

C. MEDIDAS DE AJUSTE Y Estabilización

El marco macroeconómico y sectorial guarda una estrecha relación con el crecimiento económico y, por ende, con la reducción de la pobreza. Se reconoce que si bien, el proceso de ajuste estructural de la economía busca establecer en el largo plazo efectos positivos en la tasa de crecimiento de la producción ya través de ello impactar positivamente en reducir la pobreza, en el corto plazo, mientras la economía logra un nuevo acomodamiento, varias medidas pueden incidir negativamente en grupos vulnerables de la población.

En la década de los 80s la economía se caracterizaba por altos déficit fiscal, financiado principalmente con recursos externos y un deterioro progresivo en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para finales de la década se hizo obvio que los niveles de recursos externos no eran suficientes ni sostenibles para compensar las pérdidas en la balanza del sector externo, por lo que se requería corregir los desequilibrios y controlar las presiones inflacionarias a través de políticas fiscales y monetarias sanas. Debido a ello, en 1990 el país se vio obligado a implantar un programa de estabilización, con medidas que provocaron efectos positivos en los desequilibrios internos y externos.

Sin embargo, la estabilización de precios se hizo esperar hasta 1992 después de una vacilante trayectoria. Inicialmente, al darse un reajuste de precios, el nivel general subió y se observó una aceleración en el crecimiento del IPC que alcanzó hasta un 34.0% en 1991, pero luego se dio un sustancial mejoramiento al limitarse el incremento de precios a 8.7% en 1992. El retroceso de las presiones inflacionarias probablemente contribuyó a la reducción de la incidencia de la pobreza, del 74.8% en 1991 al 69.9% en 1992. Desafortunadamente, este proceso no pudo ser consolidado de inmediato debido a la errática disciplina fiscal y monetaria, que se perdió en 1992 y, especialmente, en 1993. Así, el proceso inflacionario se vio de nuevo estimulado, de tal manera que el aumento del IPC alcanzó 29.5% en 1995. Con la expansión fiscal transitoriamente se estimuló un crecimiento del PIB de 5.6% en 1992 y 6.2% en 1993, dándose una reducción de la incidencia de la pobreza a 67.5%; sin embargo, dada la fuente y calidad del estímulo al crecimiento los avances no fueron sostenibles.

En 1994, el nuevo Gobierno tomó medidas para restablecer el proceso de estabilización fiscal. Aunque el PIB se redujo en 1.4% en este año, la incidencia de la pobreza cayó levemente a 67.2%, por razones que ahora no son totalmente claras. La incidencia de la pobreza subió levemente en 1995 y 1996, alcanzando el 68.7%, en parte porque la inflación canceló los efectos positivos del crecimiento del PIB (de 3.9% anual en estos años). El mantenimiento de la disciplina fiscal y la apreciación real efectiva del lempira, eventualmente impactaron de manera favorable en la tasa de inflación, que cayó a 12.8% entre diciembre de 1996 y diciembre de 1997. El IPC subió un 15.8% entre diciembre de 1997 y diciembre de 1998, pero la disciplina fiscal y monetaria evitó una alza mayor como consecuencia de los efectos del huracán Mitch. La combinación de tasas de inflación moderadas y crecimiento económico de 5% o más, ayudó en reducir la incidencia de la pobreza a 65.8% en 1997 y 63.1 % en 1998 (antes de Mitch).

En 1999, después de los impactos devastadores del huracán Mitch, el país siguió manteniendo la disciplina fiscal y monetaria. El déficit fiscal fue menor de lo programado y se evitó un financiamiento inflacionario de los gastos de reconstrucción y transformación, aprovechando la disponibilidad de financiamiento externo para estos propósitos. Se evitaron presiones inflacionarias sobre granos básicos a través de donaciones externas y un programa que

6 Parte del fenómeno talvez se explica por el hecho de que la cifra reportada arriba para 1994 es para octubre de ese año, mientras los datos para los otros años son para el primer trimestre (generalmente marzo).

Incentivó la producción de estos productos inmediatamente después del desastre. Entre diciembre de 1998 y diciembre de 1999 el país logró reducir el aumento del IPC a 10.9%. A pesar de una reducción del PIB per cápita de aproximadamente 4.5% en 1999, la incidencia de la pobreza subió solamente a 65.9%.

CRECIMIENTO, INFLACIÓN y POBREZA, 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Crecimiento del PIB	0.1	3.3	5.6	6.2-1.3		4.1	3.7	5.1	3.0	-1.9
Inflación (anual)	23.3	34.0	8.7	10.7	21.7	29.5	23.8	20.2	15.7	11.9
% de Pobreza	n.d.	74.8	69.9	67.5	67.2	67.8	68.7	65.8	63.1	65.9

Fuente: Banco Central de Honduras.

El conjunto de las medidas económicas adoptadas ha tenido un impacto positivo en el crecimiento de la economía hondureña. Cuando fue necesario implementar en 1994 un programa de ajuste para corregir los efectos de la expansión fiscal de 1992-93, se estima que el PIB habría crecido a un promedio anual de 4.7% en los próximos cinco años si el país no hubiera sido afectado por el huracán Mitch. Aunque este ritmo de crecimiento económico claramente es insuficiente para reducir rápidamente la incidencia de la pobreza, representa una mejora sustancial comparado con los 80, y es mayor que el crecimiento económico realizado por la región latinoamericana en su conjunto durante este período. Entre algunos de los efectos de las medidas de política, se pueden mencionar los siguientes:

.La liberalización cambiaria estimuló exportaciones no tradicionales y la producción de algunos productos que sustituyen importaciones, contribuyendo con ello al crecimiento económico. Posteriormente, la apreciación del tipo de cambio ha favorecido a muchos hogares pobres, especialmente urbanos, por medio de sus efectos sobre los precios de productos importados y de su contribución a la reducción gradual de la tasa de inflación; sin embargo, también provoca efectos negativos sobre los pobres rurales, especialmente sobre los productores de granos básicos, quienes tienen que competir con granos importados a precios más bajos, debido al subsidio indirecto de la apreciación cambiaria, a los menores costos de producción ya los subsidios directos que reciben los productores externos.

.La liberalización del comercio interno, al igual que la liberalización cambiaria, tiene en el corto plazo un efecto contradictorio: favorece a los pequeños productores de granos básicos, que forman parte de los grupos más pobres del país; pero impacta negativamente en los consumidores pobres en los centros urbanos. Por otro lado, la producción y productividad de granos básicos no pareció responder al estímulo de la liberalización de precios; debido a que también depende de otros factores, como el acceso por parte del pequeño productor a los factores de producción y la mencionada apreciación del lempira.

.La liberalización en el sector financiero, resultó en tasas de interés activas sumamente altas, a lo que contribuía un elevado requerimiento de encaje bancario. En la actualidad, el encaje es de 19%, después de haber llegado hasta un 42%, el cual resulta de una base de 12% para todas las captaciones y 7% de inversiones obligatorias. Por otra parte, se han incrementado las operaciones de mercado abierto, a fin de convertirlas en instrumento principal de política monetaria; y se avanza en la modernización del sistema financiero a través de: la reforma a la Ley del Banco Central en 1997, que define mejor su función e incrementa su autonomía; la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Banco y Seguros como una institución regulatoria independiente; y otras leyes importantes para el sistema financiero. Con estas acciones, unido a una mejor eficiencia y competitividad del sistema financiero nacional, se espera que bajen los márgenes de intermediación y con ello las tasas de interés activas, que favorezca el acceso a préstamos para la producción.

DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA POBREZA

La liberalización comercial ha tenido efectos generalmente positivos sobre la pobreza, a través de su contribución a la expansión de las exportaciones, muchas de las cuales son intensivas en uso de mano de obra; y de la baja en el precio de las importaciones, la cual ha estimulado la competencia interna con efectos favorables sobre la productividad y los precios de la producción nacional. Aunque algunos trabajadores han perdido sus empleos como consecuencia de la competencia externa, el número de personas afectadas es pequeño.

En el sector fiscal, medidas como las reducciones de los impuestos sobre la renta y sobre las exportaciones no tuvieron efectos directos en la población pobre. Se espera que dichas reducciones estimulen la inversión, con efectos positivos en el mediano y largo plazo sobre el empleo y, por consiguiente, sobre la reducción de pobreza. El dilema para Honduras es que la sociedad exige un mayor nivel de gasto social, el cual se financia en su mayoría con recaudaciones fiscales y con préstamos de fuentes externas de financiamiento, los cuales deben de ser re pagados a futuro con una mayor recaudación fiscal.

D. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y ACCESO A LOS ACTIVOS PRODUCTIVOS

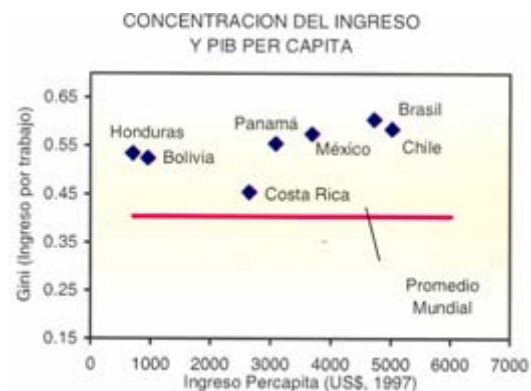
La baja tasa de transformación del crecimiento económico en reducción de pobreza refleja una desigual distribución del ingreso y la riqueza; así como el limitado acceso de amplios sectores de la población a los activos productivos, incluyendo tierra, crédito y educación secundaria y técnica. La distribución de ingresos también está vinculada a las prioridades del gasto público, particularmente en educación y salud, lo cual se detalla en otra sección.

1. COEFICIENTE DE GINI DE LOS INGRESOS

El grado de desigualdad de Honduras, al igual que el resto de los países de América Latina y El Caribe, está por encima de la media mundial. El coeficiente de Gini para Honduras, con relación a los ingresos de los hogares (considerando como tal el ingreso laboral), fue de 0.54 en 1997, inferior al de países como Brasil (0.60), Chile (0.58) y México (0.57), pero superior a países como Costa Rica (0.45) y Jamaica (0.38), que sería el único país de la región con coeficiente menor a la media mundial.

RESUMEN DE MEDIDAS DE AJUSTE ADOPTADAS

- **Liberalización cambiaria.** se abandonó el régimen de cambio fijo; y se adoptó un mecanismo flexible de determinación de la tasa de cambio. En la actualidad dicha tasa se ajusta en base al diferencial de la inflación esperada en el país con respecto a la de los países con que Honduras comercia más, en conjunción a un sistema de subastas.
- **Liberalización del comercio interno.** Se eliminaron diversos mecanismos de fijación de precios, tanto de productos de origen agrícola como no-agrícola.
- **Liberalización de tasas de interés.** Este fue un proceso gradual que culminó en noviembre de 1992. Con la liberalización se buscaba lograr tasas de interés reales positivas que coadyuvaran a la movilización del ahorro y una mayor oferta de fondos prestables.
- **Apertura externa.** El país logró la adhesión plena al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la entrada definitiva a la Organización Mundial de Comercio (OMC); se eliminaron barreras no arancelarias y se bajaron los aranceles de un máximo de 90% a un rango de 5%-20% y se avanza en el proceso de unificación arancelaria regional.
- **Sector fiscal.** Se inició la administración tributaria y la reestructuración y simplificación del sistema impositivo; de manera simultánea con la búsqueda de mejores incentivos a la inversión. Los cambios principales más recientes (abril de 1998) son: 1) una reducción de la tasa marginal del impuesto sobre la renta de 42% a 25% y la ampliación del tramo exento de este impuesto para personas naturales; 2) un aumento del impuesto sobre las ventas¹ de 7% a 12%; y, 3) una reducción significativa de los impuestos a las exportaciones. En 1997, se emitió el código tributario estableciendo un marco legal integrado del sistema impositivo, incluyendo principios generales, normas administrativas y sanciones hasta prisión.



Fuente: BID, América Latina Frente a la Desigualdad, 1998-1999.

La distribución desigual, vista a través del coeficiente de Gini, difiere también a nivel urbano y rural. De acuerdo con una estimación del Banco Mundial, dicho coeficiente se habría mantenido, a nivel nacional, entre 0.55 y 0.59 en el transcurso de la década y presenta

varios puntos porcentuales (2 a 6 puntos) más alto en el área rural que la urbana, siendo más preocupante que en los últimos años dicho índice ha bajado levemente en las zonas urbanas, mientras muestra una tendencia a aumentar en las zonas rurales.

Si se considera la proporción del ingreso nacional del que se apropian los estratos o deciles más pobres de la población, es decir los indigentes o extremadamente pobres, se puede apreciar que la estructura de distribución del ingreso en dichos estratos es muy similar en cada uno de los países con los cuales Honduras se compara.

No obstante, cuando se analiza el ingreso promedio correspondiente a cada uno de los estratos de indigencia de los distintos países, se observa que los indigentes de Honduras, aparecen con ingresos promedio menores a los indigentes de los otros países. Esto indica que las condiciones de pobreza extrema en Honduras resultan peores que en otros países con estructuras de distribución del ingreso más o menos similares.

Si Honduras tuviese la misma distribución de

la riqueza que tiene Costa Rica (país considerado de avanzada en materia social en Latinoamérica), la extrema pobreza podría disminuir en cerca de 7 puntos porcentuales debido a una mejora de la distribución. Esta reducción es considerablemente menor a los 34 puntos de reducción que se tendría si el ingreso per cápita fuese el mismo de Costa Rica. Por otra parte, es obvio que la combinación de crecimiento económico y mejoras en la distribución del ingreso, redundaría en mejores resultados, en materia de reducción de las pobres

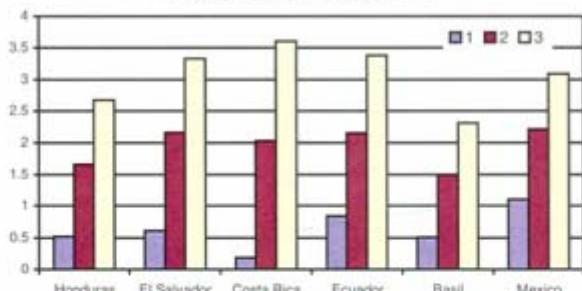
2. ACCESO A FACTORES DE PRODUCCIÓN

En Honduras, los temas relativos al acceso a derechos de propiedad sobre recurso tan básicos como la tierra, el bosque y otros recursos naturales, así como a factores de apoyo a la producción y la comercialización, son siempre señalados entre los principales determinantes de las desigualdades sociales y la pobreza, principalmente de las familias que habitan en las zonas rurales.

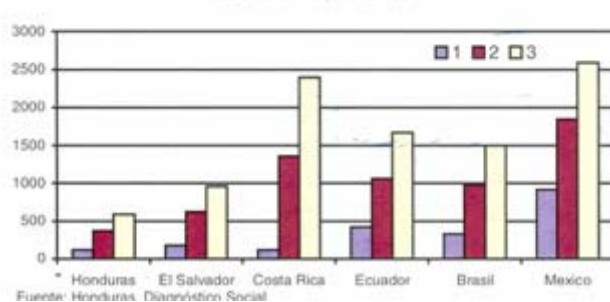
Un rasgo común encontrado en los distintos censos agropecuarios es el problema de la concentración de la tierra. Según el Programa Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADER), el 72% de las unidades productivas administran el 11.6% del área cultivada y el 1.7% (que representan unidades mayores a las 100 has.) administran más del 39% del área. De un total aproximado de 330,000 productores agrarios, 205,000 son campesinos pobres (62%), de los cuales 19.7% son precaristas y 42.4% son campesinos pobres con tierra propia,

O
S
E
L
N
S
O
S

PROPORCIÓN DEL INGRESO DE LOS TRES PRIMEROS DECILES DE LA DISTRIBUCIÓN, 1999



INGRESO PROMEDIO (US\$PPA) DE LOS TRES PRIMEROS DECILES DE LA DISTRIBUCIÓN, 1999



Fuente: Honduras, Diagnóstico Social

pero que están asentados en parcelas como aparceros, arrendatarios, medieros, encomenderos o simples ocupantes; es así, que por diferencia, existen 118,000 campesinos sin tierra, que representan el 35.8% del total.

A los problemas de acceso, se suman los relacionados con la legalidad en la tenencia de la tierra. A pesar de los avances realizados, aún falta por titular aproximadamente 1.5 millones de hectáreas de tierras nacionales y ejidales. Por otra parte, la estructura y características técnicas del registro de la propiedad no garantizan seguridad plena a los usuarios; la distribución de las circunscripciones registrales no es adecuada; y el procedimiento para archivar la información es inseguro. Además, los programas de titulación han venido dejando de lado el tratamiento de los terrenos cubiertos por bosque, ya que consideran que éstos no pueden ser titularles en base a lo establecido en la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal. Esta omisión tiene al menos dos consecuencias graves: i) los propietarios sujetos a titulación con alguna porción de su tierra con bosque optan por deforestarla para evitar problemas; y ii) pequeños rodales entre predios titulados han venido quedando sin dueño, y sin aprovechamiento sostenible, lo que también los hace sujetos a ser deforestados en el corto plazo.

