

GLOSARIO DE SIGLAS UTILIZADAS

AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AFE-COHDEFOR	Administración Forestal del Estado
AHIBA	Asociación Hondureña de Instituciones Bancarias
AHM	Asociación Hondureña de Maquiladores
AMADHO	Asociación de Madereros de Honduras
BCH	Banco Central de Honduras
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CESAMO	Centro de Salud Médico-Odontológico
CESAR	Centro de Salud Rural
CESCCO	Centro de Estudios y Control de Contaminantes
CGR	Contraloría General de la República
CIDEM	Centros de Información de los Derechos de la Mujer
CN	Congreso Nacional
CNBS	Comisión Nacional de Bancos y Seguros
CODEM	Consejo de Desarrollo Municipal
CODESSE	Consejo de Desarrollo del Sector Social de la Economía
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COHDESSE	Consejo Hondureño de Desarrollo del Sector Social de la Economía
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
CONPAH	Confederación de Pueblos Autóctonos de Honduras
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DGEC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DICTA	Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ENESF	Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
ESA Consultores	Economía, Sociedad y Ambiente Consultores
FCM	Fondos Comunales de Medicamentos
FIDE	Fundación para la Investigación y Desarrollo de las Exportaciones
FRP	Fondo para la Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FINSA	Financiera Nacional para la Seguridad Alimentaria
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de las Naciones Unidas para la Población
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FOPRIDEH	Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (siglas en inglés)
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (siglas en alemán)
HIPC	Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (siglas en inglés)
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
ICP	Índice Compuesto de Pobreza
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IHAM	Instituto Hondureño de Atención al Adulto Mayor
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia

SECPLAN	Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
SGJ	Secretaría de Gobernación y Justicia
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integrada
SIC	Secretaría de Industria y Comercio
SINACOIN	Sistema Nacional de Cooperación Internacional
SINASEP	Sistema Nacional de Seguimiento a las Políticas Públicas
SINEG	Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión
SINIMUN	Sistema Nacional de Información Municipal
SNITTA	Sistema Nacional de Investigación de Tecnología Agroforestal
SISPU	Sistema de Inversión Pública
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
SPNF	Sector Público No Financiero
SS	Secretaría de Salud
ST	Secretaría de Turismo
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas en inglés)
UTL	Unidades Técnicas Locales
UPEG	Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión
UPET	Unidad del Programa de Eficiencia y Transparencia
UPNFM	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán
UPS	Unidades Prestadoras de Servicios
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés)
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana/Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	i
INTRODUCCION	1
I. LA ERP: RESULTADO CONCRETO DE UN AMPLIO PROCESO PARTICIPATIVO ..	3
A. ESPACIOS DE CONSULTA Y PARTICIPANTES	3
B. RESULTADOS DEL PROCESO DE CONSULTA	5
II. CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA	9
A. DIMENSIONES DE LA POBREZA	9
B. DIFERENCIAS URBANO - RURALES Y REGIONALES	12
C. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DE LA POBREZA	15
1. GRUPOS ÉTNICOS	15
2. MUJER	15
3. NIÑEZ	17
4. ADULTO MAYOR	17
5. PERSONAS EN SITUACIÓN DE DISCAPACIDAD	18
D. EFECTOS DEL HURACÁN MITCH SOBRE LA POBREZA	18
1. VIVIENDA	19
2. EMPLEO	19
3. INGRESOS	20
4. FACTORES DE PRODUCCIÓN	20
III. DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA POBREZA	21
A. CRECIMIENTO ECONOMICO E INGRESO PER CAPITA	21
1. NIVEL Y EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA	21
2. AHORRO E INVERSIÓN	22
3. EFICIENCIA DE LOS FACTORES Y COMPETITIVIDAD	23
4. DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA	26
B. MERCADO DE TRABAJO Y SALARIOS	26
1. NIVEL Y TENDENCIAS DE LOS SALARIOS	27
2. OCUPACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO	28
3. TRABAJO DE LA MUJER	29
4. TRABAJO INFANTIL	30
C. MEDIDAS DE AJUSTE Y ESTABILIZACIÓN	31
D. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y ACCESO A LOS ACTIVOS PRODUCTIVOS	33
1. COEFICIENTE DE GINI DE LOS INGRESOS	33
2. ACCESO A FACTORES DE PRODUCCIÓN	34
3. MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	36
E. GASTO SOCIAL Y CAPITAL HUMANO	37
1. EL GASTO SOCIAL POR SECTORES	37
2. TENDENCIAS EN EL DESEMPEÑO DE LOS SECTORES SOCIALES	39
F. POBLACIÓN Y AMBIENTE	45
1. TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS	45
2. DETERIORO AMBIENTAL EN AREAS URBANAS	46
3. USO Y MANEJO DEL RECURSO FORESTAL	47
G. GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA	50
1. LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA SOCIEDAD CIVIL	50
2. CULTURA Y VALORES MORALES	51
4. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y DESCENTRALIZACIÓN	51
IV. COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA	55
A. VISION GLOBAL	55

METAS GLOBALES	55
B. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	59
1. PRIORIZAR EN ACCIONES QUE TIENDAN A LA REDUCCIÓN SOSTENIBLE DE LA POBREZA	59
2. PRIORIZAR LAS ACCIONES A FAVOR DE ZONAS Y GRUPOS MÁS POSTERGADAS DEL PAÍS	60
3. FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN LA ERP	61
4. FORTALECER LA GOBERNABILIDAD Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL MARCO DE LA ERP	62
5. DISMINUIR LA VULNERABILIDAD AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN LA POBREZA	63
C. AREAS PROGRAMÁTICAS	64
1. ACELERANDO EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EQUITATIVO Y SOSTENIBLE	64
2. REDUCIENDO LA POBREZA EN LAS ZONAS RURALES	73
3. REDUCIENDO LA POBREZA URBANA	79
4. INVIRTIENDO EN CAPITAL HUMANO	84
5. FORTALECIENDO LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA GRUPOS ESPECÍFICOS	91
6. GARANTIZANDO LA SOSTENIBILIDAD DE LA ESTRATEGIA	97
V. COSTO Y FINANCIAMIENTO DE LA ESTRATEGIA	105
1. PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EJECUCIÓN.....	105
2. PROGRAMAS Y PROYECTOS NUEVOS	106
3. FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	108
VI. MARCO OPERATIVO DE LA ESTRATEGIA	111
A. MARCO INSTITUCIONAL DE LA ESTRATEGIA	111
1. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	112
B. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LA ERP	117
1. ESQUEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	117
2. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	118
3. IMPACTO DIFERENCIADO POR GRUPOS	119
VII. RIESGOS DE LA ESTRATEGIA	121
A. CONSENSO NACIONAL	121
B. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN	121
C. PRESIONES FISCALES	122
D. FALTA DE RECURSOS EXTERNOS ADECUADOS	122
E. COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA MUNDIAL	123
F. DESASTRES NATURALES	123

ANEXOS

ANEXO A:	MATRIZ DE MEDIDAS DE POLÍTICAS E INDICADORES DE RESULTADO DE LA ERP
ANEXO A.1:	MATRIZ DE MEDIDAS LEGALES E INSTITUCIONALES PRIORITARIAS
ANEXO B:	PROGRAMAS Y PROYECTOS DE LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
ANEXO C:	PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EJECUCIÓN O EN ESTADO AVANZADO DE GESTIÓN RELACIONADOS CON LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA
ANEXO D:	CUADROS ESTADÍSTICOS

