

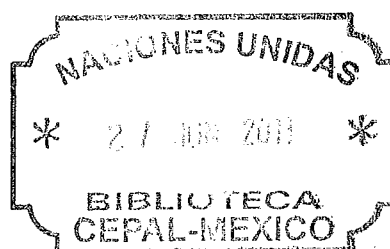
Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.250
11 de octubre de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



HONDURAS: EL ESTADO DE LA POBREZA Y LINEAMIENTOS
DE POLITICA PARA AFRONTARLA

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
1. El entorno económico	3
2. La dimensión de la pobreza	5
a) Características de la pobreza	6
b) Necesidades básicas de los hogares por estrato de pobreza	8
c) La pobreza a nivel regional	8
3. Las acciones que se llevan a cabo para afrontar la pobreza	14
a) Las acciones internas	14
b) El apoyo internacional	23
4. Elementos para una estrategia global contra la pobreza	25
El marco global de la estrategia: El papel de las políticas gubernamentales	26
5. Elementos de estrategia	32
a) Elementos regionales de la estrategia	32
b) Fijación de un piso social básico: El gasto público en el área de servicios sociales	34
c) El papel de la actividad comunitaria y cívica	37

PRESENTACION

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluyó en su programa de trabajo para 1990, la realización de un estudio sobre la pobreza en Honduras y los lineamientos de política para afrontarla. El propósito fundamental del documento es apoyar la discusión y las acciones que sobre el tema ha venido realizando el gobierno de ese país. Con este fin, se presenta un breve diagnóstico sobre la situación económica y sobre la magnitud de la pobreza, así como un resumen de las acciones ya en marcha para combatirla. En la última parte se introducen algunos elementos que intentan enriquecer la discusión sobre la estrategia de combate a la pobreza, agrupados en cuatro vertientes: el papel de las políticas gubernamentales; el aumento de la productividad del sector pobre tanto a nivel nacional como regional; el gasto público en el área de servicios sociales, y la promoción de la actividad comunitaria y cívica.

1. El entorno económico

El Gobierno de Honduras ha puesto en práctica un programa de reestructuración de la economía que impulse un crecimiento sostenido, apoyado en una mayor competitividad internacional, e intenta que el ajuste se realice con los menores costos sociales.

La debilidad de la economía contribuyó a que el producto interno bruto por habitante se contrajera 8% en el decenio de 1980, la tasa de desocupación aumentara 26.5% en 1989, y la inflación creciera de manera inusitada.

Por el lado de la oferta, la producción agrícola sólo se incrementó a un promedio anual de 1.8%, en tanto que la población aumentó 3%. Esto obligó a recurrir cada vez a mayores importaciones mediante programas de ayuda alimentaria. Ante la menor disponibilidad de divisas, las manufacturas mantuvieron también un crecimiento promedio inferior al de la población (2.9%). A todo ello contribuyó de manera importante la caída del coeficiente de inversión interno, que de 24.7% en 1980 declinó a 15.4% en 1989. (Véase el cuadro 1.)

Al problema productivo se sumó una inflación creciente --de 3.2% en 1986 pasó a 9.8% en 1989--, que provocó la caída de los salarios reales; en 1989, éstos se encontraban 25% por debajo del nivel de 1982. La inflación creó un circuito especulativo y dio lugar al surgimiento de un mercado paralelo de divisas. Esto motivó que el Banco Central dejara de captar las divisas provenientes de las exportaciones, y a que se redujeran los ingresos gubernamentales y aumentara el déficit financiero del gobierno.

Para enfrentar esta situación de emergencia, el gobierno puso en marcha un programa de reformas en el primer trimestre de 1990, con el fin de alentar un mayor crecimiento económico, lograr que el Banco Central recuperara la captación de divisas y se sanearan las finanzas públicas. ^{1/} Se espera que las reformas introducidas inducirán un crecimiento económico superior al de la población, mediante un esquema de promoción de las exportaciones y una reducción del déficit fiscal --la meta es que el déficit alcance 6.9% del PIB, a través de un incremento de los ingresos fiscales de 16% a 21% del PIB, y una limitación de los gastos corrientes a 21% del PIB--, que permitirá al mismo tiempo estabilizar los precios.

^{1/} Véase, Gobierno de Honduras, Economic Reform Program, Summary, 1990.

