFW en infraestructura de desarrollo y programas de entrenamiento, existe una considerable participación de las agencias de contraparte hondureñas, con un total de U.S. \$6.719.007 para los cuatro años de operación del proyecto. Esto incluye dinero para el traslado de alimentos de WFP, y capital para el suministro y materiales (e.g., para la construcción, vehículos y utensilios), así como también para el pago del personal de servicio y los gastos de administración.

Por lo tanto, el costo total del proyecto, incluyendo los alimentos de WFP, embarque y apoyo para el traslado

CUADRO 12

WFP

Valor de los Alimentos Estimados en Dólares^{1,2}

| <u>Alimentos</u> <u>Expansión 718 Honduras</u> | 1979 - 1983 | |
|---|-------------|----------------|
| | <u>Kgs</u> | <u>Dólares</u> |
| Maíz | 9,493,731 | 1,357,600 |
| Legumbres | 542,732 | 230,800 |
| Pescado entalado/percado seco/ carne enlatada | 1,085,465 | 2,268,500 |
| NFDM | 542,732 | 447,700 |
| Aceite Vegetal | 814,554 | 1,254,400 |
| | <hr/> | <hr/> |
| | 12,479,214 | 5,561,000 |
| | | |
| <u>Honduras 2283</u> | 1976 - 1979 | |
| | <u>Kgs</u> | <u>Dólares</u> |
| Maíz | 7,159,090 | 1,023,800 |
| Frijoles | 818,182 | 300,000 |
| Pescado enlatado y Pescado seco | 613,636 | 1,350,000 |
| NFDM | 613,636 | 675,000 |
| Aceite Vegetal | 613,636 | 945,000 |
| | <hr/> | <hr/> |
| | 9,818,180 | 4,353,800 |

1. Duración del Programa.

2. No incluye transporte marítimo, otros costos administración de WFP ni aquellos incurridos el GOH.

en el país, entregado por Honduras, es de U.S. \$13.266.000 para los cuatro años.

- Honduras 2283 - Como en el caso anterior, el costo para este proyecto está calculado en base a los actividades programadas para sus tres años de duración. Durante este tiempo, WFP contribuirá con US \$4.353.800 en alimentos (ver cuadro 12) y US \$1.102.200 para el transporte externo y supervisión, con un total de US \$5.456.000. Además de la contribución de WFP, las agencias de contraparte de Honduras, contribuirán con US \$21.147.214 para los costos no alimenticios que incluyen administración, personal y suministros. De esta manera, el valor total del programa es de US \$26.601.214, con la contribución de un 20.5% en el costo del programa por parte de WFP.

2.4 La Cooperación Hondureño Alemana de Alimentos por Trabajo (COHAAT)

Durante el desarrollo de esta consultoría, el Director, el Coordinador Ejecutivo y el Coordinador, estuvieron fuera de Honduras asistiendo a un seminario. De esta manera, sólo se pudo obtener información muy limitada acerca del programa COHAAT (desde CONSUPLANE).

2.4.1 Introducción

En 1975, debido a los problemas ocasionados por el Huracán Fifi, la República Federal Alemana, inició un programa de alimentos para el trabajo (FFW) en Honduras. La Cooperación Hondureño Alemana de Alimentos por Trabajo (COHAAT) significó una oportunidad para el gobierno alemán para mostrar su solidaridad y entregar su ayuda al pueblo hondureño. La asistencia entregada por el gobierno alemán toma tres formas (1) alimentos, (2) asistencia técnica, y

(3) herramientas e instrumentos (e.g., carretillas, palas). Todos los alimentos empleados en los programas COHAAT-FFW (maíz y frijoles) son producidos y comprados desde entonces en Honduras, con el capital suministrado por los alemanes.

Actualmente, CONSUPLANE es la principal contraparte de COHAAT, y es responsable de la coordinación y adecuado funcionamiento del programa. Además de CONSUPLANE, las siguientes contrapartes hondureñas están involucradas en la ejecución de los proyectos FFW:

- Instituto Nacional de Agricultura - para los proyectos de reforma agraria
- La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal - para aquellos proyectos relacionados con el desarrollo forestal
- El Ministerior de Gobierno y Justicia - responsable de la coordinación de los proyectos de desarrollo local
- Otras contrapartes tales como, Ministerio de Comunicación, Obras Públicas y Transporte, que estarán a cargo de algunos proyectos de desarrollo e infraestructura regional.

2.4.2 Metas y Objetivos

COHAAT ha establecido sus objetivos tanto en terminos generales como específicos. Con el fin de apoyar la realización de la metas del Plan de Desarrollo Nacional de Honduras, con especial atención en el mejoramiento del nivel y calidad de vida, asegurando trabajo y acceso a una dieta adecuada.

En segundo término, se orienta a mejorar la situación desmedrada de los grupos marginales y a promover su autosuficiencia a través de su participación en proyectos FFW.

Además, las actividades FFW de COHAAT, (1) deben apoyar e integrarse a las actividades de la contrapartes con las cuales estan trabajando; (2) deben ser vistas como recursos externo de caracter temporal; (3) no debe crear dependencia; y (4) no son programas de caridad.

2.4.3 Tipo de Beneficiario y Area Geográfica del Programa

COHAAT colabora con instituciones nacionales en la región sur de Honduras, en los Departamentos de Choluteca y Valle. Además, trabajo en los distritos forestales de la Región Centro - Este en los Departamentos de Comayagua, Santa Rosa de Copán y Ocotepeque.

2.4.4 Estimación de Costo y Valoración de Programa

Las únicas cifras de costo disponibles por parte de COHAAT fueron la fianza total del Programa COHAAT en los años 1975-1978, Sumarizados en el cuadro 13. Los valores en dólares presentados, incluyen el valor de los alimentos, embalaje, transporte, herramientas y otros costos de operación.

Cuadro 13

COHAAT, 1975 - 1978

| <u>Año</u> ¹ | <u>Valor Total del Programa</u> <u>(U.S.\$)</u> |
|-------------------------|--|
| 1975 | 1.275.000 |
| 1976 | 1.163.000 |
| 1977 | 1.815.599 ² |
| 1978 | 1.860.712 |

2.5 Comunidad Económica Europea

2.5.1 Introduccion

En 1975, después del desastre asociado con el Huracán Fifi, la Comunidad Económica Europea (EEC) inició la ayuda alimentaria a Honduras. Originalmente se donaron dos tipos de alimentos, cereal (trigo) y leche en polvo. No obstante, a comienzos de 1976 el EEC donó también aceite vegetal (ver cuadro 14).

A diferencia de los otros programas tratados en esta sección, el EEC no tiene personal trabajando en Honduras.

De hecho, no está directamente involucrado en la operación o supervisión del programa. Mas aún, el embajador de Honduras en Bruselas, Bélgica, negocia con representantes de EEC en relación al tipo y cantidad de alimentos a donar a Honduras. Después, un representante de CONSUPLANE sirve como el elemento central para la coordinación del uso de los alimentos entre los distintos ministerios y programas del Gobierno Hondureño.

Ya que cada alimento es empleado de una manera diferente, después a llegar a Honduras, presentaremos la información disponible en relación al programa EEC en términos del uso dado a los cereales, leche y aceite.

-
1. Año en el cual el dinero fué donado, no cuando éste llegó al país.
 2. Estas cifras incluyen 282.599 colocados, para una oficina de emergencia, la cual proporcionó grano básico a la región sur de Honduras entre Julio y Diciembre de 1977.

Cuadro 14

Alimentos Donados por la Comunidad Económica Europea

| <u>Alimentos</u> | <u>Cantidad en Kg</u> | | | | |
|---|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | <u>1975</u> | <u>1976</u> | <u>1977</u> | <u>1978</u> | <u>1979</u> |
| Cereales (trigo, excepto en 1979 cuando se dio arroz) | 3,500,000 | 7,000,000 | 1,000,000 | 7,000,000 | 1,750,000 |
| Leche en Polvo | 100,000 | 1,000,000 | 1,000,000 | 3,075,000 | 3,000,000 |
| Aceite vegetal | --- | 1,000,000 | 300,000 | 515,000 | 515,000 |

2.5.2 Cereales

Todo el trigo donado a Honduras ha sido transformado en harina para la comercialización (venta) en locales comerciales. El Banco de Fomento vende el trigo a crédito. Los recursos obtenidos junto con otra ayuda financiera de EEC es empleado para la construcción de silos para el almacenamiento de granos en TOCOA, en la región de Bajo Aguán en el noreste de Honduras.

Es la intención del EEC asistir el desarrollo agrícola de es región y promover la reforma agraria a través de la construcción de los silos, los cuales se han diseñados para aumentar la capacidad de almacenamiento de grano con el fin de estabilizar los precios. Se enfatiza la expansión de la organización de las cooperativas agrícolas. Adicionalmente, otro objetivo del programa es diversificar el abastecimiento urbano de alimentos a través del aumento de la disponibilidad de pan. Estas medidas, colectivamente, han sido diseñadas para disminuir la dependencia de Honduras en el grano donado, y mejorar el estado nutricional en el país.

2.5.3 Leche en polvo

La leche es distribuida gratuitamente a escolares, hospitales y a través de otras instancias, por los Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, JNBS, Instituto Nacional Agrario (INA), y el Centro de Integración Familiar de Aldeas. Gran parte de la leche es usada en escuelas para complementar el WSB suministrado por CARE. Todos los beneficiarios de la reciben también 10 gr. de azúcar suministrado por el Gobierno de Honduras.

2.5.4 Aceite Vegetal

La donación de aceite vegetal, que comenzó con el programa de 1966 con 1000 TM, fué usada en dos formas: (1) 800 TM

fueron ubicadas en BANASUPRO, la cual es una agencia del Gobierno de Honduras, que ofrece a sus clientes (pobres urbanos y rurales) alimentos y otras mercancías esenciales a precios reducidos. El subsidio de esos productos es pagado por el Gobierno Hondureño, y se intenta como resultado, aumentar el poder de compra de los pobres, frenando la tasa de inflación; y (2) 200 TM fueron repartidas por la JNBS, el Ministerio de Salud, e INA.