RESUMEN EJECUTIVO

EL PROCESO PARTICIPATIVO DE LA ERP

1. La Estrategia para la Reducción de la Pobreza fue formulada en un marco de amplia participación de la sociedad civil hondureña, logrando con ello un sentido de apropiación que facilita su sostenibilidad en el largo plazo. El proceso participativo se realizó entre enero de 2000 y mayo de 2001, con participación directa de 3,500 representantes de organizaciones de la sociedad civil. En muchos casos cada participante traía el mandato de la consulta que previamente su organización había realizado con sus afiliados.
2. Las reuniones y la definición de la metodología de trabajo de la consulta se programaron de manera conjunta con los principales actores. Estos se invitaron a través del Gabinete Social y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y Transformación Nacional, la cual está integrada por el Foro Nacional de Convergencia, Espacio Interfonos, Asociación de Municipios de Honduras, Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras, y las cámaras de comercio e industrias de Tegucigalpa y de Cortés. Además, participaron autoridades de los gobiernos locales y diputados al Congreso Nacional.
3. Los resultados de cada reunión y las propuestas escritas presentada por las organizaciones de la sociedad civil fueron ordenados, sintetizados y analizados para rescatar los puntos coincidentes y evaluarlos en base a criterios técnicos en el contexto de la viabilidad económica y social del país. Considerando lo anterior, la versión final de la ERP incluye un mayor desarrollo así como la incorporación de una serie de temas propuestos por la sociedad civil. No obstante, algunos temas no fueron considerados por requerir los mismos de un amplio debate nacional para lograr un nivel aceptable de consenso. En tales casos, se plantearon objetivos y lineamientos generales que orientarán posteriores deliberaciones.

CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA

4. Debido al carácter multidimensional de la pobreza, para su medición se consideran diferentes métodos, cada uno de los cuales demuestra que la pobreza en Honduras es de alta magnitud, aunque con una mejora moderada a lo largo de la década anterior. En 1999 aproximadamente el 66% de los hogares se encontraba bajo la Línea de Pobreza y casi un 49% en la categoría de extrema pobreza; indicando una leve mejoría con relación al 75% y 54%, respectivamente, que se observaban en 1991. A través del método de Necesidades Básicas Insatisfechas se observa una tendencia más favorable, al disminuir de 67% a 47% el total de hogares con NBI, entre 1990-1997. No obstante, la situación de los escolares con respecto al estado nutricional resulta preocupante y el nivel de Desarrollo Humano en Honduras continúa siendo uno de los más bajos a nivel de América Latina, debido en mayor medida al bajo ingreso per cápita.
5. En 1999, el 57% de los hogares urbanos se encontraban bajo la línea de pobreza, mientras que en las áreas rurales éstos llegaban a casi 75%. Asimismo, la condición de extrema pobreza (indigencia) afectaba a cerca de un 37% de los hogares urbanos y a un 61 % de los hogares rurales. Lo anterior significa que el 59% de los hogares pobres y el 65% de los indigentes son rurales. Además, el impacto del huracán Mitch se concentró en las zonas rurales, provocando un aumento en el nivel de indigentes de 5.5 puntos porcentuales.

ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

6. Los departamentos con mayor porcentaje de hogares con NBI se localizan en las regiones sur y occidental del país (Copan, Valle, Choluteca, Lempira e Intibucá); aunque en Francisco Morazán y Cortés se localiza el 35% de los hogares con NBI debido a que son los de mayor concentración poblacional. Entre los grupos con mayor riesgo de caer en situación de pobreza, se encuentra: la población entre 0 y 14 años (66% bajo la línea de pobreza); personas de la tercera edad (55% de los hogares con jefes de la tercera edad están en situación de pobreza); y las personas en situación de discapacidad.

DETERMINANTES y EFECTOS DE LA POBREZA

7. Entre las causas de la pobreza en Honduras, adquieren particular importancia los aspectos vinculados al lento crecimiento económico y al bajo ingreso per. Cápita; la desigual distribución del ingreso y de los factores de la producción; el bajo nivel de escolaridad; y la baja productividad del empleo. Además, la pobreza se vincula con factores como: la presión demográfica y sus efectos sobre los recursos naturales; el bajo nivel de participación de los pobres; el deterioro de los valores culturales; y las debilidades de los gobiernos locales.

8. Cada punto porcentual de crecimiento del Pie per. Cápita reduce la pobreza en 0.65 puntos, mientras que el promedio latinoamericano es de 0.94 puntos. Esta baja tasa de transformación del crecimiento del Pie en reducción de pobreza estaría reflejando el limitado acceso a los activos productivos, incluyendo tierra, crédito y educación secundaria y técnica; así como la sesgada estructura de distribución del ingreso y la riqueza.

9. Si bien la proporción del gasto social como porcentaje del gasto total público muestra una tendencia ascendente en los últimos años, los gastos exhiben mayor variación que la provisión real de servicios, debido a que están afectados en gran medida por el patrón de ajuste de los salarios, que representan una proporción muy alta de los gastos totales. Asimismo, la dinámica del gasto social se ha visto restringida por el tamaño y la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, por el volumen de los ingresos fiscales y por las restricciones que imponen obligaciones como el pago de la deuda externa.

10. El desempeño de los sectores sociales refleja la necesidad de emprender mayores reformas, orientadas a mejorar la calidad y la cobertura de los servicios, principalmente en favor de los más pobres. En el sector educación en los últimos años se han dado algunos avances, principalmente en el nivel de primaria; no obstante persiste una baja cobertura en el nivel secundario, particularmente en la formación técnico-vocacional, y en la educación superior, y graves problemas de reñitencia y deserción escolar. El sector salud también denota avances significativos, vinculados a programas de salud preventiva, particularmente salud materno-infantil, y a la ampliación en la cobertura en los servicios de saneamiento básico. A pesar de lo anterior, aún persisten: altas tasas de desnutrición infantil; elevada mortalidad infantil en menores de 5 años; y alta tasa de mortalidad materna; entre otros.

11. Asimismo, el aumento en la cobertura de agua no ha estado acompañado de un marco legal e institucional que propenda hacia el logro de mayor eficiencia, cobertura y calidad en su provisión. En el sector vivienda, los fondos públicos se han dedicado a proyectos fuera del alcance de las familias pobres, dando como resultado barrios marginales muchas veces construidos en lugares no aptos para habitación, carentes de urbanización básica, llenos de problemas ambientales y expuestos a desastres naturales. Por otra parte, la cobertura del sistema de seguridad social es de las más bajas de América Latina, lo cual sumado a las bajas pensiones y la falta de equidad en la distribución de los beneficios dentro del sistema, contribuye a elevar la incidencia de la pobreza entre personas de la tercera edad.