Cuadro 1

HONDURAS: INDICADORES ECONOMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Producto interno bruto	100.0	101.3	99.0	99.3	102.1	105.7	108.7	114.3	119.7	122.2
Población (miles de personas)	3,662	3,821	3,955	3,867	3,976	4,088	4,203	4,322	4,444	4,569
PIB por habitante	100.0	97.1	92.8	94.4	93.7	93.2	94.2	95.8	97.8	97.1
Deflactor del PIB	100.0	107.5	113.8	119.5	124.4	130.3	137.6	139.7	146.3	156.7
Desempleo urbano	8.8	9.0	9.2	9.5	10.7	11.7	12.2	8.2	8.1	8.6
Tasas de crecimiento										
Producto interno bruto		1.3	-2.3	0.3	2.8	3.5	2.8	5.2	4.7	2.1
Población		4.3	3.5	-2.2	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8
PIB por habitante		-2.9	-4.5	1.8	-0.8	-0.5	1.1	1.7	2.1	-0.7
Deflactor del PIB		7.5	5.8	5.0	4.2	4.7	5.6	1.5	4.7	7.1
Porcentajes										
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consumo total	79.3	77.8	80.1	78.9	77.9	78.0	79.5	80.1	81.0	79.8
Consumo privado	66.8	65.1	67.7	66.3	65.2	65.0	64.4	65.3	66.4	65.2
Consumo gubernamental	12.5	12.6	12.5	12.6	12.7	13.0	15.0	14.7	14.6	14.6
Formación bruta de capital fijo	24.7	18.8	15.8	18.2	22.5	19.9	16.7	14.9	15.1	15.4
Variación de existencias	0.2	1.8	-3.3	-2.9	-1.5	0.2	-0.2	2.1	0.3	-0.2
Exportaciones	37.5	37.8	34.0	37.3	36.9	36.6	37.2	35.4	35.0	35.9
Importaciones	41.8	36.1	26.6	31.5	35.8	34.7	33.2	32.4	31.4	30.9
Producto interno bruto	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.4	100.1	100.0	100.0	100.0
Sector agropecuario	27.7	28.4	28.6	28.5	28.3	28.6	28.1	28.0	27.1	26.9
Minería	1.8	1.6	2.0	2.1	2.3	2.3	2.1	1.7	1.6	1.9
Industria manufacturera	14.7	14.2	13.8	14.6	15.5	15.0	14.8	15.6	16.1	16.2
Electricidad, gas y agua	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.5	2.8	2.7	2.6	2.6
Construcción	6.9	5.2	6.6	6.2	6.0	5.8	5.1	4.0	4.1	4.2
Comercio	15.2	15.7	14.0	13.0	12.3	12.1	12.3	12.4	12.1	12.0
Transporte	6.6	7.2	7.8	8.1	8.1	8.2	8.0	8.1	8.2	8.1
Servicios financieros	11.4	11.7	11.8	12.2	12.2	12.6	12.4	12.5	13.0	13.3
Servicios comunales	14.3	14.7	14.1	13.9	13.8	14.4	14.6	15.1	15.1	14.8

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1989; Notas para el Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1988, Honduras, y Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos, Indicadores Económicos de Honduras, 1980-1989.

Con el fin de aminorar los costos sociales del ajuste, se creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que intenta dar una respuesta ágil a las consecuencias de la reestructuración productiva, como es la pérdida de empleos en sectores clave. Se estima que 1990 será un año difícil debido a que el PIB no crecerá más de 1%, y la inflación superará el 25%.

Ante esa perspectiva, es necesario discutir una estrategia que asegure que el proceso de ajuste sienta las bases de una transformación productiva que garantice la equidad.

2. La dimensión de la pobreza

El Gobierno de Honduras, en el marco del ajuste que está llevado a cabo, ha buscado identificar a los grupos que sufren mayores carencias en su nivel y calidad de vida, con el fin de apoyarlos mediante el Fondo Hondureño de Inversión Social, y evitar que sobre ellos recaiga el peso del ajuste restrictivo.

El gobierno acordó en 1989 se elaboraran dos estudios que permitieran identificar estos grupos: el primero de ellos titulado: Pobreza, extrema pobreza y miseria en Honduras 2/, y el segundo, Perfiles sociodemográficos y socioeconómicos de los estratos pobres de Honduras: Area urbana y rural. 3/ Estos documentos se basaron en la "Encuesta continua de fuerza de trabajo", levantada en septiembre de 1988.

En el primer informe se identifica la pobreza por carencias en las condiciones de vida de los hogares, en tanto que en el segundo se adopta un concepto absoluto de pobreza que considera pobres a todos aquellos grupos que, debido a insuficiencia de ingresos, no alcanzan a satisfacer los niveles que se consideran básicos para el desarrollo de la persona humana (alimenticios y de otro tipo).

De acuerdo con el concepto de ingreso planteado en el segundo informe, se encuentran en la línea de indigencia los grupos que no pueden satisfacer requerimientos nutricionales básicos, contenidos en una canasta de alimentos

2/ Perdomio Rodulio, Pobreza, extrema pobreza y miseria en Honduras (Versión final), sobre la base de información de la "Encuesta continua de fuerza de trabajo" de septiembre de 1988, Tegucigalpa, 27 de agosto de 1989.

3/ Véase, J. Rafael Diez Medina, Informe de misión, proyecto HON/87/P02, de OIT/SECPLAN/FNUAP.

valorada adecuadamente. 4/ Para 1988, la línea de indigencia del área urbana se fijó en 77.70 lempiras mensuales por habitante y, para el área rural, en 54.70 lempiras.

Como pobres se definen aquellos hogares cuyo ingreso por habitante les permite satisfacer sus necesidades nutricionales pero que, sin embargo, no alcanzan a satisfacer el conjunto de todas las necesidades que requiere el desarrollo cabal de la persona humana.