En el programa de 1977 y 1978 se recibieron desde el EEC 300 y 515 TM respectivamente. De las 515 TM recibidas en 1978, 350 fueron destinadas por BANASUPRO. Desafortunadamente, no hay mas documentación acerca de la programación del aceite y otros alimentos del EEC.

3. RECOLECCION Y CENTRALIZACION DE INFORMACION EN SAPLAN

3.1 Introducción

En la estrategia para la implementación del Plan de Alimentación y Nutrición en el Plan Nacional de Desarrollo 1979-1983, se sugiere que SAPLAN ayude "a reorientar todos los programas existentes de distribución de alimentos de manera que estos realmente contribuyan a mejorar los niveles de consumo de alimentos de los grupos más vulnerables" (p. 3, Anexo No. 1)

Para que esta intención se lleve a cabo, SAPLAN debe asumir las responsabilidades principales de coordinación y servir como centro de información para los programas de alimentación suplementaria en Honduras.

Con el objeto de iniciar la solución del problema de falta de información disponible para SAPLAN, se reunieron los datos anteriormente presentados (cuadros 2-14). Es importante hacer notar que el aumento de la participación de SAPLAN en los programas de alimentación es de alta prioridad, tanto para este como para AID/Honduras. Esta convergencia se confirma con la inclusión por parte de AID de una sección especial en esta consultoría, que solicita información acerca de la alimentación suplementaria, la cual es una especial necesidad para SAPLAN en su Plan de Alimentación y Nutrición. Existe una obvia necesidad para coordinar y controlar este amplio flujo de alimentos, lo cual es un rol lógico para una agencia de planificación multisectorial, como SAPLAN.

Una información adecuada y confiable es un requisito para que SAPLAN asuma el rol central en la supervisión de los programas alimentarios. No obstante, el principio básico es que se abran canales de comunicación claros y accesibles entre SAPLAN y las agencias nacionales e internacionales involucradas con los programas de donación de alimentos y su ejecución. Esta consultoría puede ser considerada como el inicio de ese proceso.

Sin embargo, no se debe pensar que el delicado proceso de cambiar las relaciones ya históricas, sea fácil, ni que una consultaría de corto plazo pueda hacer nada por cambiar rápidamente el proceso. Con el objeto de ayudar en el proceso de centralización de información en SAPLAN, entregamos las siguientes sugerencias.

3.2. Prácticas Generales

Las prácticas adecuadas de planificación y dirección indican que la información mínima requerida para la toma de decisiones en un nivel determinado de la programación de operaciones, solo debería ser recogida y centralizada en ese nivel. Este principio sugiere que la información proporcionada y usada SAPLAN podría minimizarse, reflejando solo los datos esenciales requeridos para la planificación de sus programas, análisis y coordinación de actividades.

Existe la desafortunada tendencia, en el alto nivel de dirección de solicitar demasiada información o toda la información disponible del programa, sin considerar su utilidad para sus decisiones y actividades. El resultado es a menudo catastrófico, puesto que es una sobrecarga de información que encubre los datos importantes y esenciales requeridos para la toma de decisiones. Además, los grupos e individuos al nivel de las operaciones que deben cargar con la tarea de suministrar esa información, se ven sobrecargados con los informes solicitados.

Un segundo concepto es que la provisión de información de un grupo o nivel a otro, debe ser considerado como un proceso interactivo. SAPLAN no debería solo tener el privilegio de pedir información a otras agencias, para llevar a cabo su función de coordinación, sino también debería reconocer la obligación de retroalimentar el sistema con la información

pertinente. En otras palabras, el objetivo de formulación de políticas de SAPLAN y orientación de actividades, debe ser, mejorar el esfuerzo, efectividad y eficiencia de los programas de alimentación suplementaria. Esto puede ser facilitado con un proceso formativo que sea dinámico, más que solo un flujo de información unidireccional.

Un tercer punto en la centralización de información de los programas de alimentación, es que el proceso debería ir creciendo poco a poco. Inicialmente, solo se debería recoger el conjunto de datos considerados importantes. Esto hará posible la formulación y redefinición de la información requerida, así como el desarrollo del sistema de información. Esto es, tomando decisiones acerca de que datos se requieren y cuales deberían ser recolectados, se facilitará la disponibilidad de información, más que continuar con el vacío que ahora existe. Además, este enfoque incremental, no perturbará mucho el "sistema existente". Por el contrario, puede servir para alentar la comunicación entre SAPLAN y las otras agencias, incrementando la posibilidad de un ordenado traspaso de la información necesaria para el rol multisectorial de SAPLAN en planificación y coordinación.

Un cuarto principio general, es la naturaleza dicotómico de la información que puede ser recolectada por SAPLAN en relación a los programas de alimentación suplementaria. Existen dos diferentes tipos de información: (1) la administración y vigilancia de las actividades operativas de los programas, y (2) la determinación del impacto de estas operaciones y actividades. Ambas tienen importancia en el rol de SAPLAN, como agencia de planificación multisectorial, pero no deben ser confundidas o consideradas como sinónimos.

Estas dos funciones, a menudo reciben la denominación de evaluación de proceso (formativa) y evaluación de impacto (sumativa), respectivamente. Pero cualquiera sea la denominación

usada, las dos funciones requieren diferentes tipos de datos, diferentes enfoques de muestreo y recolección, y los más importante, servir diferentes funciones. A la vez que se debe hacer un esfuerzo para coordinar las respectivas actividades de administración y determinación del impacto, se debe reconocer que los dos diferentes esfuerzos se requieren generalmente.

Las funciones de administración y vigilancia requieran una cantidad limitada de información, en casi todos o todos los proyectos de alimentación. Esta información debe ser recolectada sobre una base continua. Contrariamente, la evaluación del impacto del programa, requiere datos que generalmente, son mas difíciles y costosos de obtener, y pueden ser recogidos solo en pocos lugares de proyectos, en un período corto en relación a la duración del proyecto.

Finalmente, es importante recordar que SAPLAN comunmente encara y debe lidiar con una multiplicidad de controvertidos asuntos y problemas para asegurar su supervivencia y viabilidad como institución. Sería desafortunado que SAPLAN, emprendiera en este momento la recolección de información acerca de los programas de alimentación dado que ello podría sobrecargar sus capacidades. En otras palabras, el procesamiento de información debería ser minimizado, y no ser confundido y considerado como sinónimo de la formulación de orientaciones para políticas, planificación de programas y evaluación de las actividades en marcha.

La recolección de información y uso, representa una de las herramientas que SAPLAN debería tener para cumplir con su definición legal, más que orientarse a hacer uso de esta definición institucional para recolectar información no esencial. Enfatizamos este problemático aspecto porque, SAPLAN recibirá inminentemente un sofisticado equipo de procesamiento de datos. Inicialmente, éste esta disendo para ayudar a SAPLAN y a otras agencias a entrenor personal en la programación de Programas de Alimentación suplementaria y en

otras funciones. El uso del computador puede "puede ser perjudicial si es obtenido antes de que las agencias participantes tengan una completa comprensión y control de sus actuales necesidades de información." ³ Alentar la comunicación entre los grupos involucrados en los programas de alimentación, aprender acerca de las necesidades de los otros y acerca de las respectivas responsabilidades operacionales, debe ser la primera y más importante tarea.

Dados esto pocos principios y precauciones, el desafío es determinar no sólo la naturaleza y especificidad de la información que debe ser centralizada en SAPLAN; sino también, como ésta puede ser obtenida sin quebrar el sistema administrativo. El siguiente esquema conceptual, puede servir como una guía para la estandarización de la información pertinente en SAPLAN. Se pueden identificar algunas necesidades inmediatas y específicas de información para SAPLAN. Sin embargo, lo único provechoso, en un enfoque factible en el largo plazo, es que SAPLAN, los donantes, y las agencias ejecutoras, determinen conjuntamente un apropiado sistema para el intercambio y centralización de información.

3.3 Hacia una Comprensión Conceptual de los Programas Alimentarios

Antes de aplicar los principios descritos anteriormente para una discusión acerca de las necesidades de información de SAPLAN, es importante reconocer que la habilidad para decidir inteligentemente la información a recolectar, es función de la capacidad de saber ubicar las preguntas adecuadas acerca de las operaciones del programa. La calidad de las respuestas que se reciban reflejará la inteligencia de las preguntas. Este informe no se centra en como recoger datos, sino como ordenar

3. Nelson et al.

la realidad para la correcta cuantificación de la información. La cuantificación, sin una previa conceptualización de las operaciones de los programas, no es solamente nula, sino que amenudo es perjudicial. (Mula porque las preguntas son erróneamente contestadas y perjudicial porque las preguntas correctas no se pueden contestar). El contexto en el cual se operan los actuales programas de alimentación suplementarias, deben ser claramente comprendidos en orden a determinar áreas inteligentes de investigación, acerca de la operación de los programas. Si la naturaleza del programa no es clara, inevitablemente las preguntas y los datos recogidos servirán más para oscurecer que para aclarar.

Por consiguiente, un marco conceptual que guíe las operaciones del programa y la recolección de información es un primer paso necesario. Un marco como ése, "the logical framework"* puede ser considerado con cuatro niveles principales en donde las actividades de alimentación y los resultados pueden ser identificados y medidos.

● La Entrada - Alimento

El elemento común que vincula a todos los programas de alimentación en Honduras, es la disponibilidad de alimentos a ser distribuídos través de canales no comerciales a un especificado grupo objetivo.

La disponibilidad de estos alimentos, usualmente ha precedido al desarrollo de objetivos claramente focalizados para su empleo. En otras palabras, el vinculo común de los proyectos patrocinados por el PL 480 Título II, WFP, y el EEC, es que ellos se desarrollaron por la existencia de una entrada, alimentos (mercancías excedentes), y han estado buscando metas y guías conceptuales desde entonces. Esto se opone con los procedimientos adecuados de una planificación de programa, los cuales requieren que el problema sea diagnosticado, seguido por la definición de un objetivo y la identificación de la entrada

*Marco Lógico.