RESUMEN EJECUTIVO

12. Los altos índices de pobreza y de necesidades básicas no satisfechas prevalecientes en las áreas rurales, especialmente en las zonas sur, centro-sur y occidental del país, las han convertido en zonas de rechazo poblacional constante. Las corrientes migratorias, se han dado sobre todo en los últimos años a las ciudades más importantes del país, así como a zonas rurales de atracción pero también de gran fragilidad ecológica. En la actualidad, predomina la migración urbana-urbana y en segundo lugar aparece el flujo de migración rural-rural. Esta dinámica migratoria ha ido ocasionando una acelerada pérdida de los recursos naturales, un creciente deterioro ambiental tanto urbano como rural y el incremento de la vulnerabilidad ante desastres naturales.
13. La creciente población de emigrantes hacia los centros urbanos, sumado a la falta de planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, ha contribuido a agravar los problemas de deterioro ambiental y de contaminación, con fuertes impactos sobre la salud humana. Según el Perfil Ambiental de Honduras 1990-1997, el recurso agua es el receptor de la problemática ambiental del país, al ser afectada por factores como: la contaminación que resulta de la insuficiencia en infraestructura sanitaria; y el aporte de sedimentos que Proviene de la degradación de cuencas altas. A esto se agrega una creciente' contaminación química derivada de la lixiviación de fertilizantes y plaguicidas, aguas residuales y desechos sólidos domésticos e industriales; y la existencia de altos niveles de contaminación atmosférica en las principales ciudades.
14. El desarrollo de actividades de subsistencia en suelos de vocación forestal guarda una relación directa con la elevada pobreza en las áreas rurales. Este es un ciclo que comienza con la tala y quema de bosques para obtener tierras donde se puedan desarrollar actividades agropecuarias, las que dada su vocación natural no son aptas para sostener este tipo de actividades, motivando su pronto abandono y la búsqueda de nuevas tierras cubiertas de bosque, para reiniciar el ciclo. Dado lo anterior, se estima que el recurso forestal ha estado desapareciendo a un ritmo de más de 80,000 has./año.
15. Por otra parte, las peculiaridades de la institucionalidad política del país podrían estar relacionadas con diversos aspectos que han hecho persistir la pobreza, especialmente aquellos que obstaculizan el desenvolvimiento adecuado de la justicia, la eficiencia de la labor legislativa, y la participación de las personas de escasos recursos en la definición de políticas. Existe una idea general de que el país ha sufrido un fuerte deterioro en materia de valores morales y culturales. Además, las frecuentes acusaciones de corrupción derivan en una pérdida gradual de credibilidad y respeto en la conducción política; la dificultad para poner en marcha programas de gobierno; y el convencimiento de la población que para lograr fines legítimos y resguardar adecuadamente sus intereses debe recurrir a canales irregulares. La corrupción supone altos costos económicos, tales como pagos irregulares, ineficiencias y retrasos en los trámites, que al internalizarse como costos en las empresas pueden terminar ahuyentando la inversión; y puede desalentar la redistribución de la riqueza, al desviar recursos destinados a sectores pobres.
16. La amplia gama de necesidades de la población y la existencia de un sector privado pequeño, poco agresivo y adverso al riesgo, dieron lugar a que el sector público asumiera un sin número de funciones, desde las tradicionalmente aceptadas hasta las más debatidas, resultando en un aparato estatal sobredimensionado, con baja efectividad y eficiencia y escasa participación ciudadana en los procesos de decisión. Se ha venido impulsando un Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), que incluye la mejora de la eficiencia de la administración pública y el apoyo a la descentralización; pero con resultados todavía poco satisfactorios.

COMPONENTES DE LA ESTRATEGIA

17. La visión global de la estrategia considera la ejecución y seguimiento de la misma, como un compromiso histórico de la sociedad hondureña, a través de sus instancias representativas, tanto a nivel de los poderes del Estado, como de los partidos políticos y la sociedad en general; convirtiéndola en una política de Estado, con perspectiva de largo plazo. El objetivo fundamental de la ERP es reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico acelerado y sostenido; procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano y de redes de seguridad social.
18. La Estrategia plantea las siguientes metas al 2015: a) reducir la incidencia de la pobreza y la extrema pobreza en 24 puntos porcentuales; b) duplicar la cobertura neta en educación prebásica en niños de 5 años; c) lograr una cobertura neta de 95% en el acceso a los dos primeros ciclos de la educación básica; d) lograr una cobertura neta del 70% en el tercer ciclo de educación básica; e) lograr que el 50% de la nueva fuerza laboral complete la educación secundaria; f) reducir a la mitad las tasas de mortalidad infantil y en menores de 5 años; g) disminuir al 20% la desnutrición en menores de 5 años; h) reducir a la mitad la tasa de mortalidad materna; i) lograr un acceso del 95% a agua potable y saneamiento; j) equiparar y elevar en 20% el índice de Desarrollo Humano relativo al género; e h) implementar una estrategia para el desarrollo sostenible.
19. La Estrategia se sustenta en cinco grandes lineamientos: a) priorizar en acciones que tiendan a la reducción sostenible de la pobreza; b) priorizar las acciones en favor de grupos y zonas más postergadas del país; c) fortalecer la participación de la sociedad civil y la descentralización; d) fortalecer la gobernabilidad y la democracia participativa; y e) disminuir la vulnerabilidad ambiental y su impacto en la pobreza.
20. Asimismo, el desarrollo de las diversas medidas de política y programas y proyectos se basa en seis áreas estratégicas a saber: a) acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible; b) reduciendo la pobreza en las zonas rurales; c) reduciendo la pobreza urbana; d) invirtiendo en capital humano; e) fortaleciendo la protección social para grupos específicos; y f) garantizando la sostenibilidad de la estrategia.
21. Con el objetivo de acelerar el crecimiento económico, equitativo y sostenible, a niveles que sean congruentes con las metas de reducción de la pobreza, se busca contar con un marco macroeconómico estable, que contribuya a viabilizar de manera sostenible mayor inversión pública en programas y proyectos orientados a la reducción de la pobreza; y que genere confianza y certidumbre para la inversión privada. Para ello se plantea lograr: una estabilidad fiscal, congruente con tasas de interés favorables a la inversión y tasas de inflación no mayores a un dígito, que a la vez permita un mayor gasto social; una política monetaria y cambiaria que también apoye éstos objetivos; el fortalecimiento del sistema financiero; un sector externo equilibrado en base a mejoras en la competitividad.
22. Los objetivos en esta área también se orientan a fortalecer la inversión y mejorar su nivel de eficiencia y equidad, como base para incrementar las oportunidades de empleo y mejorar la calidad del mismo, a través de: reducir los costos y simplificar los trámites para el establecimiento de nuevas empresas; crear las condiciones que permitan elevar la calidad del empleo; promover mayor participación del capital privado en la provisión de servicios públicos; corregir los problemas de inseguridad en la propiedad y la inversión; y lograr la aprobación de la Ley de Promoción y Protección de la Competencia. Además, se procura

Mejorar el acceso competitivo a mercados internacionales, para los productos nacionales; y desarrollar los sectores de alto potencial productivo (agro-negocios, productos forestales, ensamble ligero y turismo, sin descuidar el apoyo a otros sectores económicos.

23. La reducción de la pobreza en el área rural considera como objetivos claves los siguientes: i) mejorar la equidad y seguridad en el acceso a la tierra de los campesinos organizados e independientes y de las étnias, que permita mejorar los ingresos y la seguridad alimentaria de las familias rurales; ii) promover el desarrollo sostenible en zonas prioritarias, bajo mecanismos que garanticen la participación de los gobiernos locales y las comunidades; iii) mejorar la competitividad de la pequeña economía rural, a fin de incrementar la producción y mejorar la eficiencia y competitividad de los pequeños productores rurales, facilitando un mejor acceso a infraestructura, servicios de apoyo en mercados, tecnología y financiamiento; y iv) mejorar las condiciones sociales en el área rural, con el propósito de fortalecer la infraestructura social y ampliar la cobertura de programas de alivio a la pobreza en las zonas rurales más deprimidas y con mayor incidencia de pobreza.
24. Respecto a la reducción de la pobreza urbana, se consideran los siguientes objetivos: i) estimular el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, como fuente generadora de empleo e ingresos para las familias pobres de las zonas urbanas; ii) impulsar el desarrollo de las ciudades intermedias, buscando que éstas se constituyan en polos de desarrollo regional, lo que implica una fuerte interrelación con las actividades productivas de las zonas rurales de influencia; iii) estimular la construcción de viviendas de bajo costo mediante mecanismos legales, financieros y participativos, que permitan a las familias de bajos recursos, el acceso a una solución sostenible de su problema habitacional; y iv) mejorar el acceso de los habitantes de las zonas marginales urbanas, a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad y transporte.
25. El área programática referida a la inversión en capital humano, plantea como objetivos los siguiente: i) mejorar el nivel de escolaridad de la población hondureña a través de una mayor cobertura, calidad, eficiencia y equidad de la educación en los niveles prebásico, básico y medio; garantizando un mejor perfil de la fuerza de trabajo y la eficiencia de la educación superior y no formal; ii) garantizar el acceso con calidad y equidad a los servicios de salud, a favor de la población en condiciones de pobreza, a través de la reforma del sector, y garantizando que la red de servicios disponga oportunamente y en calidad y cantidad de los insumos, equipos y recursos humanos para un adecuado desempeño de sus funciones; y iii) dar un valor estratégico a la gestión sociocultural, como factor fundamental del desarrollo del país, que contribuya a fortalecer los valores cívicos, éticos, morales y democráticos, y a crear nuevas oportunidades de empleo e ingresos.
26. En materia de fortalecimiento de la protección social para grupos específicos, se tienen lo siguientes objetivos: i) disminuir los factores de riesgo en los grupos específicos de mayor vulnerabilidad, tales como infantes, jóvenes adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad, a fin de facilitar su integración social y su desarrollo integral; ii) coadyuvar con el desarrollo integral de la mujer en condición de pobreza, mediante su participación plena y efectiva en la vida social, política, cultural y económica del país; potenciando sus capacidades a través del ejercicio de sus derechos e igualdad de oportunidades; iii) contribuir a potenciar las capacidades locales de la población étnica y negra de Honduras, buscando fortalecer sus actividades económicas y el acceso a servicios sociales.