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS DE APOYO A LA PRODUCCIÓN

- **Crédito.** El acceso al crédito por parte de los pequeños productores continúa siendo muy limitado, a lo cual se agrega la baja convertibilidad de sus garantías reales. A pesar del surgimiento de nuevas fuentes formales de crédito y el incremento de intermediarios no bancarios, la cobertura del crédito en el sector rural todavía es muy limitada y en el caso de estos últimos, la mayoría no pueden garantizar su sostenibilidad financiera en el largo plazo.
- **Infraestructura.** La limitada infraestructura de caminos es un factor que obstaculiza el desarrollo de las comunidades rurales. El mantenimiento de la red de caminos rurales no está totalmente definida, de tal manera que SOPTRAVI es responsable del mantenimiento de sólo el 32% de la red; y éste no responde a ninguna planificación, ya que se realiza en atención a solicitudes de las comunidades interesadas. Asimismo, aproximadamente sólo un 20% de la población rural cuenta con energía eléctrica, mientras que en el área urbana llega a 85%; y en materia de telefonía, más de 100 municipios no disponen de servicio de telecomunicaciones de ningún tipo, y unos 50 municipios solo tienen acceso al servicio telegráfico y alguna que otra modalidad privada de telecomunicación, pero de escasa interconexión con la red de telefonía nacional.
- **Riego.** Únicamente un 18.5% de tierras agrícolas se encuentra irrigado, del cual la mayor parte corresponde a las grandes plantaciones de banano. La ineficiente estructura administrativa y organizacional de los distritos estatales de riego se traduce en fallas operativas y de mantenimiento. Por otro lado, existe poca investigación sobre agricultura bajo riego y limitada asistencia técnica a los productores ubicados en las áreas con riego, lo que ha impedido alcanzar un uso más eficiente del agua.
- **Generación y transferencia de tecnología.** La asistencia técnica proviene cada vez en mayor medida de organizaciones no gubernamentales nacionales y/o extranjeras, a través de programas de desarrollo rural financiados por organismos internacionales cooperantes. Esto se relaciona con la modalidad de entrega de servicios de asistencia técnica y generación de tecnología a través de empresas de servicios y consultorías privadas, mediante el pago que financian tanto los programas de desarrollo rural como DICTA y el Programa de Modernización de los Servicios de Transferencia de Tecnología Agropecuaria
- **Reconversión de empresas.** El sector reformado y las etnias continúan adoleciendo de la falta de capacitación en aspectos de producción y gestión de empresas campesinas, en aspectos motivacionales para promover la organización para la participación comunitaria y la autogestión de sus propias iniciativas. Esta problemática limita de alguna manera, el avance del proceso de reconversión de las empresas campesinas.
- **Comercialización.** El país no cuenta con un sistema estándar de pesas y medidas; aún no se han oficializado y adoptado las normas de calidad de granos básicos; y falta mejorar los sistemas de información de mercado, en especial los dirigidos al pequeño productor. El alto nivel de pérdidas post-cosecha y las grandes diferencias de precios entre mercados y épocas se reflejan en un bajo nivel de eficiencia de mercadeo. Los productores del agro muestran muy poca adaptación a la competencia y a la apertura a los mercados externos y en muchos casos desconocen la normativa que regula el intercambio comercial.

Para mejorar la situación de acceso y seguridad en la tenencia de la tierra, la Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola de 1992 redujo el tiempo de usufructo requerido antes de titular a privados los predios nacionales que ocupan para propósitos productivos; y legalizó el arrendamiento para facilitar el acceso a la tierra a agricultores sin un predio propio; pero se dieron problemas para cumplir con el articulado referente al cumplimiento de las causal es de afectación, tanto en lo referente a los sobretechos como al tema de la tierra ociosa, lo cual impide su cumplimiento.

Con respecto a la afectación por sobretecho ésta en la práctica ha venido siendo evadida, a través de varias formas, entre las que destacan: el traspaso del propietario a otras

Personas, especialmente familiares; y el acogimiento al amparo del artículo 39 reformado de la misma Ley, que estipula que el sobretecho se permite cuando existe una inversión de por lo menos un millón de lempiras a precios constantes de 1991, lo cual se considera un monto muy bajo.

En lo relativo a la afectación por ociosidad de la tierra, no existen criterios técnicos que permitan establecer con claridad en que situaciones ocurre la misma. Por otro lado, la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola no es congruente con el reglamento respectivo, ya que la primera establece como causal la ociosidad por más de 18 meses o hasta 24 meses debido a razones de fuerza mayor; mientras que el reglamento habla de 12 y hasta 15 meses. Un elemento adicional es que no existe claridad para certificar la fecha exacta a partir de la cual se empieza a contar el período de ociosidad.

Asimismo, la inequidad en el sector rural también se relaciona con la persistencia de problemas que afectan el desarrollo de sistemas de producción agrícolas, forestales y no agrícolas, entre los que destaca el acceso inadecuado a servicios de apoyo para la producción y la comercialización tales como: infraestructura (caminos, telecomunicaciones, energía eléctrica) crédito, asistencia técnica, riego, capacitación y acceso a mercados, entre otros.

3. MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

El análisis del mercado de trabajo demostró que la gran mayoría de establecimientos corresponden a micro, pequeños y medianos propietarios, tanto rurales como urbanos. Por otra parte, estos sectores son los que presentan los mayores problemas, en términos de productividad, acceso a mercados y a factores de producción en general. Por otra parte, los daños ocasionados por el huracán Mitch a la micro, pequeña y mediana empresa, han agudizado la difícil situación del sector.

Se estima que el 70% de las MIPYMES se encuentra en el área urbana. De éstas, más de la mitad se localiza en las ciudades de Tegucigalpa y San Pedro Sula, e igual porcentaje de las mismas se dedicaría a actividades comerciales, Este sector genera empleo aproximadamente a más del 20% de la PEA nacional; y presenta un fuerte potencial de emprendimiento empresarial, creatividad, disposición al riesgo y relativa apertura a la innovación. Entre los factores que más afecta el desarrollo del sector y que mayores problemas de acceso presenta es el relativo al financiamiento. La micro y pequeña producción, de todo tipo, enfrenta la falta de garantías como principal limitante para el acceso al financiamiento. Algunos recursos son movilizados a través de ONGS, pero éstos resultan insuficientes ante la magnitud de la demanda y los requerimientos adicionales generados por el huracán Mitch.

Un subsector que requiere la atención inmediata es el caso del comercio informal, específicamente, los denominados vendedores ambulantes. Estas personas han desarrollado sus propias estrategias y mecanismos de supervivencia, convirtiéndose en sus propios empleadores. El problema central que afecta al vendedor ambulante es la carencia de puntos de venta formales, que en los últimos años se ha profundizado con la ocurrencia de algunos Siniestros, particularmente en la ciudad de Tegucigalpa; donde se estima que existen entre 4,000 y 11,000, dependiendo de la temporada y del día de la semana. Este problema afecta el libre flujo de vehículos y personas en las ciudades; además representa cierta competencia desleal en contra de comerciantes establecidos adecuadamente, lo que lo convierte en un problema que atañe a los diversos sectores de la comunidad. Por otra parte, es evidente la necesidad de generar mejor información que permita caracterizar y cuantificar a este subsector.

E. GASTO SOCIAL Y CAPITAL HUMANO

1. EL GASTO SOCIAL POR SECTORES

A pesar de la importancia, ya referida, del crecimiento económico, los ingresos y la distribución de los mismos, estos factores no alcanzan a explicar por sí solos la totalidad de los problemas relacionados con la incidencia de la pobreza. El gasto social y las prioridades que se establezcan para el mismo son esenciales, especialmente en países donde la pobreza es muy alta, como es el caso de Honduras. Las tendencias observadas en la medición de la pobreza a través del método de las Necesidades Básicas Insatisfechas, reflejan el importante papel que el Estado de Honduras le ha asignado al gasto público en servicios esenciales como educación, salud, suministro de agua y saneamiento y programas de alivio para grupos en situación de extrema pobreza. Sin embargo, el análisis del desempeño de los sectores sociales refleja la necesidad de emprender mayores reformas, orientadas a mejorar la calidad y la cobertura de los mismos, principalmente en favor de los más pobres.

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. El gasto social en Honduras durante 1990-97 era equivalente al 7.2% del PIB, nivel similar a países como México, Paraguay y El Salvador (7.7%-7.9%) y superior incluso a Perú (5.8%), República Dominicana (6.0%) y Guatemala (4.2%). En valores absolutos, el gasto social en 1997 superó los L.6.9 mil millones, lo que en valores reales representó un aumento del 47.6% con relación a 1990. Los sectores de mayor importancia dentro del gasto social son el sector educación, con el 4.2% del PIB, y el sector salud con cerca de 2.5%.