(recursos) requerida para iniciar el programa y de este modo alcanzar los objetivos.

- La Salida - Proyectos

Una vez que se decide el uso de los alimentos, los resultados esperables de un adecuado manejo de la entrada (alimentos) son diferentes tipos proyectos de alimentación, los cuales se pueden desagregar en tres categorías: Alimentación Materno Infantil (MCH), Alimentación Escolar (SF), y Alimentación para el Trabajo (FFW).

- Los Propósitos - Nutricional, Salud, Educacional, Económico, y Agrícola

Los propósitos de los programas representan los logros esperados o la razón principal para los diferentes tipos de proyectos. Dependiendo de la naturaleza del programa de alimentación, el propósito, o prioridad de propósitos, es diferente. Por ejemplo, el propósito de un programa de alimentación del tipo SF es más educación, y de un programa FFW, más empleo y desarrollo de infraestructura.

- La META - Desarrollo Económico, Mejoramiento del Bienestar de la Comunidad

Si los propósitos son alcanzados, habrá un objetivo mayor, al cual el programa, según su diseño, debe contribuir, éste es "el desarrollo". El proceso desde las entradas a las salidas, de las salidas a los propósitos, de los propósitos a las metas, puede ser considerado como una progresión causal de los eventos del programa, que define un marco lógico de trabajo (logframe) en el cual se pueden ubicar los programas de alimentación suplementaria. (ver Cuadro H).

Examinado la figura G, se puede notar que los programas de alimentación suplementaria, tienen similares entradas y metas (excepto las metas de los programas de ayuda en casos de desastres) y diferentes salidas y propósitos.

Cuadro H
 "LOGFRAME"* para los Programas de Alimentación Suplementaria

| | | | | |
|---|---------------------------------------|--|---|--|
| Entradas | Alimentos | | | |
| Vinculación de Hipótesis y Presunciones | | | | |
| Salidas | Esuferzos Especiales por Desastres | Programas Materno Infantil | Programas de Alimentación Escolar | Programas Alimentación Trabajo |
| Vinculación de Hipótesis y Presunciones | | | | |
| Propósitos | Mitigación del Hambre | Mejoría Nutricional y/o Mejoría de Salud | Más Educación y/o Mejor Nutrición | Desarrollo de Infraestructura y/o Menor Desempleo y/o Mas Prod. Agrícola y/o Mejoría Nutricional |
| Vinculación de Hipótesis y Presunciones | | | | |
| Metas | Aistencia Humanitaria | Desarrollo | Desarrollo | Desarrollo |

133

*Marco Lógico

Adicionalmente se deberá reconocer que existen una serie de hipótesis y asunciones que ligan las entradas con las salidas, las salidas con propósitos, y propósitos con metas para los diferentes tipos de programas. Esto es, hay en el "logframe" una serie de condiciones o situaciones que deben darse para hacer razonable la progresión de los eventos (desde entradas a metas) representados en los programas de ayuda de desastres, MCH, SF, FFW. El establecimiento y comprensión de estas condiciones es también de importancia para el desarrollo de un marco conceptual para guiar la operación de los programas.

3.4 El "Lograme"* como una guía para la recolección de información

El "logframe" puede servir como una herramienta para estandarizar la información relativa a los programas de alimentación suplementaria en SAPLAN. Por lo tanto, el primer paso debiera ser, que SAPLAN y las agencias internacionales y gubernamentales apropiadas, se reúnan a fin de hacer explícita la cantidad y calidad de las entradas proyectadas y clarificar los objetivos de estos programas al nivel de la salida, así como al nivel del propósito y la meta.

Actualmente, las diferentes agencias ubican sus metas y objetivos en diferentes niveles del "logframe". Esto es, las metas y los objetivos pueden ser expresados en términos de salidas, propósitos o metas. El resultado es que, idénticos tipos de programas, con una intensidad similar de progresión de los eventos desde las entradas hasta las metas, pueden expresar sus objetivos y metas en una inconsistente, y por lo tanto, confusa manera. El "logframe", representa una herramienta para la comprensión y conciliación de las diferencias en las perspectivas de distintos individuos u organizaciones.

Por ejemplo, CARE prefiere tener sus objetivos establecidos aisladamente, en términos de lograr la salidad del programa - esto es, tener 100% de eficiencia en la alimentación.

*Marco Lógico.

El objetivo establecidos por WFP para sus actividades FFW, es incrementar el empleo, el cual es medido al nivel de propósito, el objetivo de CRS de mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo, es una medida del logro a nivel de meta. Con el fin de tener mayor consistencia, es aconsejable un "logframe" o un marco de planificación similar que exprese lúcidamente los objetivos a los diferentes niveles en la progresión de las actividades del programa.

Una vez que el "logframe" ha sido formulado por los diferentes programas de alimentación suplementaria, se deben considerar dos aspectos de la recolección de información:

3.3.1 Entradas y Salidas de los Programas de Alimentación - Desarrollo de un Sistema de Vigilancia

Los esfuerzos de SAPLAN por reunir información, podrían desarrollarse paralelamente a la progresión de los eventos, comenzando con una cuantificación de las entradas al sistema. Entonces, SAPLAN podría determinar como las entradas (alimentos, dinero, personal) son usadas y manejadas para formular las salidas (programas). Los datos sobre que comunidades, municipalidades y departamentos que están recibiendo alimentos; información sobre que tipo de programa es operacional (i.e., MCH, SF, FFW); y la cuantificación del número y tipo de beneficiario y que otros servicios, además de alimentos, están recibiendo. Este tipo de información representa el desarrollo de un sistema de vigilancia que requiere las mismas preguntas básicas, sin considerar las características de los programas o de los patrocinantes.

SAPLAN, disponiendo de esta información, puede iniciar la orientación de la ubicación de los recursos y la planificación y coordinación de los programas de alimentación entre las diferentes agencias. Se debe limitar la duplicación de esfuerzos, y así resultará un más eficiente uso de los recursos, todo nivel.

Sin embargo, se enfatiza que la medición de la programación de los alimentos y la definición de las características operacionales de los proyectos, es una función de vigilancia de carácter interactivo. La información debería fluir hacia SAPLAN, ser interpretada y analizada y consecuentemente retroalimentar a las agencias implementadoras con directrices para la programación.

3.3.2. Propósitos y Metas de los Programas de Alimentación - Medición Impacto

La medición del logro de los propósitos y las metas de los programas de alimentación suplementaria representa generalmente una actividad precaria, de la cual debemos prevenirnos. Esto es especialmente cierto en aquellos programas donde el propósito de mejorar el estado nutricional - una actividad muy deficiente de medir - es la única razón para la existencia de un programa de alimentación. Sin embargo, es sabido que los propósitos de proyectos FFW, tales como el desarrollo de infraestructura y el incremento del empleo pueden ser más fáciles y más razonablemente medidos (aunque, esto fundamenta la controversia de la necesidad de diferentes instrumentos para medir diferentes tipos de programas).

Sin embargo, al menos la existencia y funcionamiento de un sistema de vigilancia que sustantive el uso de las entradas, para la obtención de los programas deseados, es un prerequisite para la medición de los logros de metas y objetivos. Si esto no es así, cualquier indicación de los propósitos y metas alcanzables no pueden ser atribuidas a las actividades del programa, porque habrá muy poca o ninguna evidencia de que el programa de alimentación y los recursos alimentarios hayan impactado en las vidas de los beneficiarios, como había sido originalmente planeado.

Para ilustrar esto, examinemos el caso del programa de alimentación suplementaria MCH, que tiene el propósito de mejorar el nivel nutricional de las embarazadas, nodrizas, y preescolares. Para discernir si este propósito es alcanzado, primero debemos medir la extensión en la cual los alimentos (entrada) están siendo usados en las actividades del programa (salida). Esto es conseguido a través del sistema de vigilancia, el cual es una precondition para los esfuerzos subsiguientes de evaluación.

Cuando esta vigilancia se logra, otra consideración que se debe hacer es, si el programa MCH (salida) tiene un impacto en el estado nutricional y de salud del niño (propósito), para esto se deben cumplir algunas condiciones. Algunas de estas son:

- Los nutrientes consumidos por el grupo objetivo, en ausencia del programa de Alimentación, es deficiente.
- Los alimentos alcanzados y consumidos por los individuos del grupo objetivo en las cantidades especificadas (no parcialmente).
- Los alimentos distribuidos suplen completamente las deficiencias de nutrientes en el grupo objetivo.
- No existe substitución por otro alimento de la familia.
- No ocurren pérdidas de nutrientes por infecciones (parasitarias o no).

Si estas condiciones no se encuentran, el impacto de los alimentos será reducido. Por ejemplo, si el alimento suplementario es dividido con otros miembros de la familia, la cantidad con la que se estará alcanzado al individuo objetivo será menor y por lo tanto, menores serán los beneficios nutricionales. Similarmente, si la determinación del grupo objetivo es deficiente y algunos beneficiarios no presentan deficiencias nutricionales, los alimentos que van hacia ellos son una "pérdida".

Las dificultades para atribuir los cambios en el estado nutricional a las actividades del programa son muchas, especialmente dado el nivel artesanal de la evaluación del estado nutricional bajo condiciones de terreno.

Para la alimentación MCH, se asume subsecuentemente que la mejoría en el estado nutricional (propósito) será el resultado del incremento de la calidad de los recursos humanos más que como causa del desarrollo (meta). Esto es, se cree que con ausencia de la suplementación nutricional una pobre nutrición generaría una población con deficiencias mentales y menor capacidad física con lo cual la productividad se reduciría. Esta relación entre la desnutrición crónica y la disminución de la productividad es una hipótesis no suficientemente probada.