27. El área programática orientada a garantizar la sostenibilidad de la estrategia, tiene como principales objetivos: i) consolidar la gobernabilidad, garantizando transparencia en la gestión pública, a través del fortalecimiento de los organismos contralores gubernamentales y de las auditorías sociales, y mejorando la calidad de la representación política de la población; ii) generar las condiciones para la vigencia real de un sistema que garantice la protección de los derechos de la persona humana, la seguridad jurídica para la inversión, y la vida pacífica en sociedad mediante la aplicación equitativa de la Constitución y las leyes; iii) lograr un proceso efectivo de descentralización y desarrollo municipal, que coadyuve a reducir la pobreza a nivel local, en el marco de una administración pública moderna y eficiente; y iv) disminuir los riesgos y la vulnerabilidad ecológica del país mediante el mejoramiento de los procesos de gestión ambiental y de gestión de riesgos a nivel central y descentralizado; y el desarrollo de instrumentos económicos y financieros que propicien el manejo sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente.

FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS y PROYECTOS DE LA ERP

28. El Gobierno de Honduras ha venido ejecutando una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población pobre. En el ámbito global este esfuerzo se traduce en un aumento considerable del gasto social, tanto en valores absolutos como en términos relativos del Presupuesto General de la República; lo cual no sólo depende de los programas y proyectos de la ERP, sino también del crecimiento normal de las asignaciones presupuestarias en favor de los sectores sociales.

29. En la medida en que se completó el diagnóstico y surgieron las áreas programáticas, se fueron planteando demandas de intervención, ya sea en la forma de medidas de política o bien en programas y proyectos. Esta demanda se fue depurando y priorizando, a fin de ajustarla en el tiempo y con respecto a la viabilidad financiera global. El monto de los programas y proyectos nuevos de la ERP asciende a US\$ 1,896.8 millones, hasta el 2015, incluyendo recursos para operacionalizar y dar seguimiento a la ERP. En una nueva etapa de priorización de programas y proyectos se espera una participación activa de la sociedad civil, tanto en el marco del Consejo Consultivo de la ERP, como a nivel de instancias descentralizadas.

30. Los proyectos nuevos no están orientados a financiar obligaciones normales del gobierno o el crecimiento vegetativo de la demanda anual de las mismas. En todo caso, algunos de los proyectos apoyan aquellos segmentos de la demanda que de todas maneras no podrían ser cubiertos con el crecimiento regular de las asignaciones presupuestarias. En los primeros cinco años los programas y proyectos de la ERP se financiarán en un alto porcentaje con los recursos que sean liberados por efecto del alivio de la deuda externa, principalmente en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC). No obstante, también se consideran como fuentes de financiamiento: la cooperación externa adicional, tanto en forma de donación como de préstamos; los ingresos fiscales que se generen a partir de los procesos de privatización, en sus diversas modalidades; y los recursos adicionales dentro del Presupuesto General de la República, que provengan de la recomposición de prioridades dentro del gasto público.

MARCO OPERATIVO DE LA ERP

31. La ejecución de la ERP requiere realizar un conjunto de acciones orientadas a su promoción, particularmente entre la población beneficiaria y las entidades ejecutoras; así como a facilitar la labor de identificación de las acciones prioritarias, especialmente a nivel

local. La estructura organizativa para la ejecución y seguimiento de la ERP integra una diversidad de instancias públicas, organizaciones de la población, municipalidades, ONGs, sector privado y donantes, con sus propios procedimientos operativos.

32. El liderazgo en la ejecución de la Estrategia compete al Poder Ejecutivo a través de las instituciones que integran el Gabinete Social, cuya coordinación corresponde al Presidente de la República, quien en su defecto designa al Secretario de Estado del Despacho Presidencial. Un elemento fundamental en la ejecución y seguimiento de la ERP es el Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza, que deberá ser creado mediante Decreto Legislativo como ente colegiado, participativo y de asesoría al Gabinete Social. El Consejo estará integrado por el Coordinador del Gabinete Social, quien lo presidirá; tres representantes del Gobierno de la República, uno de los cuales será el Secretario de Estado en el Despacho de Finanzas; tres representantes de organizaciones de la sociedad civil; y un representante de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Además, serán invitados en calidad de observadores dos representantes de la comunidad financiera internacional, propuestos por los organismos multilaterales y los países cooperantes.
33. La estructura organizativa de la ERP también considera la creación, mediante Decreto del Congreso Nacional, del Fondo para la Reducción de la Pobreza, como instrumento financiero, de carácter "virtual", a ser administrado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas, para coordinar la gestión de los recursos orientados a financiar las acciones de la ERP. Además, se consideran instancias técnicas como: La Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), adscrita a la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial, que en su papel de Secretaría Técnica del Gabinete Social proporcionará el apoyo necesario en los aspectos relacionados con la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia; el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINEG); el Instituto Nacional de Estadísticas (INE); y la Unidad del Programa de Eficiencia y Transparencia (UPET).
34. Para la ejecución, seguimiento y evaluación de la ERP se promoverá la participación de los diversos actores sociales y la coordinación de acciones a nivel municipal y departamental, con el objetivo de que la población se acerque a la toma de decisiones. El monitoreo y evaluación implica la generación y manejo de información sobre cuatro niveles o etapas interrelacionadas: i) aspectos referidos al financiamiento, conformación de la estructura organizativa y mecanismos de coordinación; ii) avances físico-financieros e indicadores de esfuerzo; iii) calidad e impacto de los programas y proyectos de la ERP; e iv) indicadores de pobreza, referidos a las condiciones de vida prevalentes al inicio de la ejecución de la ERP y sobre sus tendencias.

RIESGOS DE LA ESTRATEGIA

35. Varios factores internos y externos pueden poner en riesgo el éxito de la Estrategia. Algunos pueden ser influenciados por los gobiernos y por las distintas fuerzas de la sociedad; otros resultan totalmente exógenos a la voluntad interna. Entre el primer grupo se destacan: a) el consenso nacional relacionado con la sostenibilidad de la Estrategia; b) la capacidad del país de ejecutar eficientemente y en un marco de transparencia y participación democrática, la totalidad de programas globales de la Estrategia; y c) fuertes presiones sobre las finanzas públicas, tanto por el lado de los gastos como por los ingresos. Los principales riesgos exógenos se relacionan con: d) falta de recursos externos adecuados; e) el comportamiento de la economía mundial; y f) desastres naturales.

INTRODUCCIÓN

La Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) es un compromiso y esfuerzo compartido entre el Gobierno, en sus distintos ámbitos, y la sociedad hondureña, en lo atinente a su formulación y ejecución, seguimiento y evaluación. Este compromiso comienza como tal en el momento en que se incorpora como uno de los principales elementos del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), y espera sostenerse en el largo plazo, como política de Estado, en un marco de amplia participación de la sociedad civil, con el apoyo de la cooperación internacional.