Durante el período 1994-96 Honduras asignaba cerca de un 34% de su gasto total público a los sectores sociales, ligeramente inferior al de otros países de América Latina, como la República Dominicana (36.6%) y Colombia (37.2%), pero muy alejado de otros como Chile y Costa Rica (ambos con 62%). En la actualidad, Honduras estaría en situación similar o relativamente mejor a los primeros países antes citados, debido a que en los últimos años se ha realizado un mayor esfuerzo en materia de priorización del gasto social, de tal manera que el mismo ha pasado a más del 40% en el 2000. Este comportamiento ha sido reforzado con el aumento del gasto social orientado a atender las acciones de rehabilitación de la infraestructura básica en los sectores sociales, que se ejecutan como parte del proceso de reconstrucción después del huracán Mitch. No obstante, 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.

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL PÚBLICO				
Millones de Lempiras				
	1990	1993	1996	1999
Lempiras Corrientes	997.5	1,989.1	3,555.5	6,932.3
Educación	521.9	888.8	1,668.3	3,158.6
Salud	344.3	523.2	1,057.3	1,791.6
Fhis y Praf	14.8	368.4	473.4	1,154.3
Otros	116.5	208.7	356.5	827.8
Lempiras de 1996	3,077.6	3,931.2	3,555.6	4,586.6
Educación	1,160.0	1,756.6	1,668.3	2,089.8
Salud	1,062.5	1,034.1	1,057.3	1,185.4
Fhis y Praf	45.7	727.9	473.4	763.7
Otros	359.4	412.6	356.5	547.7

Nota: Los gastos en Educación y Salud, comprenden las Secretarías respectivas y las transferencias a otras entidades de cada sector.
Fuente: UNAT, Estudio Sobre Gasto en Servicios Sociales Básicos.

CARACTERÍSTICAS DEL GASTO SOCIAL EN EDUCACIÓN Y SALUD, 1990-97

- **Sector Educación.** El gasto en educación fue de 4.2% del PIB, del cual un 2.3% se asigna a servicios sociales básicos. En relación al gasto total del Gobierno Central, el gasto en educación equivale a un 18%, mientras el gasto en servicios básicos de educación representa un 9.6%. La estructura del gasto por niveles educativos es la siguiente: preescolar, 1.2%; primaria, 60.7%; secundaria, 19.5%; y superior, 19.7%. Esta estructura del gasto sugiere mayor prioridad en el nivel primario; sin embargo, la relación gasto total y población en edad escolar por nivel educativo manifiesta un problema grave de equidad del gasto, que se agudiza con los bajos niveles de costo-efectividad y calidad en los centros educativos. Por otra parte, una evaluación del gasto en educación permite concluir que los recursos humanos y físicos en primaria no se están destinando a donde más se requieren, por consiguiente no están contribuyendo a aumentar sustancialmente la cobertura, ni la calidad y eficiencia del sistema, particularmente en lo referente al sector público.
- **Sector Salud.** El gasto en salud alcanza un promedio de 2.5% del PIB en gasto público para salud; y solamente un 1% del PIB está dirigido a gastos en servicios básicos. El gasto total en salud representa 11.1% de los gastos del Gobierno Central, mientras el gasto en servicios básicos significa un 4.7%. La distribución del gasto por niveles de atención de salud, para el mismo período, es la siguiente: primaria, 51.6%; secundaria, 23.6%; y terciaria, 24.8%. Si bien los datos reflejan una tendencia progresiva del gasto público de salud, no debe ignorarse que el sesgo urbano de los servicios públicos de salud, y los problemas de eficiencia y calidad más marcados a nivel de ciudades pequeñas y del área rural, son factores que continúan limitando el impacto redistributivo del gasto entre la población más pobre. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial, las atenciones ambulatorias del sector público tienden a concentrarse en la población de menores ingresos, opuestamente a las atenciones en clínicas privadas que se concentran en la población con mayores ingresos. Asimismo, el Ministerio de Salud centra su entrega de servicios en los tres quintiles inferiores de ingreso, mientras que el IHSS y el sector privado financian en mayor medida la atención de salud de los grupos de población en los quintiles superiores.

Por otra parte, los gastos en servicios básicos que más se orientan a la población pobre⁸ absorbieron un promedio del 47% de los gastos sociales públicos totales en el período 1990-98. Esta cifra bajó a 38% en 1998, en gran medida

debido al fenómeno cíclico que afecta los años de cambio de gobierno, a lo cual se habría sumado cierta demora por la realización de los cabildos abiertos del FHIS, para priorizar proyectos. En 1999 el gasto social en servicios básicos fue nuevamente fortalecido con mayores recursos asignados por el FHIS y el PRAF para programas localizados en la población pobre. A ello se suman las asignaciones a instituciones como el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), que llevan a cabo diversas acciones a favor de grupos vulnerables de la población.

Entre 1990 y 1999, el FHIS realizó una inversión total de L.2,519 millones (cerca de US\$ 168.0 millones al tipo de cambio actual), un promedio aproximado de L.252 millones anuales, aunque se ha observado una tendencia creciente en la ejecución anual, ya que entre 1998-99 la inversión ésta ascendió a un promedio de L.467 millones, debido al fuerte incremento en

GASTO SOCIAL EN SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS
Millones de Lempiras constantes de 1996

	1990	1993	1996	1998
Sector Educación	830	1,288	972	886
Sector Salud	347	488	572	435
Otros	245	206	137	73
Total General	1,422	1,982	1,681	1,394

Fuente: UNAT, Estudio Sobre Gasto en Servicios Sociales Básicos

INVERSIÓN ANUAL POR ÁREA DE FHIS Y PRAF
1990 –1999, años indicados
(Millones de lempiras)

Años	Educación	Salud	Otros ¹	Total
FHIS				
1990-93	305.8	117.8	89.5	513.1
1994-97	606.0	312.5	152.8	1,071.3
1998-99	346.0	138.0	450.0	934.4
Total	1,257.8	568.7	692.3	2,518.8
PRAF				
1990-93	100.0	39.8	4.0	143.8
1994-97	266.5	189.2	57.6	513.3
1998-99	135.9	123.5	81.6	341.0
Total	502.4	352.5	143.2	998.1

¹ Saneamiento, ambiente, asistencia social, etnias, otros.

Fuente: Secretaría de Finanzas.

⁸ En el sector salud, los servicios básicos incluyen los Programas de Saneamiento Ambiental, Control de Enfermedades Transmisibles, Consulta Ambulatoria y Atención Alimentaria (todos ellos del Ministerio de Salud); Agua y Saneamiento y Salud (FHIS); Bono Materno Infantil y Bono Nutricional (PRAF). En el sector educación, los servicios básicos comprenden la educación preescolar, primaria y de adultos; así como las acciones que realizan el FHIS y el PRAF en el campo educativo.

1999 para atender los programas de emergencia relacionados con los daños del huracán Mitch. Para el mismo período, la inversión global ejecutada por el PRAF asciende a L.998 millones (unos US\$ 66.5 millones), que representa un promedio aproximado de L.91.0 millones anuales, con lo cual ha beneficiado un promedio anual de aproximadamente 309,000 personas, en su gran mayoría niños (90%).

Estos programas se han venido vinculando cada vez más a las acciones en favor del desarrollo del capital humano, en las áreas de educación y salud. Solo en lo referente a las acciones ejecutadas por el FHIS se considera que entre 1990 y 1997 disminuyó de 72% a 31 % el porcentaje de hogares carentes de servicios de saneamiento básico, con un patrón relativo similar a nivel urbano y rural; asimismo, a través de los bonos del PRAF se ha dado fuerte apoyo a programas básicos de educación y salud a favor de la niñez.

Las acciones del IHNFA contemplan, entre otras, los siguientes programas: i) Programa de Bienestar Familiar y Desarrollo Comunitario, que atiende a niños y niñas de 0 a 6 años y organiza clubes juveniles y talleres vocacionales y culturales; Programa de Intervención y Protección para niños/as en riesgo social; y iii) Programa de Reeducación y Reinserción Social para adolescentes en conflicto con la ley. Por su parte, el INAM desarrolla actividades orientadas a: contribuir a la realización plena e integral de la mujer hondureña, garantizar a las mujeres y niñas el goce de los derechos humanos; garantizar la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres; y estimular la integración de la mujer al desarrollo económico, político y social del país.

Adicionalmente, como parte del gasto social, el Gobierno realiza importantes transferencias de recursos a diversas instituciones descentralizadas y desconcentradas, a fin de atender áreas como: agua y saneamiento, vivienda y seguridad social. Asimismo, mantiene un subsidio al transporte público en la ciudad de Tegucigalpa y un subsidio al consumo de energía eléctrica para usuarios que no excedan los 300 Kilovatios por mes.

2. TENDENCIAS EN EL DESEMPEÑO DE LOS SECTORES SOCIALES

a) Educación

En el sector educación en los últimos años se han dado algunos avances, principalmente en el nivel de primaria. El analfabetismo ha disminuido en más de 20 puntos durante los últimos treinta años; el promedio de escolaridad ha aumentado de 2.3 años en 1974 a 4.6 años y la tasa neta de matrícula de educación primaria aumentó de 78% en 1980 a 86.7% en 1999. En 1997 el crecimiento de esta matrícula es mayor en el área rural (2.5% anual) en relación al área urbana (1.5%).