Con el objeto de demostrar que las salidas generan una mejoría del estado nutricional y por lo tanto, un desarrollo de la comunidad, las presunciones subyacentes en el esquema anterior se deben también probar. Aun cuando esto implique considerables esfuerzos, si ellas no son comprobadas de alguna manera, indica que no se puede seguir con la intención de cuantificar el impacto. Es necesario validar las presunciones que vinculan las salidas, los propósitos o metas del programa, de otra manera los cambios en las mediciones de los parámetros antropométricos no podrán atribuirse a las salidas del programa.

Finalmente, debemos recordar que la alimentación representa solo uno de muchos factores que impactan en el sistema nutricional de una comunidad o un individuo. Los intentos pasados por controlar todas las otras interrelacionadas variables, que afectan el estado nutricional de un individuo no han tenido éxito. Es así como la aislación del impacto del programa de alimentación suplementaria en el estado nutricional, continua siendo una compleja empresa. Pensamos

que si se hiciera un intento como éste en Honduras, las dificultades y costos deberían ser considerados cuidadosamente.

Como mencionamos anteriormente el diseño lógico de ciertos programas FFW pueden prestarse para medir logros y propósitos, como el incremento del empleo y el desarrollo de infraestructura, en oposición a aquellos programas con propósitos nutricionales o de producción agrícola. En estas instancias la medición de los propósitos del programa vendrá a continuación de la instalación de un sistema de vigilancia en SAPLAN. Sin embargo, no se puede usar un solo instrumento de investigación para evaluar los programas MCH, SF, FFW. Además, aun al interior de una categoría dada de proyecto existen muchas variaciones en la estructura y la función de los programas. Por ejemplo, al interior de FFW, un programa de riego puede tener marcadas diferencias con otro de entrenamiento de mujeres de una aldea rural, en arte y oficios.

Dado este alto nivel de variación en los programas, el uso de estudios de amplia cobertura estudios basados en muestras probabilísticas, podrían, precisamente oscurecer estas diferencias programáticas, que podrían permitir a los responsables, del proyecto, decidir que actividades se deben enfatizar y cuales reducir. Además, la amplia variabilidad al interior de los programas disminuye, significativamente, lo que se puede decir acerca de las diferentes formas de los programas.

Por éstas razones, es aconsejable realizar una serie de estudios en profundidad acerca tipos especiales o grupos de programas, que presentan características similares. Esto sería más provechoso que iniciar un "large-scale sample survey", el cual, en realidad no puede considerar las variaciones en los programas examinados. Así, la evaluación de estos programas de alimentación suplementaria se distinguen claramente de las funciones de vigilancia descritas anteriormente: ambas actividades deberían ser iniciadas inmediatamente por SAPLAN.

Si existe un amplio sistema de vigilancia implementable, existirán las bases para la coordinación y la decisión acerca de la programación de la alimentación en Honduras. En algún momento en el futuro, el análisis y evaluación de impacto será más digno de atención.

3.5. Una Nota Final

Los éxitos de SAPLAN para establecer un sistema de administración y vigilancia y un eventual examen del impacto de los programas, descansan en la capacidad para establecer ligazones institucionales con las agencias correspondientes y las organizaciones. Este es el mayor desafío, más importante que la identificación de la exacta naturaleza de la información a recolectar. El poner la información en un computador, o decidir acerca de instrumentos de recolección de datos y diseños de modelos de análisis es una tarea de técnicos. La tarea creativa sólo podrá ser generada por el trabajo conjunto de varios grupos o círculos, involucrados en esos programas, restuarando la confianza de unos con otros, en el entendimiento de que SAPLAN es la institución adecuada para coordinar las actividades y que tiene la capacidad y el interés para hacerlo. La determinación de que datos se deben recolectar y en que forma, ya está suficientemente establecida y comprendida (ver Plan Nacional de Nutrición). Pueden ser necesarios algunos refinamientos, pero lo más importante es que el establecimiento del flujo de información vaya paralelo a los canales que llevan los alimentos al pueblo de Honduras.

SECTION III: LOS PROGRAMAS DEL SECTOR DE LA SALUD RELACIONADOS CON LA NUTRICIÓN

1. Introducción

El propósito central de esta sección es analizar el rol del sector de la salud, y específicamente del Ministerio de Salud, en relación a los esfuerzos para reducir la desnutrición en Honduras. Esto tiene especial importancia en relación a los esfuerzos actuales para definir los aspectos adecuados que se deben incluir en el préstamo propuesto entre USAID y el Sector de la Salud de Honduras.

Hasta hace poco, los problemas nutricionales habían sido considerados como problemas relativos solo al sector de la salud. Así, la desnutrición fue vista como un problema de salud, y en tanto ésto, como una responsabilidad de las instituciones de salud. Sin embargo, en la medida en que estas instituciones, en los países en desarrollo han intentado desviar su atención desde el enfoque de medicina curativa hacia aumentar las medidas preventivas, el problema nutricional ha debido considerar nuevas dimensiones. La mayoría de las acciones preventivas (vacunación, control de niño sano, saneamiento ambiental, etc.) están todavía consideradas como al interior del sector de la salud. Por otra parte, para la prevención de la desnutrición se requiere considerar diferentes sectores, incluyendo el sector de la salud, pero también con la inclusión del sector económico, agrícola, educacional, etc. En gran medida, esto es lo que ha orientado el enfoque multisectorial de la planificación nutricional.

Esto, que es un aspecto relevante en muchos países en desarrollo, es especialmente verdad en el caso hondureño. El proceso (descrito con mayor detalle en la Sección I) de creación y desarrollo de SAPLAN es el producto del reconocimiento de que para tratar con las causas de la desnutrición es necesario considerar algunos factores que están fuera del sector salud. Después de algunos años de operación bajo la nueva estructura, es provechoso reevaluar cuál es o debería ser el rol de Ministerio de Salud en relación a la nutrición.

Como un primer paso para la comprensión de este cambio, es provechoso revisar como se presenta los aspectos salud y nutrición en Plan Nacional de Salud 1979-1983 en relación con la presentación de estos aspectos en el Plan 1974-1978. Para el período 1974-78 había un volumen del Plan (preparado por el Ministerio de Salud) que cubría la salud y alimentación y nutrición. En este volumen; sólo había una moderadamente corta sección dedicada a la alimentación nutrición, aun cuando es interesante hacer notar que el problema todavía tenía una definición demasiado amplia. La sección discute la necesidad de una serie de acciones multisectoriales y basa esta discusión en un model que desagrega el problema entre la oferta de alimentos (producción, mercado, procesamiento, etc.), demanda de alimentos (distribución del ingreso, control de precios, etc) y utilización de los nutrientes (control de calidad de los alimentos, fortificación, saneamiento ambiental, salud, etc.).

En el Plan 1979-83 existen dos volúmenes separados para salud y nutrición. El volumen relativo a la nutrición, desarrollado principalmente por SAPLAN, continúa en la perspectiva multisectorial, añadiendo más detalles acerca de la coordinación e interrelación de los programas relevantes de los diferentes sectores. El volumen de salud también contiene una discusión del problema nutricional, pero ésta está orientado hacia aquellos aspectos nutricionales específicamente relacionados con el sector de la salud.

La actitud del Ministerio de Salud en relación a la nutrición, ha sido relativamente consistente, desde antes de 1974. Esta se puede resumir, en la consideración de la nutrición como un problema complejo, en el cual solo algunos factores o componentes pueden ser manejados por el sector de la salud. Esta actitud tiene un excelente ajuste con la nueva estructura institucional de SAPLAN, la cual es responsable de la coordinación de la planificación y de la evaluación de las actividades relacionadas con la nutrición. Esto esta demostrado a través de documentos y ha sido confirmado por comentarios hechos por diferentes personeros del Ministerio de Salud.

Dado este acuerdo con respecto la estructura institucional, este informe intentará trabajar en dos puntos (1) que actividades o componentes del programa nutricional corresponden al sector de la salud, y (2) que se necesita para maximizar la efectividad de la relación entre el Ministerio de Salud y SAPLAN.

2. Políticas del Ministerio de Salud

En gran medida, la política del Ministerio de Salud relacionada con la nutrición, es el reflejo de la posición que considera que las causas de la desnutrición son fundamentalmente de naturaleza social y económica. El Ministerio de Salud vé su rol principalmente, en la detección tratamiento de los casos más graves. Estas actividades incluyen, control del niño sano en menores de cinco años (a través del control del peso), identificación de las familias con riesgo, donación de alimentos suplementarios y educación nutricional.

La política del Ministerio de Salud, no parece darle explícitamente mucha importancia a los efectos de la salud en la nutrición. Apesar de que la desnutrición tiene su raíz en las condiciones socio-economicas, es bien conocido de que mejorías en el estado de salud pueden tener un beneficioso impacto en el estado nutricional. Es así, como todas las actividades del Ministerio de Salud orientadas a prevenir o curar enfermedades, representan importantes factores en el modelo causal de la desnutrición. Sí ésta relación entre salud y nutrición se estableciera mas explícitamente en la política nutricional del Ministerio, permitiría superar aquellas pequeñas dudas que puedan existir a su interior en relación a esta sinérgica relación y ayudar a clarificar el rol del Ministerio en el problema nutricional.

Existen otros aspectos de la política del Ministerio de Salud que tienen una implícita, pero importante relevancia, por su actual y potencial contribución a la solución del problema de la desnutrición en Honduras. La política básica que guía las actividades del Ministerios se resumen en parágrafo inicial (pag. 1) del Plan Nacional de Salud 1979-83:

"A partir de 1972 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fundamentó todo su trabajo alrededor de una Política de Salud: La Extensión de la Cobertura de los Servicios de Salud a toda la población del país."

Esta política de extender los servicios de salud hasta las poblaciones más apartadas, significará, en la mayoría de los casos, que podrán alcanzarse aquellas comunidades con alta incidencia de desnutrición. Una infraestructura que cubra la mayor parte de la población del país, es un prerequisite importante para los programas de control de la desnutrición.