La preparación de la Estrategia, en el marco de un proceso ampliamente participativo, y el inicio de la ejecución de sus medidas de política, programas y proyectos, constituyen elementos fundamentales que marcan el rumbo de una gestión orientada al objetivo de reducir significativamente la incidencia de la pobreza en Honduras. A corto plazo serán definidos y establecidos los mecanismos operativos e institucionales que garanticen una adecuada ejecución y seguimiento de la Estrategia.

La ERP es el marco que en adelante guiará la asignación de recursos públicos, incluyendo los de origen externo. De esta forma, avanzará más allá de la orientación de los recursos necesarios para continuar los proyectos de reconstrucción de la infraestructura productiva, social y vial, en el contexto del PMRTN. En otras palabras, la ERP complementa y refuerza otras políticas y programas públicos que se continuarán implementando y desarrollando, en las áreas de reconstrucción y transformación nacional; macroeconomía; reforma educativa; desarrollo rural sostenible; reforma del sistema de justicia; ambiente y gestión de riesgos, entre otros. La visión integrada y sistematizada de estos elementos constituyen las bases fundamentales para la definición de la estrategia de país de largo plazo que reclama la sociedad hondureña en su conjunto.

El primer capítulo del documento comienza con una breve descripción del proceso participativo que se llevó a cabo para formular la estrategia y fomentar la identificación de la sociedad hondureña con la misma. Se dejan establecidos cuales fueron los espacios de consulta y los principales actores participantes, a nivel de las organizaciones cúpulas y de base de la sociedad civil. También se destacan los aspectos operativos del proceso y los resultados del mismo, en términos de la preparación del documento, incluyendo aspectos que no tuvieron suficiente consenso pero que son importantes para determinados sectores de la sociedad.

El segundo capítulo destaca la magnitud y dimensiones de la pobreza en Honduras, utilizando varios métodos, tales como: Línea de Pobreza; Necesidades Básicas Insatisfechas; estado nutricional de la población escolar; e índice de Desarrollo Humano. Se define el perfil de la pobreza en Honduras considerando aspectos como la distribución espacial y su incidencia entre grupos poblacionales de mayor vulnerabilidad, tales como grupos étnicos, mujeres, niñez y adultos mayores. Además, se hace una estimación de los efectos que el paso del huracán Mitch provocó sobre la pobreza, utilizando datos de la encuesta de hogares de marzo de 1999 y la estimación de daños que realizó la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).

En el tercer capítulo se reconoce la complejidad de la pobreza y se analizan las múltiples dimensiones que la determinan, así como algunos de sus efectos. En este examen, destacan factores como el bajo crecimiento económico y su relación con la insuficiencia del ingreso per

Cápita; y la desigual distribución del ingreso y de los activos productivos. El crecimiento económico se ve estrechamente vinculado con la inversión y el ahorro, así como con las condiciones de competitividad y productividad de la economía. Además, se plantean algunos efectos de las medidas de ajuste estructural y de estabilización macroeconómica; y se consideran las tendencias en el gasto social y sus vinculaciones con el desarrollo del capital humano y el acceso a servicios sociales básicos. El análisis del desempeño de los sectores sociales hace evidente la presencia de debilidades en aspectos como cobertura y calidad de los servicios. También se plantea la importancia de otros factores relacionados con la pobreza, tales como la población, el ambiente, la transparencia, la cultura y valores, la modernización del Estado y la descentralización.

En el cuarto capítulo se establecen las metas e indicadores de largo plazo e intermedios, tomando como base aspiraciones nacionales y objetivos de desarrollo internacional; así como los lineamientos estratégicos que definen las grandes prioridades de la ERP y, en base a ello, orienta el desarrollo de medidas de política, programas y proyectos que tienen como primera finalidad la reducción de la pobreza y, de manera complementaria, la protección social para grupos específicos en situación de alto riesgo social.

En este contexto, la ERP plantea un marco de políticas que favorezca el crecimiento acelerado equitativo y sostenible, congruente con el objetivo de reducción de la pobreza, tal como se manifiesta en el documento de políticas comunicado al FMI bajo el Servicio de Crecimiento y Lucha Contra la Pobreza (PRGF, en Inglés). Asimismo, se plantean acciones concretas para reducir la alta incidencia de la pobreza en las zonas rurales y las zonas urbanas marginales; fortalecer la inversión en capital humano; fortalecer las redes de seguridad social; y apoyar la sostenibilidad de la Estrategia, en áreas como la transparencia, justicia, descentralización y medio ambiente.

El quinto capítulo trata lo relativo al financiamiento de los programas y proyectos, tanto nuevos como en ejecución, identificados en el marco de la ERP. Se considera que el financiamiento está muy vinculado, pero no limitado, al alivio de la deuda externa, especialmente en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (HIPC); así como a recursos adicionales provenientes de donaciones y préstamos conexionales y los generados por la reasignación del gasto público. El financiamiento de la ERP deberá ser compatible con un marco de consistencia y sostenibilidad macroeconómica, que tome en cuenta el crecimiento económico y la viabilidad fiscal.

En el sexto capítulo se define el marco operativo de la Estrategia, con mecanismos que toman en cuenta la activa participación de la sociedad civil y la transparencia en los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación. Para la estructuración del marco operativo se considera la utilización y fortalecimiento de instituciones ya existentes, así como la creación, a través de leyes específicas, de nuevas instancias, como el Consejo Consultivo y el Fondo para la Reducción de la Pobreza. Además, se prevé la identificación de indicadores, para cada uno de las etapas de la ERP, con entidades responsables claramente identificadas.

El último capítulo pondera los posibles riesgos que entraña la ejecución de la Estrategia, así como las medidas pertinentes para neutralizarlos. Finalmente, se presentan anexos que comprenden: una matriz de medidas y metas para cada una de las áreas y sectores; dos matrices de programas y proyectos por área programática; y cuadros estadísticos relacionados con la evolución de los principales indicadores económicos y sociales.

I. LA ERP: RESULTADO CONCRETO DE UN AMPLIO PROCESO PARTICIPATIVO

Bajo el principio de que la Estrategia para la Reducción de la Pobreza debe ser una propuesta con amplio sentido de apropiación nacional y sustentada en la realidad del país, su formulación se desarrolló en un marco de amplia participación de actores tanto a nivel del Gobierno, como de la sociedad civil y de los Organismos Internacionales y países cooperantes. Estos sectores serán los mismos que estarán involucrados en la implementación y seguimiento de la Estrategia, como principal garantía de que la misma tendrá sostenibilidad en el largo plazo, de manera independiente ante los cambios de Gobierno.

A. ESPACIOS DE CONSULTA Y PARTICIPANTES

La organización del proceso participativo en el marco de la ERP estuvo bajo la coordinación del Gabinete Social, el cual estableció como instancia de apoyo un Equipo Técnico Nacional para la formulación del documento. Este equipo se conformó con representantes de las instituciones que integran el Gabinete Social² y otras instituciones centralizadas y descentralizadas que se relacionan con áreas básicas de la Estrategia³. El Equipo Técnico realizó un alto grado de esfuerzo colaborativo al interior de las distintas instituciones del Gobierno, involucrándose en cada una de las etapas de elaboración de la Estrategia; así como en la definición conjunta de prioridades, actividades de coordinación intersectorial y la elaboración de las estimaciones de costos de los programas y proyectos, entre Otras.

.La consulta con la sociedad civil se fue definiendo en cada una de sus fases, de manera conjunta entre el Gabinete Social y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y Transformación Nacional, la cual está integrada por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), Espacio Interfonos, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), y las Cámaras de Comercio e Industrias de Tegucigalpa y de Cortés. Además, en las consultas regionales, se contó con el apoyo y participación activa de organizaciones con liderazgo reconocido a nivel local, as como de autoridades en el ámbito municipal y departamental. Cada una de las fases del proceso presentó mejores resultados que las anteriores, en la medida en que éste se iba consolidando y perfeccionando.