No obstante prevalecen serias deficiencias, entre las que destacan una baja cobertura en el nivel secundario, particularmente en la formación técnico-vocacional y en la educación superior, y graves problemas de renitencia y deserción escolar. Los menores niveles de eficiencia se localizan en la educación pública, en sus distintos niveles.

En relación al género, en la actualidad no existen diferencias significativas en -el alcance educativo de las mujeres con respecto a los hombres. La matrícula de la población femenina a la educación hoy en día es incluso levemente superior a la matrícula de varones en todos los

Niveles; aunque las mujeres de más edad todavía presentan mayores niveles de analfabetismo, como efecto de diferencias de décadas anteriores.

Recientemente y con el propósito de dar respuesta a las demandas de cobertura y elevar el grado de escolaridad, se tomó la decisión de extender la educación básica hasta el noveno grado, para lo cual se inició en 1996 una experiencia piloto en 35 centros educativos. Se pretende en el tercer ciclo de la educación básica, formar al estudiante en áreas generales orientadas al trabajo, prepararlo adecuadamente con orientación vocacional y facilitarle la selección de la carrera que proseguirá en secundaria. Asimismo, en 1999 inició el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), como una estrategia para proveer servicios educativos en las áreas rurales pobres, con la participación directa de los padres de familia en la administración de los servicios educativos.

Adicional a los esfuerzos en materia de gasto social, antes mencionados, desde inicios de los noventa se han venido impulsando una serie de reformas administrativas e institucionales dirigidas a incrementar la eficiencia de la Secretaría de Educación en la provisión de servicios educativos. En este contexto, en 1996 se dio impulso al proceso de desconcentración de funciones del "nivel central al departamental, mediante la creación de la Direcciones Departamentales de Educación y Direcciones de Distritos Escolares. Esto permite una mayor respuesta a las diversas realidades regionales.

A pesar de los progresos alcanzados, tanto como la alfabetización como el promedio de escolaridad siguen siendo inferiores a las tasas medias de Latinoamérica. Además, se ha comenzado a arraigar la percepción de que la crisis del sistema educativo hondureño es fundamentalmente una crisis de calidad¹⁰, que está relacionada con factores como: la distribución y eficiencia del gasto en educación, eficiencia interna en el sistema educativo; calidad en la formación de docentes; y desactualización del currículo en los diversos niveles; entre otros. Los docentes en la educación básica tienen grado de educación secundaria y en los de prebásica predomina el empirismo, no obstante las acciones de profesionalización que se han venido realizando.

CARACTERÍSTICAS DE LA EDUCACIÓN EN HONDURAS

La cobertura neta en educación secundaria es de alrededor de 35%, lo que significa que más de medio millón de jóvenes no tienen acceso a este nivel educativo. En la educación formal del nivel medio, el 85% de la matrícula se concentra en modalidades tradicionales como educación comercial y secretariado; y solamente el 15% en carreras relacionadas con educación agrícola e industrial.

La formación técnico-vocacional formal carece además de las bases tecnológicas que requiere la fuerza de trabajo para vincularse eficientemente al mercado laboral. A pesar que la oferta en este campo se ha ido diversificando, ésta no ha sido acompañada de una adecuación curricular y no ha logrado articularse de manera coherente y ordenada al interior de la misma ni con el resto de niveles educativos.

En la educación básica, la repitencia, deserción y sobre edad son factores que influyen en el nivel de escolaridad y en la eficiencia terminal de los estudiantes. La mayoría de los niños que no completan la educación primaria son repitentes. Entre las causas más relevantes a este comportamiento están: el nivel de calificación y ausentismo de los docentes; el ausentismo de los estudiantes, asociado en parte a las condiciones de pobreza de las familias; falta de insumos pedagógicos; planes de estudio desactualizados; prevalencia de escuelas multigrados, con docentes no preparados para dicha modalidad; y falta de educación preescolar.

Algunos indicadores reflejan que el sector oficial resulta menos eficiente que el privado: La tasa de repitencia en el nivel primario es de 9.7% en las escuelas oficiales versus 2.9% en las privadas. En la educación secundaria, es de 10.3% en el sector oficial y 8.7% en los colegios privados; y en la educación superior es de 17% en el sector oficial (UNAH), casi el doble del 8.8% del sector privado.

El rendimiento en el sector oficial también es preocupante. Se estima que en las asignaturas de Matemáticas y Español el promedio es de 39% para los alumnos de tercero y sexto grado en 1997. Asimismo, en la educación superior, el promedio de índice académico estimado para la UNAH en 1995, era de 37.3%, frente a un 79% estimado para las universidades privadas en 1997.

Por otro lado, la educación superior pública también padece de serios problemas de calidad y eficiencia, lo cual demanda reformas sustanciales a los esquemas administrativos, legales y curriculares, para garantizar una mayor equidad en el gasto en educación; así como para superar los problemas de deficiencia académica, descuido en la investigación científica y tecnológica, y adecuación a las necesidades de un mercado de trabajo rápidamente cambiante.

b) Salud

El sector salud de Honduras también denota avances significativos, aunque no suficientes. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2000, entre 1970 y 1998, la esperanza de vida pasó de 54 a 69.6 años; la tasa de mortalidad de lactantes pasó de 116 a 33 por cada 1,000 nacidos vivos; y la tasa de mortalidad en menores de 5 años bajó de 170 a 44 por cada 1,000 nacidos vivos¹¹. Estos indicadores son levemente superiores a los de los países de desarrollo humano medio, pero en el caso de la mortalidad infantil todavía resultan muy altos en relación a países cercanos como Costa Rica, México y Panamá.

Este comportamiento está relacionado con los avances en la educación y la urbanización; asimismo, es producto de los resultados de los programas de salud preventiva, particularmente con la salud materno-infantil y con la ampliación en la cobertura en los servicios de saneamiento básico. Los niveles de vacunación contra enfermedades infecto-contagiosas y prevenibles como el sarampión y la tos ferina para los niños menores de cinco años, alcanzan coberturas de alrededor del 98%. Además se ha logrado la certificación internacional de la erradicación del polio virus salvaje en el país.

El acceso a servicios primarios de salud se ha mejorado en el ámbito nacional. En 1998 la red primaria estaba integrada por 1,079 unidades prestadoras de servicios, lo que significa un incremento de 56% respecto a 1990. Ello ha permitido que personas pobres puedan acudir con más frecuencia a los centros de salud. Por otro lado, los servicios de salud reproductiva han tenido un incremento en su demanda por parte de las mujeres en edad de procrear. Esto está teniendo un impacto, sobre todo en las áreas urbanas, en la reducción de la tasa de natalidad y de la tasa de fecundidad.

A pesar de lo anterior, aún persisten problemas serios como los siguientes:

- .Altas tasas de desnutrición infantil, que se reflejan en una alta proporción de niños con bajo peso al nacer y en desnutrición proteínico-energética en menores de cinco años. Elevada mortalidad infantil en menores de 5 años, ocasionada en gran medida por enfermedades respiratorias, a causa en mayor medida del deterioro ambiental.

- Alta tasa de mortalidad materna, asociada a problemas de salud sexual y reproductiva; así como al limitado acceso a servicios de salud, principalmente en el área rural. Problemas de salud relacionados con la violencia doméstica.

- Debilidades en la función de rectoría, de parte de la Secretaría de Salud, con fuerte incidencia negativa en la gestión en los servicios;

y

- Evidente deficiencia en la atención médica en las áreas rurales, en parte por el poco interés de los médicos en trabajar en estas áreas, y por falta de medicamentos en cantidades adecuadas.

¹¹ Estos datos son consistentes con los de la Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar, 1996 (ENESF-1996). Según esta encuesta, para 1993 la tasa de mortalidad en niños menores de 1 año y 5 años era de 42 y 53 por cada 1,000 nacidos vivos respectivamente.

Asimismo, la evolución de la morbilidad sigue mostrando que Honduras es un país en plena transición epidemiológica, donde las enfermedades típicas de países en desarrollo están dando paso a enfermedades propias de países industrializados. Enfermedades crónico-degenerativas como el cáncer y las enfermedades cardiovasculares se incrementan, demandando servicios de alta tecnología. Además de estas nuevas exigencias, se requiere atención a las enfermedades derivadas del crecimiento demográfico y del desarrollo urbano, como lo es el caso del SIDA, da alta incidencia en el país, y de otras enfermedades infecto-contagiosas.