Otra política del Ministerio relacionada con la extensión de la cobertura y que también tiene una importante participación en la nutrición es aquella relacionada con la participación de la comunidad en el proceso de solución del problema. En la página 2 del Plan Nacional de Salud 1979-83, se establece:

"La comunidad debe tener un adecuado conocimiento de su realidad de salud, deberá poder identificar sus problemas fundamentales y participar en la búsqueda de soluciones apropiadas, siendo un elemento activo en su planificación y ejecución, y constituirse en el garante de la conservación de la salud individual y comunitaria."

La participación de la comunidad es una excelente idea y el alcance que pueda adquirir representa un aspecto importante en cualquier programa nutricional. La complejidad del problema nutricional y la falta de soluciones: Infortunadamente, en gran medida la participación de la comunidad tiende a ser evasiva y muy difícil de obtener. Este aspecto tan importante será abordado más adelante.

3. Actividades del Ministerio de Salud.

La estructura de las actividades al interior del Ministerio de Salud es similar a la de otros países en donde existe un gran énfasis en la extensión de la cobertura de los servicios de salud. Las características principales son, una jerarquía de diferentes niveles de operación

combinada con una significativa delegación de tareas y un sistema de referencias. En Honduras, la estructura está compuesta de seis niveles. El primer nivel es el nivel de la comunidad servido por voluntarios que incluyen un guardián de salud, una partera empírica y un representante del sector salud. El segundo nivel esta compuesto por los CESAR, que son centros de salud rural atendidos por auxiliares de enfermería. El tercer nivel consiste en los CESAMO que son centros de salud atendidos por médicos. El cuarto nivel esta compuesto por los hospitales de área u hospitales de emergencia. El quinto nivel esta compuesto por los hospitales regionales, en los cuales se puede encontrar algunas especialidades. Finalmente, el sexto nivel esta constituido por el Hospital Nacional el cual tiene toda la gama de especialidades y también funciona como escuela de medicina.

Además de la estructura de servicios de salud señalada, el Ministerio de Salud tiene otros programas importantes, como los de control vectorial e inspección de alimentos. También es de importancia el Proyecto de Saneamiento Básico, PROSABA, ubicado en la División de Saneamiento Ambiental del Ministerio, el cual está instalando pequeños sistemas de agua, pozos y letrinas en áreas dispersas y en comunidades de 500 personas o más.

Es provechoso poner la contribución de estos niveles en perspectiva, considerando el número de atenciones ambulatorias hechas en cada nivel con el costo asociado a esa atención. Esta información, para 1977, se reproduce en la cuadro 15 del Plan Nacional de Salud 1979-1983, en el mismo cuadro se incluye una proyección de la misma información para el año 1983.

El propósito de la descripción anterior de las actividades de sector de la salud, es ayudar a orientar la discusión que sigue. Sin embargo, en el esquema de este informe no se consideran las implicaciones nutricionales de todo el sector de la salud. Mas aún, el se concentrará fundamentalmente en los primeros dos niveles de

Cuadro 15

Covertura y Costo de atención ambulatoria según nivel del Sistema de Salud

| Nivel de Atención | 1977 | | No. de Atenciones | Costo de la Atención Ambulatoria (miles de Lempiras) | Costo por Atención (Lempiras) |
|-------------------|--------------------------------------|--------|-------------------|--|-------------------------------|
| | Establecimiento/Personal Comunitario | | | | |
| | Tipo | Número | | | |
| VI | Hospital Nacional | 5 | 312,537 | 4,504.1 | 14.41 |
| V | Hospital Regional | 6 | 280,902 | 2,269.3 | 8.07 |
| IV | Hospital de Area | 7 | 117,593 | 975.2 | 8.29 |
| III | CESAMO | 72 | 1,101,591 | 5,143.1 | 4.66 |
| II | CESAR | 284 | 753,833 | 1,535.0 | 2.03 |
| I | Guardián Salud | 907 | 544,200 | 70.8 | 0.13 |
| I | Partera Empírica | 1650 | 99,960 | 35.9 | 0.36 |
| 1983 Proyectado | | | | | |
| VI | Hospital Nacional | 3 | 580,332 | 6,466,000 | 10.95 |
| V | Hospital Regional | 6 | 1,773,207 | 15,537,700 | 8.76 |
| IV | Hospital de Area | 21 | 1,337,688 | 7,476,700 | 6.57 |
| III | CESAMO | 92 | 2,073,792 | 9,085,800 | 4.38 |
| II | CESAR | 284 | 3,334,716 | 7,305,100 | 2.19 |
| I | Guardián de Salud | 3600 | 2,160,000 | 901,700 | 0.42 |
| I | Partera Empírica | 6000 | 360,000 | 135,000 | 0.38 |

Fuente Plan Nacional de Salud, 1979-1983. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Págs. 76 y 83.

la estructura del Ministerio (Comunidad y CESAR), considerando la interface entre ambos niveles. Mucho de los que se puede decir acerca de los CESAR, también es aplicable a los CESAMO, en la medida que ambos funcionan de una manera similar excepto en los que dice relación con las actividades desarrolladas por el médico.

La figura principal en el sistema CESAR de entrega de salud a la comunidad de la "auxiliar de enfermería". En cada CESAR se asigna una auxiliar de enfermería la cual no sólo es responsable de la operación del Centro sino también de desarrollar actividades de promoción de salud y entrenamiento en la comunidad a la cual pertenece el Centro. Para entender mejor la magnitud de lo que se espera de la auxiliar de enfermería, es provechoso revisar una descripción de aquellas actividades que aparecen directamente relacionadas con la nutrición.

A continuación presentamos una lista de actividades seleccionadas que dicen relación con la nutrición tomadas del documento del Ministerio de Salud, "Normas Generales Para La Atención de Comunidades Rurales", y que representa sólo una pequeña fracción del total de actividades mencionadas en ese documento.

- 1.2.3.3 - La auxiliar de enfermería participará con el promotor de salud en la coordinación de acciones con otras agencias de desarrollo, tendientes a la producción de alimentos a través de huertos, conejeras, peceras, porquerizas comunales y familiares, dando prioridad a la ayuda a familias con niños desnutridos.
 - La auxiliar de enfermería dará orientación a la comunidad sobre el consumo y la conservación de los alimentos existentes en el área.
- 1.3.1.2 - La auxiliar de enfermería organizará sesiones educativas con grupos de madres a fin de modificar favorablemente los hábitos alimentarios de la familia.
- 1.3.1.3 - La auxiliar de enfermería orientará a las parteras empíricas adiestradas y a las madres sobre la importancia de la lactancia materna para el normal crecimiento del niño y para la prevención de las diarreas, así como la alimentación de la madre y del niño y la higiene del medio.

- 1.3.1.4 - La auxiliar de enfermería y el personal voluntario, en las sesiones educativas realizarán demostraciones de preparación de alimentos para promover su mejor utilización y consumo.
- 1.3.2.2 - La auxiliar de enfermería promoverá y orientará a la comunidad sobre:
 - Inmunizaciones de susceptibles
 - Prevención de diarreas
 - Prevención de la desnutrición.
- 1.3.3.1 - La auxiliar de enfermería participará en la promoción de huertos escolares. La auxiliar de enfermería promoverá a los maestros sobre la importancia de la enseñanza de la nutrición y sobre el uso del libro "Nutrición en la Escuela".
- 2.1.3 - No pagarán cuotas de recuperación los pacientes de:
 - Consulta Prenatal
 - Atención del niño menor de 5 años para control de crecimiento y desarrollo
 - Control de Tuberculosis
 - Inmunizaciones
 - Pacientes en situación Económica de Extrema Pobreza.
- 3.1.1.5 - La auxiliar de enfermería debe observar el estado nutricional de la embarazada, de acuerdo a la ganancia de peso y a la alimentación.
 - Se considera embarazada de alto riesgo nutricional a aquella con historia de abortos y partos prematuras, poca ganancia de peso e ingesta alimentaria insuficiente.
 - Toda embarazada bajo control recibirá suplemento de hierro según manual de medicina simplificada.
 - Toda embarazada desnutrida será inscrita en el programa de alimentación complementaria.
- 3.1.3.4 - La Auxiliar de enfermería promoverá y supervisará que la partera empírica adiestrada pese en el hogar a todo recién nacido, durante las primeras 48 horas.
 - Todo recién nacido con peso inferior a 2.5 kg. (5 1/2 libras) se considerará de alto riesgo y deberá ser controlado de acuerdo al manual de medicina simplificada.
- 3.2 - La auxiliar de enfermería controlará en el CESAR a los niños menores de un año, al mes y a los de 3, 6 y 9 meses.
 - Los niños de uno a cinco años recibirán control cada cuatro meses en el primer año, y cada seis meses a partir del segundo año.

- 3.2.1.2 - El control del niño comprende la vigilancia del crecimiento y desarrollo y del estado nutricional y el control de vacunas.
- La auxiliar de enfermería abrirá ficha infantil a todo niño que se inscriba en el CESAR, para control de crecimiento y desarrollo (ver manual de medicina simplificada).
 - La auxiliar de enfermería organiza y orientará a los grupos de la comunidad para controlar en domicilio el peso de los lactantes y niños de un año de edad, en fechas intermedias a las de su control en el CESAR.
 - Los niños cuya curva de peso se desvíe hacia la desnutrición, serán controlados mensualmente en el CESAR y si persiste en la misma condición, será referido a consulta médica.
- 3.2.1.4 - La auxiliar de enfermería seleccionará y referirá a alimentación complementaria, según manual de medicina simplificada, a los niños desnutridos sin complicaciones, dando prioridad a los menores de 3 años.
- 3.2.1.5 - La auxiliar de enfermería referirá al hospital a todo niño desnutrido severo que presente signos y síntomas de complicación (diarrea, anemia, infección de cualquier tipo).