La consulta se realizó entre enero de 2000 y mayo de 2001 efectuándose 11 actividades de trabajo en Tegucigalpa y 19 a nivel regional. Para llevar a cabo la consulta se consideró una mecánica de trabajo intensiva, que permitió garantizar una mayor y efectiva participación de la amplia gama de actores involucrados. Como parte de dicho proceso, se destacan las siguientes actividades:

.Programación conjunta de reuniones y definición de la metodología de trabajo. Reuniones sobre esquema de la ERP e insumos para el desarrollo de la misma. Consulta regional sobre el contenido del diagnóstico en 7 ciudades del país⁴.

.1 Mayor detalle se desarrolla en el documento Evidencias sobre el Proceso de Consulta de la ERP.

2 Secretaría del Despacho Presidencial; Secretaría de Salud; Secretaría de Educación; Secretaría de Trabajo y Seguridad Social; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Secretaría de Cultura, Artes y Deportes; Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional; Instituto Nacional Agrario; y Fondo Hondureño de Inversión Social.

3 Secretaría de Finanzas; Banco Central de Honduras; Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente; Programa de Asignación Familiar; el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia; el Instituto Nacional de la Mujer; y la Unidad de Vivienda de SOPTRAVI.

4 Tegucigalpa, La Ceiba, San Pedro Sula, Santa Rosa de Copan, Juticalpa, Choluteca y Danlí.

.Consulta sobre el documento completo de la ERP, que incluyó: reuniones con grupos técnicos de la sociedad civil; reuniones en 13 ciudades⁵; y reunión con ONGS.

*Reunión sobre marco operativo de la estrategia.

*Discusión en las mesas sectoriales de seguimiento a la Declaración de Principios de Estocolmo, las cuales están integradas por el Gobierno, sociedad civil y cooperantes. Presentaciones ante el pleno del Congreso Nacional;

*Presentación del documento final de ERP a la sociedad civil, con representantes de las diversas regiones del país.

*Presentación y entrega de la ERP a las autoridades y candidatos a la presidencia de la República de los diversos partidos políticos.

*Revisión final de la ERP a cargo de la Comisión Técnico Político, integrada por representantes del Gobierno, sociedad civil y partidos políticos;

*Acceso público de la ERP por medio de Internet (pagina Web de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial).

En conjunto, en el proceso de consulta directa participaron, como parte de las organizaciones de la sociedad civil, alrededor de 3,500 personas. Esto incluye, representantes a nivel local, regional y nacional de organizaciones de diverso tipo, tales como: campesinos, obreros, vendedores ambulantes y de mercados, maestros, comunicadores, empresarios, agricultores y ganaderos, grupos étnicos y mujeres; así como también: colegios profesionales, patronatos, organizaciones comunales, clubes de servicios, cooperativas, iglesias, Organismos no Gubernamentales (ONGS) y universidades, entre otras. Además, en algunos casos los participantes eran portadores de mandatos surgidos en el marco de la consulta que previamente su organización había realizado con sus afiliados.

En dicho proceso también se llegó a las instancias de representación política de la sociedad hondureña, a través de las presentaciones que se hicieron al pleno del Congreso Nacional; de la participación de diputados de varios partidos políticos en el marco de las reuniones regionales; y de una reunión especial con autoridades y candidatos a la presidencia de la República de los cinco partidos legalmente inscritos. Asimismo, hubo una alta representatividad de autoridades municipales en cada uno de los eventos. Adicionalmente, se llevó a cabo la presentación de la ERP en eventos específicos a diversos sectores de la sociedad, entre los que se destacan: grupos campesinos del sector reformado; ONGS y diversos ejecutores de proyectos; grupos étnicos; organizaciones de mujeres; grupos de profesionales; grupos de estudiantes; directores departamentales de educación; grupos de alcaldes; y organismos de . Asistencia técnica y financiera; entre otros.

Cabe destacar que la comunidad internacional como sector que ha demostrado un alto interés en el desarrollo de acciones que conduzcan a la reducción de la pobreza en el país, tuvo de igual manera un rol relevante en el proceso de elaboración participativa de la Estrategia. Es así como representantes de la cooperación internacional estuvieron presentes en todas las reuniones técnicas de discusión del documento y en la mayoría de las reuniones de consulta en los niveles nacionales y regionales. Estos representantes, tanto de organismos multilaterales como de países cooperantes, actuaron como observadores del proceso y tuvieron el espacio para intercambiar experiencias y recoger sugerencias y opiniones acerca de cómo éste se iba desarrollando. Además, la participación de la comunidad internacional se manifestó en el marco de la Mesas Sectoriales de seguimiento al proceso de reconstrucción y transformación

5 La Ceiba, San Pedro Sula, Santa Rosa de Copan, Gracias, La Esperanza, Comayagua, Juticalpa, Choluteca, Nacaome, Danlí, Ocotepeque, Puerto Lempira y Trujillo

LA ERP: RESULTADO CONCRETO DE UN AMPLIO PROCESO PARTICIPATIVO

Nacional, y en la formulación de comentarios y sugerencias para ser consideradas por el Equipo Técnico del Gobierno, encargado de elaborar el documento.

B. RESULTADOS DEL PROCESO DE CONSULTA

Los resultados de cada una de las mesas de trabajo en las diferentes ciudades en donde se llevaron a cabo reuniones de consulta, fueron ordenados en matrices de acuerdo a la temática discutida. Igual procedimiento se siguió con la información derivada de las propuestas por escrito presentadas por las organizaciones de la sociedad civil. Después se procedió a preparar una síntesis sobre los aspectos planteados, buscando rescatar los puntos coincidentes y evaluar los mismos en base a criterios técnicos en el contexto de la viabilidad económica y social del país, para su posterior consideración dentro del documento de ERP.

Asimismo, durante el proceso de consulta diversas comunidades y organizaciones locales presentaron propuestas, entre las que se destacan:

Propuesta de Erradicación de la Miseria y Reducción de la Pobreza, de la Comisión de Desarrollo Departamental de Copan (CODECOPAN). . Posición de la Sociedad Civil Organizada de Olancho (SOCIO) frente a la ERP. . Análisis y alternativas sobre la ERP en el Departamento de Ocotepeque, preparado por Consultores en Desarrollo Integral Sostenible (CODEISO).

Combatiendo la pobreza en Ocotepeque, comentarios desde la perspectiva de la sociedad Civil sobre la ERP.

Propuesta de la sociedad civil organizada del Aguan y la costa GARIFUNA, al Gabinete de la Reconstrucción Nacional;

Observaciones a la ERP presentadas por la sociedad civil de Tocoa, Colón.

Desde un inicio se tuvo la convicción de que con el proceso de consulta no se podía buscar un consenso total, sino que lo importante era identificar entre las diversas opiniones el más amplio acuerdo posible, tomando en cuenta no sólo los intereses de grupos e individuos específicos, sino sobre todo el interés nacional. En consecuencia, para incorporar las observaciones, comentarios y recomendaciones de la sociedad civil, se procuraba que estas cumplieran con los siguientes criterios técnicos:

Tener un claro enfoque o impacto en la población pobre.

Propender a un acceso más equitativo a servicios públicos básicos.

Profundizar o clarificar algunas medidas de política, programas y proyectos. Desarrollar aspectos importantes no contemplados en las versiones anteriores. Fortalecer dimensiones no económicas, relacionadas con el bienestar de la población. . Demostrar que las obras sugeridas tienen una relación costo-beneficio favorable.

Considerando lo anterior, la versión final de la ERP incluye un mayor desarrollo así como la incorporación de una serie de temas propuestos por la sociedad civil:

Estimaciones de la pobreza a nivel departamental y municipal en base a los indicadores sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Grupos específicos con mayores incidencias de pobreza, como grupos étnicos, mujer, niñez, adulto mayor y personas en situación de discapacidad.

Factores determinantes de la pobreza, relacionados con medidas de ajuste y estabilización, gastos sociales y capital humano.

*En el tema educativo las medidas de política se ajustaron a la propuesta de transformación educativa consensuada bajo la coordinación del FONAC.