C) Agua y Saneamiento

De acuerdo con un estudio de ESA Consultores¹², la cobertura de agua ha mejorado sensiblemente en la década pasada. Cuando se analiza la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, se puede ver que la falta de agua ha disminuido de 18% a 7% entre 1990 y 1997 en las áreas urbanas y de 33% a 9% en las áreas rurales (incluye agua proveniente de pozo de malacate con bomba). El impacto de las inversiones en este sector se refleja en el aumento de la esperanza de vida (antes citada). Desafortunadamente, el huracán Mitch dañó muchos de los sistemas de agua y saneamiento, los cuales deben ser reparados para recuperar las coberturas alcanzadas.

Por otro lado, Honduras no ha contado con una única institución rectora de los sistemas de agua y saneamiento. Varias instituciones y organizaciones trabajan para solucionar los problemas del sector, sin la necesaria coordinación. Además, es evidente la falta de una legislación más moderna, que propenda hacia el logro de mayor eficiencia, cobertura y calidad en la provisión de servicios. El SANAA, que maneja los acueductos de Tegucigalpa y de algunas otras ciudades, es la mayor institución de este tipo. Sin embargo, hoy en día son los municipios los que proveen la mayoría de conexiones de agua potable en el sector urbano. En el sector rural, Juntas de Agua apoyadas por ONGS son el proveedor decisivo. El sector enfrenta una crisis institucional, que está en vías de resolverse a través de un proceso paulatino de municipalización y la legislación de un marco regulatorio coherente.

d) Vivienda

Contar con una vivienda decente es fundamental para el desarrollo del ser humano; asimismo, la carencia de un hábitat aceptable viene a ser un obstáculo enorme para la formación del "capital humano", necesario para la competitividad y el desarrollo sostenible. Sin embargo, Honduras como muchos otros países en desarrollo, no ha encontrado todavía una solución al problema de vivienda para las familias de bajos ingresos.

Los fondos públicos para la vivienda se han dedicado a proyectos en el sector formal, fuera del alcance de las familias pobres, y se ha permitido que éstas resuelvan sus problemas vía la invasión de los terrenos públicos o privados. El resultado es la presencia de los barrios marginales, muchas veces construidos en lugares no aptos para habitación, carentes de urbanización básica, repletos de problemas ambientales y expuestos en forma prioritaria a desastres naturales como el huracán Mitch. Se estima que más de la tercera parte de la población de Tegucigalpa vive en estas condiciones.

Las proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) dan cuenta del rápido fenómeno de urbanización que experimenta Honduras desde hace varias décadas. Para el caso, la población urbana en 1970 era de apenas un 29%; para 1990 había logrado crecer a un

¹² Evaluación Ex post del FHIS (FHIS 11) (mayo de 1999).

40.8%. Para el año 2025 se espera que 2 de cada tres hondureños vivan en áreas urbanas. Frente a este problema, sumado a la falta de un modelo satisfactorio para la provisión de vivienda básica en condiciones urbanísticas y ambientales satisfactorias, Honduras estaría condenada a repetir las experiencias de países como Brasil y Venezuela, donde el crecimiento económico combinado con la urbanización no regulada han resultado en desastres urbanísticos en los polos principales de crecimiento. Afortunadamente, todavía se puede evitar este resultado; pero es urgente desarrollar un modelo sostenible que le dé énfasis al papel de los centros urbanos secundarios y asigne prioridad a la provisión de la vivienda básica formal en términos financieros asequibles para las familias de recursos limitados.

CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA EN HONDURAS

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1988, se estima que sólo 345,000 viviendas (38% del total nacional) estaban consideradas adecuadas; 417,000 viviendas (46%) resultarían mejorables y 145,000 viviendas (16%) serían irrecuperables.

Para 1999 se estima el déficit cuantitativo de viviendas, en base a la información de la Encuesta de Hogares; para lo cual es necesario conocer la cantidad de núcleos familiares que se encuentran al interior del conjunto de hogares; y que no pueden constituirse en tales precisamente porque no tienen vivienda. La estimación de dichos núcleos se realiza a través de un índice de nuclearización que varía según el tamaño de los hogares. Para el caso de Honduras, los núcleos "demandantes" de vivienda se calculan en 192,000. Las viviendas irrecuperables, por acumular tantas deficiencias que resulta más conveniente reponerlas totalmente, se estiman en 150,000, cifra que al sumarla a los núcleos demandantes representa la necesidad de nuevas viviendas, la cual puede ser considerada equivalente al déficit cuantitativo, es decir 342,000 nuevas viviendas.

Al proponer algunos ajustes a los porcentajes de déficit cualitativo para determinar los casos más críticos y urgentes dentro del amplio volumen de deficiencias y suponiendo que estas deficiencias en su mayor parte coinciden en las mismas viviendas (esto es, que las viviendas precarias probablemente tienen déficit de saneamiento, materialidad inadecuada y tenencia irregular) el déficit total acumulado a la fecha puede estimarse, como mínimo, en unas 600,000 viviendas.

Al mismo tiempo los gastos públicos destinados al sector vivienda deberán sujetarse a las limitaciones fiscales globales, y su prioridad debe considerarse en el contexto de otros programas enfocados en la población pobre que tiene mayores rendimientos económicos y sociales. Ello implica que el sector privado, incluyendo las cooperativas de ahorro y crédito, tendrá un rol importante en la provisión de viviendas para la población pobre.

e) Seguridad y Previsión Social

El sistema de seguridad social hondureño está basado en el enfoque de reparto, y opera a través de diversas instituciones, las cuales se han organizado en función de los diferentes grupos de la población que atienden. El sistema ofrece cobertura contra las contingencias de enfermedad y accidente; maternidad y ayuda de lactancia; incapacidad por riesgo profesional; invalidez, vejez y muerte; y servicios no propios del sistema como préstamos personales e hipotecarios. La cobertura del sistema se encuentra entre las más bajas de América Latina, la que es 28% de la PEA y apenas el 11 % de la población total.

Las pensiones por invalidez y vejez son muy variables, las normas que rigen a cada entidad. En el caso del Hondureño de Seguridad Social (IHSS), que representa la cobertura del sistema, la pensión máxima es de L.600 una mínima de L.75; mientras en otras entidades oscila L.1 ,500 Y L.4,000 (INJUPEMP); o entre L.1,800 Y (INPREMA). De igual manera, los porcentajes para el pensiones

INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

El sistema se inició en 1959, con la creación del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el cual tiene una doble función: en el campo de la atención médico hospitalaria y lo referente a la previsión social.

Posteriormente, en el área de previsión social surgieron otras entidades para sectores específicos como ser: empleados públicos (INJUPEMP), maestros (INPREMA), Fuerzas Armadas (IPM), periodistas (IPSP), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH), Banco Central de Honduras (PAS); entre otros. La mayoría de estas entidades trabajan bajo el concepto de reparto. En los últimos años, se han desarrollado planes de pensiones administrados por el sector privado sin ninguna regulación, operando bajo el concepto de capitalización individual.

en 1999, fue de
dependiendo de
Instituto
más del 80% de
mensual, con
entre
L.6,200
cálculo de las

Oscilan entre 40% y 65% sobre el salario nominal, en el IHSS, y 80% en INJUPEMP e INPREMA.

Factores como la baja cobertura del sistema, los bajos niveles de las pensiones recibidas y la falta de equidad en la distribución de los beneficios dentro del sistema, contribuyen a elevar la incidencia de la pobreza entre personas de la tercera edad. Además, la situación financiera de las instituciones del sistema se ha venido deteriorando por múltiples causas. En tal sentido, conviene destacar algunos de los problemas principales:

Las bajas tasas de cotización en el IHSS no guardan relación con los altos costos de la Atención médica Hospitalaria. A ello se suma el rápido aumento de personas pensionadas.

Instituciones como INJUPEMP e INPREMA continúan utilizando bajo proyectos Auto administrados los recursos con propósitos diferentes a sus propios objetivos, con alto riesgo y perjuicio para sus afiliados.

No existe una relación proporcional entre el esfuerzo de ahorro efectuado por el trabajador

El beneficio recibido por éste.

Los trabajadores no tienen oportunidad de escoger libremente la entidad a la cual deseen

Afiliarse.

Falta un marco regulatorio para los sistemas privados de pensiones. . El Estado mantiene un sistema de aportaciones poco equitativo.

El INJUPEMP e INPREMA contribuyen con más del 60% de las cotizaciones, mientras que el IHSS solo contribuye con el 25%, a pesar que en este último se concentra la mayor proporción de población afiliada y los trabajadores con menores salarios promedios.