Fuera del Ministerio de Salud, existen diferentes otras agencias responsables de la planificación e implementación de actividades en el sector de la salud. El Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados - SANAA - es una agencia autónoma responsable de la instalación de servicios de agua y de alcantarillado en comunidades de 200 o más personas. El Instituto Hondureño de Seguro Social - IHSS - es el instituto de seguridad social que entrega una pequeña, pero significativa, proporción de la población servicios de salud, especialmente de hospitalización. PANI es una agencia autónoma financiada por la lotería nacional que desarrolla e implementa diferentes programas dirigidos a mejorar la salud de la madre y del niño. La Junta Nacional de Bienestar Social - JNBS - es la agencia responsable del desarrollo general de la comunidad y del bienestar social y esta involucrada en programas tales como, centro para el cuidado de niños, programas de alimentación y SERN (centros de recuperación nutricional).

Las actividades de los voluntarios de salud (parteras empíricas y guardianes de salud, etc.) es insignificante si se le compara con

aquellas desarrolladas por la auxiliar de enfermería. Ellos reciben un muy pequeño entrenamiento, y en tanto son voluntarios, no esperan gastar una gran parte de su tiempo en esas actividades. Aun cuando la partera empírica tiene, por su puesto, deberes específicos, los voluntarios de salud principalmente son el contacto del sistema de salud en la comunidad. En gran medida, lo que se espera de ellos es que sirvan como apoyo a las funciones de la auxiliar de enfermería y al CESAR.

4. Consideraciones: Análisis y Conclusiones

A continuación se exponen una serie de aspectos que fueron identificados en el transcurso de la consultoría y que fueron seleccionados por ser especialmente relevantes o por ser instructivos para esta sección, que intenta analizar la interfase entre los problemas nutricionales y las actividades del sector de la salud. El programa de trabajo de esta consultoría, no permitió cubrir todos los aspectos relevantes de esa interface, como tampoco permite un análisis muy detallado de cada uno de ellos en particular. Esperamos que lo que se expone a continuación, sirva de inicio a un más completo y detallado análisis.

4.1 Las Actividades de la Auxiliar de Enfermería: Teoría Versus Realidad

Uno de los aspectos más importantes para establecer el impacto de los sistemas de entrega de servicios de salud, es la determinación de la brecha existente entre las actividades que teóricamente debiera cumplir la auxiliar de enfermería y aquellas que realmente se llevan a cabo. La existencia de esta brecha se hace evidente al observar la amplitud del listado de actividades que se consignan en el documento "Normas Generales Para la Atención en Comunidades Rurales". Básicamente, este documentario a fin de producir mejoras en la salud y en la nutrición. Si actualmente se efectuaran todas esas cosas, indudablemente estaríamos frente a un sistema de entrega de servicios de salud muy efectivo. Pero, es absolutamente irrealista esperar más allá de una fracción de lo que se solicita, dado la extensión de la lista.

Esencialmente, existen tres componentes a considerar: i) lo que se solicita en el documento "Normas Generales"; ii) lo que realmente es posible esperar de la auxiliar de enfermería; y iii) las actividades que están llevando actualmente a cabo. No parecen haber muchas actividades en el documento Normas Generales que una persona nivel de auxiliar, no pueda realizar. El problema es que una sola persona no puede ser capaz de satisfacerlas todas efectivamente. Si por alguna razón, no es posible eliminar ninguna de estas actividades, lo mínimo que se necesita es una priorización más explícita de ellas.

Un buen punto de partida para establecer las prioridades, sería un análisis cuidadoso de las actividades que actualmente están llevando a cabo en el terreno las auxiliares de enfermería. Estas son las personas que están en el terreno y que deben lidiar con las necesidades inmediatas de la comunidad. Como resultado, sus actividades probablemente reflejen una cierta idea base, sobre cuales son los servicios que aparecen como los más críticos, desde el punto de vista de la comunidad. De igual modo, probablemente un estudio relacionado con las actividades actuales que ellas realizan, podría revelar que gran parte de su tiempo se orienta hacia el tratamiento de problemas específicos de salud, y por lo tanto, pueden haber importantes medidas preventivas que no se realizan por falta de tiempo y por tener requerimientos específicos.

Otra consecuencia de esta sobrecarga en la asignación de tareas, es que ésta favorece la presencia de una fuerte tendencia a concentrarse en aquellas tareas que tienen una clara definición y que por lo tanto son comprendidas con más facilidad. Esto tiene especial importancia en relación a la nutrición, dado que gran parte de las actividades concernientes a este aspecto, no presentan procedimientos específicos. Actividades tales como el control de peso de los niños y la distribución de alimentos suplementarios no presentan problemas. Sin embargo, a menudo aquellas actividades que involucran promoción, coordinación, educación, diagnóstico de factores causales no presentan

procedimientos bien definidos para llevarlas a cabo. Estas son las actividades más importantes para prevenir la desnutrición ahí donde el tratamiento a la desnutrición involucra la necesidad de procedimientos directos.

Por otra parte, otra área de actividad que tampoco recibe una adecuada atención, es la relacionada con las distintas funciones de apoyo de la auxiliar de enfermería al personal voluntario de salud. Durante una visita a terreno a dos CESAR en la región de Choluteca, se observó que prácticamente todas las actividades de las auxiliares se desarrollaban en el centro de salud, y que tanto los guardianes de salud como las parteras empíricas, se reunían en el centro con ellas una vez al mes. Dado el mínimo entrenamiento que reciben estos trabajadores voluntarios de la salud, ellos necesitan un respaldo mayor que el que proporciona una reunión mensual. Sería ideal que la auxiliar de salud dedicara una parte importante de su tiempo a realizar actividades con los trabajadores voluntarios en sus comunidades, pero esto no es posible debido a que se deben atender necesidades más urgentes en los centros de salud.

Está claro, que desde los inicios del programa de extensión de la cobertura, un número mayor de hondureños ha recibido un servicio de salud más completo. Sin embargo, el programa está llegando a un punto en donde se hace más importante considerar como eliminar la brecha entre lo que teóricamente se espera que haga una auxiliar, y lo que realmente se puede esperar que ocurra. Como se indicaba anteriormente, un primer paso es explicitar actividades a las cuales se les debe dar prioridad. No obstante, esto no resolverá el problema básico relacionado con la sobrecarga de tareas a la auxiliar de enfermería. Una solución a este problema podría ser, el proveer a cada CESAR de dos auxiliares de enfermería, de las cuales, rotativamente mientras una pueda estar siempre en el centro de salud, la otra se dedique a ayudar a los trabajadores voluntarios, promoviendo actividades de salud en la comunidad. Esto puede requerir recursos que el Ministerio no está en condiciones de gastar, particularmente porque todavía existe una parte significativa de la población que no está cubierta por los servicios de una auxiliar de salud.

Sin embargo, este puede ser un buen modelo hacia el cual arauzar otra posible solución sería elevar de posición a los guardianes de salud. Los guardianes de salud que fueron entrevistados en la visita a terreno a Choluteca, eran inteligentes y parecen ser miembros respetados en sus comunidades. Claramente que ellos carecen de entrenamiento y una suficiente motivación. No hay razón para que estos trabajadores comunitarios de la salud no puedan ser entrenados para ejecutar muchas de las tareas que en la actualidad están asignadas a una auxiliar de enfermería.

Gran parte de lo que se ha discutido en este punto, en lo que dice relación con una programación realista de las actividades en los servicios de salud rural, está muy relacionado con los dos siguientes aspectos relativos al entrenamiento (aprendizaje) y a la participación de la comunidad.

4.2 Entrenamiento del Personal de Salud a Nivel de la Comunidad

El entrenamiento del personal es probablemente uno de los factores más importantes, en el desarrollo de un amplio sistema de cobertura de salud. El entrenamiento es tratado aquí en un amplio contexto, de tal modo que incluye todos los tipos de aprendizaje, tanto formales como informales.

Se realizó una visita al Centro de Entrenamiento de Recursos Humanos de los Ministerios Regionales (CERAR-SUR), en Choluteca, donde son entrenadas las auxiliares de enfermería para trabajar en las áreas rurales (los CESAR). Las entrevistas a la Directora del Centro, Sra. Viviana de Gallendo, y la revisión de las descripciones de los cursos habituales y del currículum, permite afirmar que el entrenamiento que se lleva a cabo es bastante completo y bien organizado.

El Centro CERAR-SUR entrena aproximadamente 100 auxiliares de enfermería al mismo tiempo y los cursos duran un año. El curso consiste de 1,313 horas de clases, de las cuales un 40% son

téorica y un 60% prácticas. El trabajo práctico se realiza en las comunidades rurales, en los CESAR y en distintas secciones del Hospital regional de Choluteca. Hay seis instructores de planta, mas una asistencia adicional de instructores de las diferentes agencias relacionadas o de especialistas del Ministerio de Salud. El curso y el curriculum fueron formulados por personal del Centro con la asistencia técnica de la División de Desarrollo de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, así como también de la enfermera zonal de la Organización Panamericana de la Salud. Existe un grupo muy competente del Ministerio de Salud en Tegucigalpa que proporciona ayuda audio-visual de enseñanza a este Centro, como así mismo asistencia en como desarrollar ayudas educativas simples en terreno.

Además, el Centro recibe ayuda financiera y técnica, de USAID. Anteriormente el Centro recibió asistencia de una nutricionista de la Division Materno-Infantil de Ministerio de Salud en materias relacionadas con la nutrición, la cual ahora no está disponible. El Centro aparentemente no recibe ninguna otra asistencia explícita en el currículum, relacionado con la nutrición.

Las actividades educativas de los cursos están divididas en 642 horas de clases. Sólo cinco unidades están directamente relacionadas con la nutrición, y ellas implican sólo 33 horas de clases. Los temas tratados son principalmente los relativos a dietas y recetas, incluyendo el análisis de los grupos básicos de alimentos, como así mismo los relacionados con el crecimiento y desarrollo, incluyendo las técnicas de medición para la clasificación del estado nutricional. Un contenido importante del curso está relacionado con la comunidad, incluyendo una unidad de 40 horas para llevar a cabo un estudio de una comunidad específica, con el objeto de realizar un diagnóstico de salud. Aun cuando este tipo de diagnóstico comunitario, puede ser muy importante en relación a la nutrición, no está claro en que extensión el problema nutricional es incluido como parte del estudio.