*En desarrollo rural se enfatizó el acceso a medios de producción y mercadeo.

Sobre grupos específicos se adicionó la temática de los discapacitados.

*Para la sostenibilidad de la estrategia se hizo mayor énfasis en los mecanismos de participación, ciudadana, y en la sostenibilidad financiera de las acciones de manejo de recursos naturales y protección ambiental.

*En las áreas programáticas se incorporaron los temas de educación superior, cultura y valores y seguridad ciudadana, entre otros.

*En el marco institucional se clarificó lo relacionado con el Fondo para la Reducción de la Pobreza.

Por otra parte, conviene aclarar que algunos planteamientos no fueron considerados en base a que se trataba de temas que claramente requieren un amplio debate nacional para lograr un nivel aceptable de consenso, tales como: la reforma agraria, seguros agropecuarios, aspectos sobre reformas electorales, etc. En tales casos se decidió sólo plantear objetivos generales con el propósito de definir lineamientos que orienten posteriores acuerdos sobre los mismos.

De igual manera, no fueron considerados planteamientos sobre: i) subsidios cuyos beneficios no necesariamente son para los más pobres, o que por otras razones resultan en una inadecuada asignación de recursos productivos, con efectos negativos sobre el crecimiento sostenible en el largo plazo, y por ello sobre la reducción de la pobreza; ii) políticas, programas y proyectos para los cuales la experiencia tanto nacional como internacional ha demostrado claramente su ineficacia e ineficiencia como medidas de reducción de la pobreza, tales como: programas masivos de crédito subsidiado, controles de precios y estímulos artificiales; y iii) Programas y proyectos muy específicos a nivel local. No obstante, estos últimos posteriormente serán considerados en el marco de estrategias regionales.

En relación a las acciones de disseminación de la ERP, se reconoce la importancia que la misma tiene en el intercambio de opiniones y de apoyo a la misma. Debido a ello, antes de

Cada reunión de consulta de la ERP, se hizo llegar a los participantes el documento a ser discutido y la metodología que se iba a seguir. Asimismo, en la reunión de presentación nacional de la ERP que se efectuó en abril de 2001 se hizo una distribución masiva del documento a los aproximadamente 700 asistentes, muchos de los cuales llegaron en representación de organizaciones que aglutinan agrupaciones de base. Dicho evento reunió. También una alta representación de entidades del gobierno y de la comunidad internacional.

Con el propósito de llegar a la población en general, se ha procurado que exista una cobertura adecuada de los eventos de consulta de la ERP tanto por medios radiales como impresos. Adicionalmente, en la página de Internet de la Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial se ha colocado la última versión de la ERP, y en el corto plazo se analiza la posibilidad de hacer uso de otros medios de comunicación masiva. Hacia delante, la misma ERP contempla que los procesos de ejecución y seguimiento sean altamente participativos, mediante el afianzamiento de experiencias que han demostrado ser efectivas, y de la creación de nuevas instancias como el Consejo Consultivo de la ERP, e instancias a nivel municipal.

En general, este proceso ha sido una experiencia de aprendizaje continuo, tanto para el Gobierno como para la sociedad civil y la comunidad internacional. Sin embargo, si bien el proceso participativo constituye un importante valor agregado de la ERP, se reconoce que éste

es perfectible, en diversos aspectos que competen a cada uno de los sectores involucrados. En conclusión, se puede asegurar que el proceso participativo en la elaboración de la ERP ha servido para sentar las bases que permitirán la institucionalización de la participación en la formulación y seguimiento de políticas públicas.

SÍNTESIS DE PRINCIPALES APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL MARCO DE LA CONSULTA DE LA ERP⁷

Diagnóstico

Mayor análisis o incorporar los siguientes temas: calidad de la educación y vinculación con realidades locales; pérdida de la cultura, valores e identidad nacional; grupos étnicos, mujer, infancia y tercera edad; tenencia y distribución de la tierra; impacto de los programas de ajuste estructural; deterioro ambiental; corrupción y burocracia; desagregación de la información por regiones, departamentos y municipios.

Visión Global

- Garantizar la continuidad de la ERP en los diversos periodos de Gobierno.
- Considerar la ERP como una política de Estado, con una visión de largo plazo.
- Enfocar las intervenciones en sectores y zonas más postergadas.

Pobreza en zonas rurales

- Promover una reforma agraria integral y programas de agricultura sostenible.
- Garantizar acceso al crédito y asistencia técnica, a través de cajas rurales, u otras formas de organización.
- Apoyo a la infraestructura básica para el sector rural (vías de comunicación, sistemas de riego, electrificación, etc)
- Promover capacitación en mercadeo y actividades no tradicionales.
- Establecer programas de seguro agropecuario.

Pobreza en zonas urbanas

- Fortalecer las MIPyMEs con crédito y asistencia técnica, y capacitación en condiciones favorables.
- Promover programas de vivienda con participación de los beneficiarios.
- Atender las necesidades de infraestructura en agua potable y saneamiento básico.

Educación

- Mejorar la calidad y eficiencia de la educación en todos los niveles incluyendo la educación superior.
- Orientar la educación a la formación técnico productivo, incluyendo la no formal, según las necesidades regionales.
- Apoyar la descentralización, desconcentración y participación comunitaria en la gestión educativa.
- Ofrecer becas en base a méritos y necesidades económicas.
- Asegurar mayor supervisión al desempeño del docente, y apoyar los programas para mejorar su capacitación.
- Promover PROHECO y educación intercultural bilingüe.
- Ampliar las oportunidades de educación universitaria a nivel regional o departamental.

Salud

- Dotar UPS con medicamentos, equipos y recursos humanos mejor capacitados y especializados.
- Aumentar los servicios de salud, especialmente en las áreas pobres.
- Atender la salud preventiva con participación comunitaria; e incentivar la medicina natural.

Cultura

- Promover programas sobre valores éticos-morales, identidad nacional y rescate del patrimonio cultural.
- Incentivar la producción de artesanías y proyectos étnicos-ecológicos.
- Construir centros culturales, deportivos y bibliotecas públicas.

Protección social para grupos específicos

- Reorientar acciones del FHIS y el PRAF, para que no generen dependencia y contribuyan a reducir la pobreza.
- Asegurar la transparencia, despolitización e igualdad en la entrega de bonos, y en la calidad de las obras del FHIS.
- Fortalecer los programas de producción dirigidos a la mujer y a las etnias.
- Fortalecer los programas para atender los problemas de drogadicción y alcoholismo.
- Atender a los discapacitados y a las personas de la tercera edad.
- Atender la violencia doméstica y el trabajo infantil.

Crecimiento económico, equitativo y sostenible

- Promover la generación de empleo a través de la agroindustria, industria forestal, maquila y turismo.
- Desarrollar la infraestructura necesaria para incentivar la inversión nacional y extranjera.
- Modernizar el Código del Trabajo y eliminar las trabas administrativas que limitan la inversión.

Sostenibilidad de la Estrategia

- Promover la auditoría social y otros mecanismos de vigilancia que garanticen la transparencia.
- Fortalecer las diversas estructuras de organización, municipal y departamental.
- Fortalecer las capacidades locales para la identificación, ejecución y seguimiento de proyectos.
- Incorporar representación regional en el Consejo de Seguimiento a la ERP.
- Apoyar la descentralización y desconcentración de servicios públicos.
- Hacer efectiva la transferencia del 5% de los ingresos tributarios a las municipalidades.
- Aprobar la Ley de ordenamiento territorial, ley de aguas y ley forestal.
- Reformar el sistema electoral y sistema de justicia; y la estructura y funcionamiento del Congreso Nacional.

⁷Aportes considerados al menos en el 50% de los eventos de consulta.