Recientemente se ha elaborado un Anteproyecto de Ley Marco del Sistema de Seguridad Social, en el cual se contemplan reformas como: la separación efectiva de los regímenes de invalidez, vejez y muerte, de los regímenes de enfermedad, maternidad y accidente de trabajo; redefinición del nuevo rol del Estado en el sistema; y promoción de la participación del sector privado en el mismo. Se plantea un sistema donde. Coexistan de manera coordinada y a la vez competitiva las instituciones administradoras públicas y privadas de los Fondos de Pensiones.

f) Redes de Seguridad Social

Dada la importancia de los programas del FHIS y el PRAF, deducida de algunas evaluaciones realizadas a estas entidades, entre los mayores retos para elevar la eficiencia y eficacia de los mismos es el desarrollo de mejores mecanismos en materia de focalización; así como el logro de una mayor vinculación con acciones orientadas a la reducción sostenible de la pobreza.

Con el fin de mejorar la focalización de los programas, el FHIS desarrolló mapas de pobreza basados en indicadores de necesidades básicas insatisfechas, que permite la distribución de recursos en base a la población de los municipios y su nivel relativo de pobreza, asignando más recursos per cápita a los municipios más pobres. Asimismo, se adoptó desde un principio el concepto de selección de proyectos "dirigido por la demanda"; esto es, que los proyectos están concebidos a nivel local por los futuros beneficiarios enmarcados en un menú de proyectos que maneja la institución. Bajo este esquema se ha desarrollado estrecha relación de trabajo con comunidades, municipalidades y organizaciones de la sociedad civil, en el ciclo de formulación, ejecución y mantenimiento de los proyectos.

De igual manera, el PRAF para la equitativa distribución de su inversión ha utilizado un índice Compuesto de Pobreza (ICP), como instrumento básico para la focalización geográfica de sus proyectos. Este índice procede de una suma ponderada de las necesidades básicas

Insatisfechas (NBI) Y del índice de desnutrición crónica; los cuales se calculan en base a la información del censo nacional de población de 1988 y el censo de talla en escolares de primer grado. La identificación de los beneficiarios a nivel local es realizada principalmente por los directores de las escuelas y de los centros de salud, de acuerdo a criterios proporcionados por la institución, lo cual en muchos casos ha ocasionado cuestionamientos sobre la objetividad en la selección de los mismos. En la actualidad y con el proyecto PRAF Fase" se esta mejorando la identificación de los beneficiarios, con el levantamiento de un censo familiar, principalmente para la selección de beneficiarios del bono escolar y el bono de nutrición y salud.

Por otra parte, existe la necesidad de establecer mecanismos que permitan una mayor coordinación entre el FHIS y el PRAF, y entre éstos y los ministerios de línea, particularmente con las Secretarías de Salud y Educación. También es importante la coordinación con diversos proyectos de desarrollo rural que ejecuta la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), con proyectos de asistencia alimentaria y otros que tengan relación con las actividades que desarrollan ambas entidades. El objetivo, en todo caso, es evitar duplicaciones y maximizar el beneficio de los programas de apoyo a los sectores más pobres de la población.

EIHNFA ha dado especial énfasis a la mejora de la prestación de servicios, que le permita cumplir a cabalidad con la normativa nacional e internacional vigente en materia de derechos de la infancia, incentivos en educación y salud y mejoramiento de la infraestructura para elevar sus condiciones de vida. Asimismo, la institución trata de adecuarse a su atribución de coordinar los sectores públicos y privados para el estudio, promoción, ejecución y fiscalización de las políticas generales de prevención y protección integral de la niñez.

F. POBLACIÓN Y AMBIENTE

1. TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

El censo poblacional de 1988 mostró para Honduras una tasa de crecimiento poblacional de aproximadamente 3.0%. Según estimaciones oficiales, la tasa actual de crecimiento demográfico se situaría en 2.5%. Estas cifras colocan al país como uno de los de mayor crecimiento poblacional en la región latinoamericana. Se estima que para el año 2025, la población de Honduras será superior a los 10 millones.

La tasa de mortalidad habría descendido de 22.3 por mil en los años cincuenta a 8.1 en la década pasada. Por su parte, la tasa de fecundidad habría pasado de 51.4 a 39.8 por mil en el mismo período. La tasa global de fecundidad a nivel nacional, de acuerdo al censo de 1988, alcanzaba aproximadamente 5.4 hijos, la que según algunas proyecciones habría bajado a 4.1 en 1998. Información procedente de encuestas muestra que en las zonas rurales las mujeres tienen en promedio de 6 a 7 hijos y en la urbana 4 hijos a lo largo de sus vidas reproductivas.

Los altos índices de pobreza y exclusión de los servicios sociales 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 constante atracción pero de gran fragilidad por sus características ecológicas, como son los bosques latí foliados. La migración interna entre los periodos intercensales (1974-1988) ha sido moderada, manteniéndose en alrededor del 19%; lo cual ha provocado un proceso de

que constituye un valor arriba de lo normal. Otros estudios¹⁴ revelan en Tegucigalpa altos índices de contaminación al encontrar en un monitoreo de enero a mayo de 1999 valores promedios dos veces más altos para partículas menores a 10 micras y catorce veces mayores para partículas totales suspendidas. Para 1999 se observa un aumento de la contaminación por dióxido de nitrógeno y ozono y se detectan altos niveles de intoxicación por plomo en niños escolares de primer grado.

Además, existen altos niveles de contaminación atmosférica de las principales ciudades. Vinculado con lo anterior, la principal causa de morbilidad en Honduras según informes de la Secretaría de Salud, son las enfermedades respiratorias agudas, que en 1995 representaron el 69.1% de las atenciones hospitalarias¹⁵.

3. USO Y MANEJO DEL RECURSO FORESTAL

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.

El recurso forestal ha estado desapareciendo a Un ritmo de más de 80,000 has./año. Las regiones Occidental y Sur son las mayormente Afectadas, con la pérdida de mas del 61 % del Bosque. En la región Atlántica la deforestación llega al 55% de su área de vocación forestal, con el agravante que se trata en mayor medida del bosque latifoliado. En la región central, aunque en términos relativos se observe una pérdida menor (45%), el número de hectáreas deforestadas es bastante alto (6,730 kilómetros cuadrados). La deforestación menos severa, con casi 24% de su área forestal.

DEFORESTACION POR REGION (en kilómetros cuadrados)			
Región	Area con Bosque	Area Forestal Sin Bosque	Area de Vocación Forestal
Occidental	5,582	8,875	14,457
Sur	2,370	3,752	6,122
Central	20,536	16,730	37,266
Atlántica	4,102	4,979	9,081
Oriental	24,215	7,578	31,793
Total	56,805	41,914	98,719

La deforestación constituye el problema ambiental al que hay que otorgar la mayor atención prioritaria del país. Entre sus principales efectos se señalan: reducción del patrimonio nacional productivo y de la biodiversidad; erosión de los suelos y degradación de cuencas de gran importancia para los sectores agrícola y energético. No obstante, es necesario señalar que la mayoría de la deforestación se debe al cambio de uso y ocurre principalmente en los bosques latifoliados. Por otro lado, es importante reconocer que la explotación racional y sostenible del recurso forestal podría contribuir en una manera positiva al crecimiento económico, generación del empleo y reducción de la pobreza, especialmente en las áreas rurales. El país tiene una capacidad de producción forestal sostenible muy arriba de la producción actual.

¹⁴ CESCO, Swisscontact y COSUDE, Resumen de la Calidad del Aire en Tegucigalpa (1999); CESCO, COSUDE-EPFL, Gobierno de Honduras y OPSA-ECO, Cuaderno sobre el Estado Sanitario Ambiental de Honduras, No.3 (1995), y F. M. Rivera, Evaluación Preliminar de Intoxicación por Plomo en Niños Escolares del Primer Grado, Tegucigalpa, Honduras (1999).

¹⁵ Perfil Ambiental de Honduras, 1990-1997.

a) La Deforestación y Sus Causas

Las causas de la deforestación son diversas, aunque unas tienen mayor incidencia que otras. Entre ellas se pueden mencionar: el cambio de uso de suelos forestales; el consumo de leña; los incendios forestales; y la tala irracional. Además, este problema se magnifica por la reducida efectividad de la Administración Forestal del Estado (AFE-COHDEFOR), que se manifiesta en una escasa presencia y efectividad en el campo.

Cambio de uso de suelos forestales. La deforestación ocurre principalmente cuando los usuarios deciden que, por alguna razón o incentivo, el bosque tiene menor valor para ellos que cuando se convierte en otros usos. Los incentivos a las actividades agrícolas y ganaderas, incluyen créditos en condiciones especiales (por ejemplo, el uso del ganado como colateral para el crédito y condiciones de término y tasas de interés subsidiadas), mientras que la productividad de los bosques existentes es demasiado baja, comparada con los beneficios generados por la actividad misma más estos incentivos.¹⁶ Además de la baja productividad de los bosques sin manejo, ha habido desincentivos a la actividad forestal debidos a problemas institucionales del sector público y a la inestabilidad de las políticas forestales del país.