De las entrevistas realizadas a las auxiliares de enfermería de dos CESAR, se pudo observar que el curso parece ser muy completo, y que al menos, se les transmitieron los conceptos básicos que cubren el amplio rango de actividades que se espera de ellas. No obstante, también se observó que algunos de estos conceptos estaban fuera del contexto de su habitual forma de pensar. Así, cuando se les pregunta sobre una materia específica, usualmente ellas respondían adecuadamente, pero en ciertos momentos se hizo evidente que lo que ellos decían no se relacionaba con lo que ellos estaban haciendo en ese momento.

Aun cuando, el curso de entrenamiento de las auxiliares de enfermería es bastante completo y bien organizado, existe una gran probabilidad de que parte de esta información se pierda por falta de uso. Para que el entrenamiento sea más efectivo y persistente sería conveniente acercarse a un proceso dinámico de aprendizaje en el cual las auxiliares de enfermería pueden integrar lo que aprenden, cuando inicien su práctica en un centro de salud. Un esfuerzo explícito en ese tipo de entrenamiento, en la marcha ayudará a elevar la moral y a eliminar el sentimiento de aislamiento en el cual comúnmente se encuentran los trabajadores de la salud en las áreas rurales.

El entrenamiento de los trabajadores voluntarios de la comunidad, es extremadamente breve este consiste en un período de una semana y es impartido por personas con un nivel equivalente a las auxiliares de enfermería. Teóricamente, este entrenamiento inicial es continuamente apoyado por un contacto colaborativo muy estrecho entre la auxiliar de enfermería y los trabajadores del nivel comunitario. Si actualmente, esta relación colaborativa existiera por parte de la auxiliar de enfermería, como así mismo desarrollara el rol de vigilancia que le corresponde, se estaría produciendo un sistema bastante efectivo de entrenamiento continuo. No obstante, parece que la auxiliar de enfermería encuentra más difíciles las actividades relacionadas con la comunidad y como sus demandas de actividades en el centro son grandes, esto impide que ella le dé una atención suficiente a las tareas relacionadas con la comunidad.

En suma, el sistema total de entrenamiento se podría beneficiar si se pusiera un mayor énfasis en un proceso dinámico y continuo de aprendizaje, en el cual exista el mayor nivel de comunicación e interacción desde la comunidad hasta los niveles más altos del sistema de salud. El proceso debería enfatizar el aprendizaje acerca de los problemas de salud, más que transferir conocimientos específicos para soluciones de salud a problemas teóricamente específicos. Esto es especialmente importante en la nutrición, en donde el problema es complejo y puede variar dependiendo de las condiciones en diferentes comunidades. Se debe reconocer el hecho de que la nutrición está relacionada con el sector de la salud más allá de la detección, alimentación suplementaria, y enseñanza de los grupos básicos de alimentos.

4.3 Participación de la Comunidad

La participación de la comunidad en el sistema de salud está estrechamente relacionada con los dos Problemas mencionados previamente. En las proposiciones de políticas consignadas en el Plan Nacional de Salud para 1979-83, y en las actividades que se señalan para la auxiliar de enfermería, está claro que el Ministerio de Salud asigna actualmente un énfasis importante al rol de la comunidad en la planificación y ejecución de programas primarios de salud. Sin embargo, dado el análisis presentado en las páginas precedentes, no está claro cuán efectivas han sido estas políticas. En un estudio realizado conjuntamente por AID y el Ministerio de Salud, se confirma que las auxiliares de enfermería se sienten menos competentes para llevar a cabo aquellas tareas relacionadas con la participación de la comunidad.

No es extraño encontrar interés en hacer participar a miembros de la comunidad en implementación de actividades de desarrollo comunitario, incluyendo los ciudadanos de salud primaria. Lo que es inusual, es el reconocimiento de la necesidad de involucrar a la comunidad en el proceso de planificación.

La dificultad que implica el lograr grados significativos de participación de las comunidades rurales, está a menudo poco considerada. Esto no se debe al hecho de que las poblaciones rurales sean incapaces de analizar y responder a su situación. Existe una fuerte evidencia, que dado a sus condiciones y limitados recursos, ellos tienen una efectiva capacidad para tomar decisiones. La dificultad principal está relacionada con la comunicación entre la población rural y los agentes cuyo rol es promover y estimular la participación de la comunidad en el proceso de planificación.

Dos aspectos son importantes para comprender y superar este problema de la comunicación. El primero, dice relación con el hecho de que muchas de las familias que forman parte de estas comunidades rurales pobres, viven y responden a lo que podría ser descrito como un "estilo de supervivencia". Esto significa que la mayoría de los campesinos están viviendo muy cerca del límite de la supervivencia, situación que está ratificada por el hecho de que, a menudo uno o más de sus hijos no sobreviven. El efecto del estilo de supervivencia sobre la toma de decisiones, es un tema complejo, que está más allá de los propósitos de este informe. No obstante, cabe señalar que comúnmente aquellas decisiones o acciones que son bastante racionales para una persona que vive dentro de este estilo de supervivencia, aparecen como irracionales para personas que están al margen de este problema.

El segundo componente importante para esta barrera de comunicación, está relacionada con la auto-imagen del campesino. Este campesino ha sido formado en una estructura social y en un ambiente, que instiga y refuerza constantemente la noción de que él es incapaz de un pensamiento innovativo. Desde muy temprana edad, se le enseñó de que el conocimiento y las decisiones se originan desde los niveles más altos. El resultado es que el campesino es habitualmente bastante pasivo y poco comunicativo cuando se enfrenta

a alguien externo a la comunidad. Para él, es difícil creer que una persona de "alta" posición este buscando sinceramente su opinión en lo referente a sus necesidades específicas.

A la luz de estos problemas de comunicación, no es sorprendente de que las auxiliares de enfermería encuentren muy difícil la tarea de promover la participación de la comunidad. Desafortunadamente, no hay cursos que pueden mejorar significativamente sus habilidades en esta área. Es dudoso que la simple incorporación de un sociólogo pueda aumentar suficientemente la competencia de la auxiliares en esta materia.

Los factores principales requeridos para lograr la participación de la comunidad en el proceso de planificación, son compromiso y tiempo. La mejor manera de entrenar a personas para que sean capaces de promover la participación comunitaria, es señalándoles tareas que involucren la responsabilidad de la comunidad y luego darles la oportunidad de discutir sus experiencias y aprender de las experiencias de sus iguales. Esencialmente, se requiere un proceso de aprendizaje en la acción, donde el entrenamiento y la práctica lleguen a ser una misma cosa.

4.4 Detección y Tratamiento de la Desnutrición

La política del Ministerio de Salud, con respecto a la nutrición se orienta hacia la detección y tratamiento de los casos más graves de desnutrición. De allí, que sea recomendable comentar estas actividades con mayor detalle. La detección de la desnutrición (especialmente su detección precoz en los niños de 0 a 6 años de edad) es una de las más importantes funciones de cualquier campaña que intente combatir la desnutrición. Esto es importante tanto en la perspectiva de identificación del desnutrido, como para determinar que comunidades o áreas presentan las más altas tasas de desnutrición. Este segundo aspecto es particularmente relevante en relación a la estrategia de SAPLAN concerniente a concentrar sus actividades integradas en aquellas áreas que

que presentan una mayor prevalencia de desnutrición (ver sección I).

Al respecto, es útil hacer una distinción entre como se lleva a cabo la detección del desnutrido en los centros de salud y el proyecto piloto de vigilancia(*) implementado por SAPLAN en el área de Danli. Una de las metas del proyecto SVAN, es identificar aquellas comunidades con una alta prevalencia de personas "con riesgo". No obstante el proceso de interpretación de indicadores indirectos de la desnutrición es complejo y se pueden usar indicadores directos (i.e., clasificaciones antropométricas) siempre que sea posible. En resumen, el sistema de vigilancia de SVAN, no está fundamentalmente diseñado como un mecanismo de vigilancia de la desnutrición, o para identificar los problemas prioritarios en las comunidades o regiones. El proyecto SVAN, posee un diagnóstico lógico que requiere de la vigilancia de indicadores causales, además de los datos antropométricos del Ministerio de Salud.

El único método más práctico y directo para tratar el estado nutricional e identificar las áreas de alta prevalencia, es valerse de los controles de niño-sano del Ministerio, los cuales citan a un control periódico del peso a todos los niños menores de seis años. Sin embargo, hay muchas cosas que deben hacerse para que esta información sea más útil. Primero, se requieren datos relacionados con la cobertura y la precisión del pesaje (los cuales son habitualmente recogidos por la auxiliar de enfermería). Esto puede ser hecho mediante el estudio aleatorio de un número determinado de CESAR. Para determinar la cantidad de niños que actualmente están siendo sometidos al control del peso y que tienen su ficha al día en los centros de salud, podría llevarse a cabo una encuesta de las áreas dependientes de cada CESAR. También se podría determinar cualquier diferencia (sesgo) entre el estado nutricional de los no controlados. Finalmente, el

*Sistema de Vigilancia Alimentaria-Nutricional (SVAN).

sistema habitual de reportes, requeriría ser repasado y posiblemente revisado para asegurar la existencia de información rigurosa a los niveles regionales o centrales.