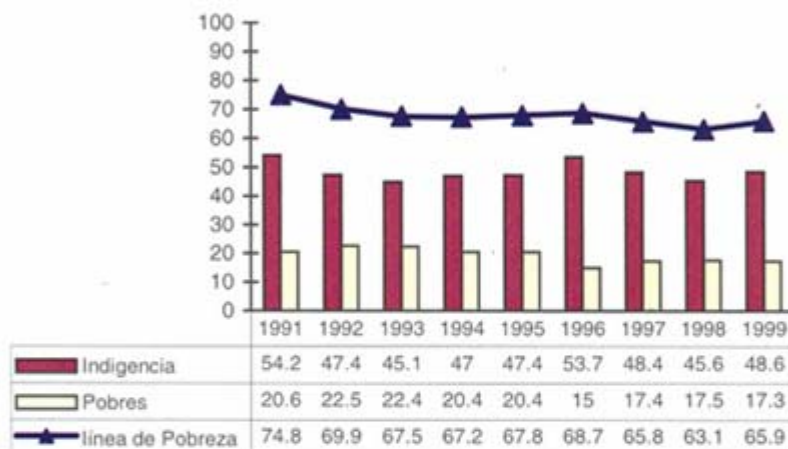
II. CARACTERISTICAS DE LA POBREZA

A. DIMENSIONES DE LA POBREZA

La pobreza es una condición económica y social con causas y expresiones múltiples. Aunque la manera más común y sencilla de presentarla es como una insuficiencia de ingresos para alcanzar un cierto nivel mínimo de vida, el concepto de pobreza comprende además el grado de insatisfacción acerca de un conjunto de necesidades humanas básicas. El carácter multidimensional de la pobreza hace necesario que para su medición se consideren diferentes métodos, cada uno de los cuales demuestra que la pobreza en Honduras es de alta magnitud.

En base al método de *Líneas de Pobreza*, se encuentra que la incidencia de la pobreza en Honduras afectaba en 1999 aproximadamente a 66% (cerca de 747,000) de los hogares del país, lo cual indica una leve mejoría de 9 puntos porcentuales a lo largo de la década, ya que en 1991 la cifra llegaba a 75%. Si bien este dato resulta preocupante, más lo es el hecho que casi un 49% de los hogares están ubicados en la categoría de extrema pobreza o indigencia; aunque en este subgrupo también se observa una baja moderada con respecto al 54% que mostraba en 1991.

POBREZA SEGUN INGRESOS, 1991-99
(En porcentajes)



Al analizar la situación por años o sub-períodos, se observa que en 1992 el porcentaje de pobreza tuvo una baja significativa y que durante los siguientes cuatro años las variaciones se tomaron más moderadas. Luego entre 1996 y 1998 ocurrió otra reducción de un poco más de 5 puntos porcentuales; pero a raíz del paso del huracán Mitch se interrumpió esta tendencia, con una alza de casi tres puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza.

LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Desde 1988, en Honduras se ha realizado la medición de la pobreza a través de métodos complementarios, sugeridos por la Organización de las Naciones Unidas, como: Línea de Pobreza (LP), Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Método Integrado. Estos métodos tienen como base estadística principal la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), que realizaba dos veces por año la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC). Además, se consideran otras formas de medición como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el estado nutricional.

A pesar de la disminución relativa de los niveles de pobreza durante los noventa, existen razones para creer que dicha reducción habría sido menor, en términos reales, a lo reportado. Estimaciones hechas por el Banco Mundial muestran que el grado de subestimación del ingreso disminuyó durante la década, por lo que parte de los aumentos reportados en las encuestas de hogares se debe a una mejor y más completa medición del ingreso, más que a un incremento real. De hecho, según ajustes realizados por el Banco Mundial, el ingreso per cápita casi no creció durante el período y, por lo tanto, no hubo reducción en la incidencia de la pobreza. Según estos cálculos, para igualar el ingreso per cápita reportado en las EPHPM con el consumo per cápita de las cuentas nacionales, el factor de ajuste disminuye de 1.43 en 1991 a 1.07 en 1998.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que tanto el nivel del PIB como su crecimiento han venido siendo subestimados, en parte porque las cuentas nacionales no captan aspectos como el rápido crecimiento de la industria maquiladora. En conclusión, es probable que la pobreza haya disminuido desde 1991 pero solo levemente.

Con la utilización del método de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), se observa una reducción mucho más definida y rápida de la pobreza, entre 1990 y 1997. El total de hogares pobres a nivel nacional, según este método, era de 67% en 1990, mientras que para 1997 había bajado a 47%. Una reducción tan importante como la ocurrida permitió que la misma se reflejara no solo a nivel porcentual, sino también en términos absolutos, de tal manera que de los 564,000 hogares en condición de pobreza en 1990, se pasó a 533,000 en 1997. No obstante, durante 1999, similar a lo señalado con el método de líneas de pobreza, aumentó el porcentaje de hogares con NBI, particularmente en el área urbana, lo cual estará vinculado a la destrucción provocada por el huracán Mitch, en sistemas de agua potable, letrinas, viviendas y centros escolares.

Es alentador que el porcentaje de hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas es considerablemente inferior en 1999 (22%) con relación a 1990 (42%), lo que indica que la mejora antes indicada ha tenido un impacto mucho mayor, si se considera a éste como el estrato en extrema pobreza. Entre las necesidades básicas satisfechas, la relativa a educación presenta el mayor avance durante la década; mientras que las relacionadas con la vivienda observan los menores progresos. Para marzo de 1999, sólo un 5.6% de los hogares presentaba falta de acceso a educación primaria, mientras que 26.2% viva en condiciones de hacinamiento. La segunda necesidad menos satisfecha es la relativa a sistemas de eliminación de excretas, con 17.8%.

INCIDENCIA GLOBAL DE NBI				
Total	% de Hogares			
	1990	1993	1997	1999
Nacional				
Total con NBI	67	53	47	48
1 NBI	25	28	26	26
2 NBI	20	15	13	14
> 2 NBI	22	10	8	8
Urbana¹				
Total con NBI	50	43	35	37
1 NBI	24	23	22	23
2 NBI	13	11	8	9
> 2 NBI	13	9	5	5
Rural¹				
Total con NBI	80	62	58	58
1 NBI	26	32	29	30
2 NB	26	19	18	18
> 2 NBI	28	11	11	10

Fuente: EPHPM, DGEC.

NBI CONSIDERADAS PARA EL CASO DE HONDURAS

Agua

- Tener acceso a agua potable dentro de la propiedad (viviendas urbanas)
- Tener acceso a agua de un sistema de tubería o pozo (viviendas rurales)

Saneamiento

- Tener un servicio sanitario, que no sea letrina de fosa simple (vivienda urbana)
- Tener por lo menos una letrina de fosa simple (vivienda rural)

Educación primaria

- Que los niños de edad primaria están matriculados en la escuela (hogares urbanos y rurales)

Capacidad de subsistencia

- Que el jefe del hogar tenga más de tres años de educación primaria y se encuentre empleado; y si esto no es el caso, que exista por lo menos una persona ocupada para cada tres miembros del hogar (urbano y rural)

Hacinamiento

- Que no existan más de tres personas por habitación, excluyendo baños (hogares urbanos y rurales)

Estado de la vivienda

- Que la vivienda no sea improvisada ni construida con desechos y que no tenga piso de tierra (vivienda urbana)
- Que la vivienda no sea improvisada ni construida con desechos (vivienda rural).

La pobreza enfocada a través del *estado nutricional* de la población, estimada a partir del Censo de Talla en Escolares de Primer Grado (entre las edades de 6 años y 9 años 11 meses), señala que la prevalencia de retardo en talla o prevalencia de desnutrición en 1986 fue de

1 Los datos se basan en definiciones cercanas a las del documento Honduras, Libro Q surgido del proyecto SECPLAN/OIT/ FNUAP-HON/90/PO3 de 1994, según el cual: el acceso a agua potable se considera satisfecho cuando existe agua por tubería dentro del término de 100 metros de la vivienda; y el hacinamiento se calcula sobre el total de habitaciones con exclusión del baño y la cocina.