El consumo de leña. Los problemas de deforestación también están asociados con el alto consumo de leña. A ello contribuye el hecho que la leña continúa siendo el combustible de mayor consumo doméstico y del más fácil acceso. Uno de los pocos estudios¹⁷ hechos sobre este problema, reveló lo siguiente:

.El 65% de la energía generada en el país proviene de la leña.

El 75% de la población utiliza la leña con fines domésticos, con un consumo anual *per capita* de 1.7 metros cúbicos.

Tegucigalpa, San Pedro Sula y Choluteca son los centros poblados de mayor consumo debido a su mayor concentración de población.

El consumo con fines industriales (panaderías, salineras, etc.) y artesanales (cerámicas, etc.) ha sido alrededor del 15% del consumo doméstico.

La mayoría de las zonas boscosas cercanas a los centros urbanos han sido devastadas fundamentalmente por los leñadores e intermediarios que los suplen. Es importante destacar que, a precio de mercado de 1994, el valor de la producción de leña, a nivel nacional, excedió los US\$ 125 millones y generó empleo equivalente a tiempo completo a más de 30,000 jefes de familia. La deforestación causada por esta actividad ha tenido un impacto directo en afectar las condiciones ambientales de las ciudades, de sus fuentes de agua y de sus microclimas.

Degradación e incendios forestales. Los incendios forestales ocasionan cambios climáticos y daños inconmensurables al ambiente, la economía y la salud de la población. Si bien el problema de deforestación se centra principalmente en el bosque latifoliado, los problemas de incendios y plagas, con su consecuente degradación económica, eco lógico y genético, afectan fundamentalmente a los bosques de pino. Solamente en el año 1998, la Estación de Monitoreo

¹⁶ En este caso, no se trata de eliminar los incentivos a las actividades agropecuarias en suelos de vocación agrícola, presentes en los ricos valles aluviales, donde Honduras tenga ventajas competitivas en los mercados mundiales. Se trata de que la gran mayoría de suelos del país no son agrícolas y, que por ello, no pueden sostener usos más intensivos que el forestal productivo, el forestal protector o sistemas agroforestales.

¹⁷ Estrategia para la Contribución del Sector Forestal a la Reducción de la Pobreza (Octubre 2000). ASDI/GTZ.

Y Detección de Incendios Forestales del satélite NOAA, ubicada en Nicaragua, detectó 9,594 Incendios forestales en Honduras, dañando un área de 335,790 hectáreas.¹⁸ Un estudio reciente de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (1998) estimó Que las pérdidas económicas ocasionadas por los incendios forestales y las quemas agrícolas

En Honduras, en el año 1998, fueron así:

Daños en productos maderables y no maderables	US\$100,737,000
Pérdidas en biodiversidad	3,717,600
Pérdidas por efectos en el agua	3,657,700
Pérdidas en belleza escénica y ecoturismo potencial	3,657,700
<u>Total de pérdidas estimadas</u>	<u>US\$111,770,000</u>

Los valores anteriores no incluyen las pérdidas en turismo e ingresos por el cierre de Aeropuertos, la pérdida en fertilidad de suelos ni los daños a la salud humana y su consecuente Baja de la productividad, aunada al aumento en los costos de salud. Por otra parte, los efectos de los incendios forestales en la degradación genética de los bosques de coníferas son Ampliamente conocidos, al igual que sus efectos en la fertilidad y erosión de los suelos en todo Tipo de bosque, creando condiciones de degradación irreversible y generando sedimentos que Provocan inundaciones en épocas Lluviosas y sequías en las épocas secas.

b) LA POBLACIÓN EN ÁREAS FORESTALES Y PROTEGIDAS

Tal como se mencionó anteriormente, existe una fuerte coincidencia entre las áreas de mayor deforestación o degradación de los bosques, de los suelos y de las aguas, como municipios de mayor y mas persistente pobreza. Esto es especialmente observable en las regiones sur y occidental, donde también existen la mayor diferencia entre el ingreso urbano y el rural. No obstante, en otros departamentos (Comayagua, El Paraíso, Olancho y Yoro) donde existe una buena dotación de bosques, también se observan bajos índices de desarrollo humano (IDH). Esto tiene que ver con el hecho que la mayoría de la población de estos departamentos, mejor dotados con bosques que los primeros, no se dedica o no tiene acceso al aprovechamiento comercial del recurso bosque u otros recursos productivos que le permita mejorar su ingreso.

En el caso de los departamentos con tierras de vocación forestal sin bosque o con pocos bosques degradados, la población rural está conformada por pequeños productores de ladera, con sistemas de producción marginales e improductivos. La capacitación y la extensión para introducir sistemas agroforestales y silvopastoriles y plantaciones energéticas, especialmente en el sur de Francisco Morazán, Choluteca y Valle, serán fundamentales para mejorar productividad e ingresos. En estos casos, también deberá ser prioritario la titulación de sus tierras y el acceso al crédito. Existen ejemplos exitosos, donde la introducción de estos esquemas ha resultado en desarrollos rápidos e impresionantes de micro y pequeñas empresas de apoyo, como ser viveros familiares y/o comunales. Estos casos exitosos casi siempre han sido asociados con créditos condicionados a la introducción de árboles en finca.

Es obvio que en departamentos como Comayagua, El Paraíso, Yoro y Olancho, que tienen muchos bosques nacionales y ejidales y que al mismo tiempo presentan bajos índices de desarrollo humano, no se ha promovido la incorporación de las comunidades en inversiones

¹⁸ Las cifras de la AFE-COHDEFOR sólo contabilizan los incendios observados y combatidos, a través de un sistema obsoleto y con poca cobertura, Por tanto, subestiman significativamente la frecuencia, incidencia y magnitud de los incendios forestales,

que tengan por finalidad la protección y manejo sostenible de los bosques públicos, de tal manera que potencialicen su valor económico, social y ambiental en el mediano y largo plazo. Hace falta, además, el desarrollo de actividades en bosques nacionales que sean beneficiosas en sí mismas y aumenten la protección y valor futuro; así como que fortalezcan la capacidad de participación de los actores locales (grupos, comunidades, gobiernos locales y personal de la Administración Forestal del Estado) para la ejecución descentralizada del manejo y protección forestal y la distribución equitativa de los beneficios.

G. Gobernabilidad y Participación Democráticas

La pobreza forma parte de un entorno institucional que la puede incentivar a crecer o a disminuir. La política económica es parte de dicho entorno, pero también lo son las instituciones sociales y políticas. 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.

1. LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA y LA SOCIEDAD CIVIL

La falta de transparencia en la gestión pública en muchos casos se manifiesta en el desvío de fondos hacia propósitos ilícitos, y por consiguiente en alto costo y baja productividad de las inversiones públicas. El problema se vuelve más complejo y se convierte en obstáculo para la intervención legal eficaz en la protección de los intereses públicos, cuando existe una gestión legislativa y judicial débil y un marco legal que ampara la inmunidad ilimitada de algunos funcionarios. Por otra parte, la inseguridad jurídica y regulatoria es un desincentivo para los inversionistas, debido al alto riesgo de acciones desleales y arbitrarias; así como la inseguridad ciudadana que tiende a corromper y debilitar las bases del Estado, la familia y la comunidad, incidiendo de manera negativa en el desarrollo económico, cultural y político de la sociedad.

En las dos décadas recién pasadas la institucionalidad política tradicional ha estado cediendo a una serie de reformas que están mejorando la participación de la población. Se han conseguido estabilizar las sucesiones gubernamentales (5 elecciones presidenciales continuas); se han creado instituciones nuevas como el Tribunal Nacional de Elecciones, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos y el Ministerio Público; se ha dado inicio a procesos de modernización del Estado y de fortalecimiento municipal; y han florecido diversas organizaciones de la sociedad civil. Instituciones del Gobierno Central como el FHIS, en su actual etapa, han mejorado la prestación de servicios mediante procesos de consulta a las comunidades al estimular formas de priorización consensuada de los proyectos.

Aunque el proceso de fortalecimiento de la participación democrática marcha con altibajos y con la necesidad de revisiones continuas, ha desarrollado suficiente fuerza para esperar que los pobres encuentren las oportunidades necesarias para discutir y buscar solución a sus problemas. Aún no se ha desarrollado un estudio extensivo en Honduras que muestre que una mayor participación democrática ha sido un factor favorable para la disminución de la pobreza. Sin embargo, la observación internacional nos presenta evidencias de que la estabilidad política y la participación democrática de los pueblos son factores que favorecen el crecimiento económico, lo que a su vez incide en la reducción de la pobreza.

La participación de la sociedad civil en el marco del proceso de reconstrucción y transformación nacional ha adquirido una presencia y connotación inéditas en la historia de Honduras. Dicha participación ha sido clave en la formulación de políticas públicas y en la ejecución de

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 Interforos, 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.