Además de la detección de los desnutridos, el Ministerio asume también, la responsabilidad para el tratamiento. En los casos más graves, el tratamiento puede incluir atención médica y hospitalización, si ésta está disponible. Sin embargo, la forma principal de tratamiento de los desnutrición es la alimentación suplementaria. El Ministerio distribuye algunos alimentos directamente a través de los Centros de Salud, pero la mayor parte se distribuye refiriendo los casos de desnutrición a los programas alimentarios dirigidos por la Junta de Bienestar Social (JNBS). Los casos más graves pueden ser referidos a un centro de recuperación (SERN) donde la madre recibe educación nutricional, y el desnutrido la dieta completa que requiere para su recuperación. El impacto de los centros de recuperación es bastante limitado ya que se requiere de una atención diaria en el centro y por lo tanto ésta se limita a aquellas familias que viven en el pueblos más grandes en donde están localizados los SERN. No se percibe que los centro de recuperación puedan proporcionar una respuesta muy significativa al problema nutricional en Honduras, dado que no es posible extender la disponibilidad de este servicio a una porción significativa de la población dispersa.

Hasta ahora, las actividades del Ministerio, relacionadas con la detección de la desnutricion y su tratamiento no ha sido muy sistemática. Sin embargo, se ha propuesto un proyecto que será financiado por el Programa Mundial de Alimentos y que está siendo desarrollado entre el Ministerio de Salud como agencia ejecutiva y SAPLAN como la agencia coordinadora. Este proyector ayudaría a organizar y hacer más explícito este rol del Ministerio. Específicamente, propone una conección mas directa entre la detección de desnutridos y la distribución de los alimentos suplementarios (ambas funciones realizadas a través de los CESAMO y CESAR como parte de la campaña de ampliación de la cobertura). Si el proyecto piloto se desarrolla bien, podría llegar a ser un modelo para una mayor distribución de alimentos en el

futuro. Esta proposición tiene algunos interesantes e importantes aspectos. Primero, reconoce la necesidad de tratar a la familia y no solo al niño desnutrido. Esto es, las raciones son para cuatro miembros de la familia y no solo la del niño. Este enfoque es mucho más realista, en la medida que el problema nutricional, usualmente tiene impacto en toda la familia aunque sea más visible y medible en niños menores. El proyecto también es interesante en cuanto considera el uso de los alimentos que constituyen la dieta tradicional y que son producidos en el país. Esto evitaría cualquier problema de aceptabilidad y ayudaría a reforzar al sector agrícola de Honduras. Dado que los alimentos a ser usados (maíz, frijoles, leche en polvo y aceite vegetal) generalmente están disponibles localmente, sería importante considerar hacer el proyecto de distribución de alimento a través de estampillas, de manera de evitar establecer un sistema de distribución de alimento separado, en donde el sistema de mercado ya está funcionando.

4.5 Actividades bajo el actual préstamo/donación de USAID

El préstamo/donación nutricional actual de USAID, tiene varios componentes en los cuales está involucrado el Ministerio de Salud. Ellos se ubican bajo las categorías de Educación Nutricional, Abastecimiento de Agua, y Saneamiento Ambiental.

En general, las actividades de Educación Nutricional bajo el préstamo/donación, han consistido en acciones aisladas de entrenamiento y asistencia a algunos seminarios nacionales e internacionales y a cursos cortos de perfeccionamiento. SAPLAN ha presentado recientemente el diseño para desarrollar un segundo curso para promotores nutricionales. Este curso está diseñado para entrenar a personal de nivel intermedio del sector de la salud (M.de S., PANI, JNBS, etc.) así como otras agencias asociadas con SAPLAN. El curso es llevado a cabo por un coordinador y con diferentes personal actuando como "catalizadores." Cada "catalizador" es responsable de la presentación del material de una o más unidades.

El diseño del curso parece ser bastante bueno, en tanto se basa en una definición muy amplia del problema nutricional. Además de los temas nutricionales habituales, el curso cubre áreas tales como estadística, y un relativamente completo tratamiento de los factores socio-económicos relacionados con la nutrición. Hay también una unidad acerca de la planificación nutricional en general, y otra específicamente orientada hacia los problemas de la planificación nutricional en Honduras. Estas dos últimas unidades cubren la cuarta parte del trabajo del curso y puede ser muy útil para incorporar a personal de terreno (de nivel intermedio) de diferentes sectores, en el intento de planificación nutricional integrada en Honduras.

Este informe ha enfatizado sistemáticamente la importancia del concepto de un "aprendizaje continuo en la acción." La ausencia de éste proceso, parece ser el problema principal de las actividades que han sido desarrolladas bajo el componente Educación Nutricional del préstamo/donación. En tanto actividades discretas, ellas parecen haber sido bien diseñadas. Pero lo que parece faltar, es algo que las una en una estrategia única para un programa continuo de desarrollo de las capacidades de los recursos humanos en el campo de la nutrición. Una vez más, el entrenamiento que se ubica fuera de los problemas del medio y en cortos períodos de tiempo, no podrá ser rápidamente efectivo como podría ser si fuera parte de un programa continuo, que entregue conocimientos a la persona cuando esta realizando sus tareas.

Los componentes de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Ambiental del préstamo/donación, integra lo siguiente: (i) construcción de 8.250 pozos de agua de bajo costo (el responsable es el M. de S.); (ii) construcción de 21,000 letrinas (el responsable es el M. de S.); (iii) educación nutricional a los beneficiarios de las instalaciones antes mencionadas (el responsable es el M. de S.); (iv) evaluación del impacto de estas instalaciones en el estado nutricional de las familias beneficiadas (el responsable es SAPLAN). Además, se especifica que ambos proyectos de saneamiento y educación nutricional,

se localizan en áreas en donde existen CESAR. Adicionalmente, las actividades de producción de alimentos en la comunidad (JNBS es la responsable), se podrían emprender en las mismas comunidades, priorizando a aquellas familias con mayores deficiencias nutricionales al interior de esas comunidades.

Aun cuando esto parece haber sido bien planificado, la integración de actividades ha sido poca en relación a como ella estaban originalmente concebidas. A fines de 1978 solo se habían pozos y 8,320 letrinas. Este atraso está siendo superado principalmente, a través de un trabajo más rápido que el que se tenía hace un año, con lo cual parece que, al menos, el 50% de los pozos y letrinas serán construídos. Existen, sin embargo, algunos aspectos, tal como el de la utilidad de que algunas letrina hayan sido construídas sin paredes, pensando que los beneficiarios podrían proveerlas con material local. Esta actividad complementaria no ha ocurrido frecuentemente y la razón de esto puede ser, en parte, la falta del componente educacional. El componente de educación nutricional, en este proyecto, (con quizás algunas excepciones) no han sido realizadas. Los estudios de evaluación del impacto no han sido emprendidos aún, y ni siquiera han sido discutidos. En algunas pocas regiones ha habido el intento de coordinar los proyectos de saneamiento ambiental con las actividades de los CESAR, pero este no es el caso general. No ha existido ninguna coordinación significativa entre los proyectos de producción de alimentos en la comunidad y las actividades de los CESAR.

La causa de que estos proyectos no hayan resultado como fueron planeados, se basa en el hecho de que cuando se inició el préstamo nutricional, no existía una estructura que pudiera coordinar estas actividades. Si se hubieran desarrollado primero, ligazones institucionales y entrenamiento (bajo la donación), entonces, los proyectos financiados por el préstamo, dos años después, habrían tenido una mayor probabilidad de ser desarrollados como habían sido planeados.

Los proyectos de saneamiento ambiental, parecen haber tenido un impacto favorable en el estado nutricional, a pesar de como fueron ejecutados. Sin embargo, en orden a maximizar su impacto nutricional es necesario verlos en un contexto más amplio. Los proyectos de saneamiento rural se podrían coordinar con otras actividades nutricionales y ser orientados hacia la población con mayor desnutrición. Planificar esto requiere una considerable atención, por lo tanto debe existir una estructura institucional capaz de asegurar que los criterios nutricionales están siendo considerados.

4.6 Interface MOH-SAPLAN/Préstamo de Salud de USAID

Esta parte final contiene un pequeño resumen de ideas de acerca de la interface entre el Ministerio de Salud y SAPLAN y acerca del préstamo AID de salud proyectado. El punto más importante que aquí se enfatiza, es que AID debería continuar promoviendo y ayudando los esfuerzos hondureños de planificación nutricional multisectorial y no retroceder al pensar los componentes nutricionales en término de un programa de salud.

Esto no significa que no se financien actividades bajo el préstamo de salud, dado que ellas podrían, también, tener un impacto en mejorar el estado nutricional. La mayor parte de la ayuda, orientada a extender los servicios de salud afectarán en forma indirecta la nutrición, en la medida en que esas mejoras en la salud de los campesinos, produciría una mejoría en el estado nutricional. Además, una estructura eficiente de cobertura de salud proveerá personal que participe en programas integrados de nutrición a nivel de la comunidad, en compañía de personal de otros ministerios. Especialmente, recomendamos que AID apoye las actividades del Ministerio de Salud en el área de la participación de la comunidad, en aquellos aspectos relacionados con diagnóstico, planificación e implementación. Otra actividad del Ministerio de Salud que merece ser apoyada, y que es importante para los proyectos multisectoriales de nutrición, es la recolección y manipulación de datos de talla-

peso-edad para la detección y tratamiento de la desnutrición a nivel familiar, comunitario, regional y nacional. En el futuro préstamo de salud, se deberían evitar aquellas cosas que pudieran tender a amarrar demasiado las funciones multisectoriales, al Ministerio de Salud. SAPLAN debe ser apoyado independientemente del financiamiento del Ministerio de Salud, pero al mismo tiempo se debería procurar el reforzamiento de la interface entre SAPLAN y el Ministerio de Salud. En las conversaciones sostenidas con ambas instituciones, no se evidenció ningún conflicto significativo en relación a las actividades y responsabilidades. Cuando se le preguntó su opinión a personas del Ministerio acerca del rol de SAPLAN, las cuatro funciones principales mencionadas fueron, diagnóstico, planificación, coordinación y evaluación. Pareciera que existe una positiva actitud en relación a la necesidad de tener un SAPLAN, como una agencia que realice efectivamente estas funciones. En general se piensa que, en la medida en que SAPLAN aumente su capacidad, su rol podría ser complementarios a las actividades del Ministerio de Salud.