La línea de pobreza se define como aquellos hogares que, o son indigentes o son pobres, y tienen como denominador común no satisfacer todas las necesidades básicas por medio de su ingreso. En esta línea se consideraron, además de los requerimientos alimenticios, otras necesidades como vestuario, vivienda, educación, uso de tiempo libre, etc.; el ingreso para satisfacerlos se fijó en 155.40 lempiras mensuales por habitante para las zonas urbanas y en 72.90 para las rurales.

De acuerdo con este criterio, el 68.5% de los hogares se encuentra por debajo de la línea de pobreza, con una proporción mayor en las zonas rurales que en las urbanas. (Véase el cuadro 2.)

a) Características de la pobreza

Cuando el jefe del hogar es mujer aumentan las probabilidades de que un hogar caiga por debajo de la línea de la pobreza y aun en la indigencia. El 61% de los hogares donde la mujer era jefe del hogar se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

Se observa además una fuerte correlación entre indigencia y pobreza y el nivel educativo del jefe del hogar. La posibilidad de emplear la educación como medio para salir del estado de pobreza es muy marcada en Honduras, quizá a causa de la baja calificación que presenta la población económicamente activa (PEA). El nivel de educación del jefe, a partir del cual el hogar comienza a salir de los límites de la pobreza, parece ser los últimos años de la primaria y la secundaria.

4/ Un individuo requiere de 2,900 calorías, pero para el caso de Honduras se ajustaron a 2,138 calorías, incluyendo los siguientes productos: lácteos (crema, leche, queso), huevo, carnes (cerdo, res, aves, pescado), frijol, verduras, tomate, patate, col, frutas (naranja, plátano, bananas), raíces tuberculosas (papa, yuca), cereales (arroz, maíz, pan), azúcar (blanca, panela), grasas (aceite vegetal, manteca de cerdo) y café.

Cuadro 2

HONDURAS: NIVEL Y ESTRUCTURA DE POBREZA E INDIGENCIA DE LOS HOGARES
POR AREA GEOGRAFICA a/

(Porcentajes)

	Total	Indigencia	Pobres	Bajo línea de pobreza	No pobres	No declaran
Total	100.0	54.1	14.4	68.5	24.5	7.0
Tegucigalpa	100.0	26.5	26.0	52.5	40.3	7.2
San Pedro Sula	100.0	26.7	25.7	52.4	40.0	7.6
Resto urbano	100.0	38.1	27.4	65.5	23.2	11.3
Total rural	100.0	66.3	8.0	74.3	19.7	6.0

Fuente: Perdomo Rudolío, Pobreza, Extrema Pobreza y Miseria en Honduras (Versión final), con base en información de la "Encuesta Continua de Fuerza de Trabajo" de septiembre de 1988, Tegucigalpa, 27 de agosto de 1989.

a/ Total de hogares, 781,554.

Las probabilidades de caer por debajo de la línea de pobreza se acrecientan si el jefe de familia no tiene ninguna educación (80% de probabilidad), y éstas se reducen conforme aumenta el nivel de educación (sólo 10% con educación superior).

Al analizar la situación de la pobreza por actividades se advierte que la mayor parte de los jefes de familia que trabajan por "cuenta propia" tienen mayores probabilidades (80%) de caer por debajo del nivel de pobreza. En las zonas urbanas, este estado se relaciona directamente con el sector informal, y en las rurales se vincula con las actividades agropecuarias tradicionales. (Véase el cuadro 3.)

b) Necesidades básicas de los hogares por estrato de pobreza

Si bien la gran mayoría de los hogares encuestados declaró habitar casas o apartamentos independientes, las viviendas son de construcción precaria. El 81% de las viviendas pobres e indigentes están construidas con adobe, madera y bahareque, vara o caña, y desechos. El 54% de esos hogares obtienen el agua de pozo malacate, o con bomba, de ríos, riachuelos, manantiales, etc., lo que es fuente de insalubridad. A esto se suma que el 44% no cuenta con servicio sanitario. Esto explica que la principal causa de muerte y morbilidad es la diarrea. La frecuencia de esta última (3 al año) limita la posibilidad de mantener niveles de nutrición adecuados. El 50% de estos hogares carece de electricidad, y en casi el 70% de ellos hay hacinamiento.

c) La pobreza a nivel regional

En el informe Pobreza, extrema pobreza y miseria en Honduras se utilizan cinco indicadores básicos para establecer las condiciones de vida de los hogares:

i) Hogar en vivienda inadecuada. Una vivienda se considera inadecuada si cumple simultáneamente o por separado con alguna de las siguientes condiciones: cuarto en mesón, cuartería o barracón, casa improvisada o casa construida con paredes de desechos: cartón, plásticos, láminas, varas, etc.;

ii) Hogar en hacinamiento. Hogares en donde habitan más de cuatro personas por cuarto, excluyendo la cocina y el baño;

Cuadro 3

HONDURAS: CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES

(Porcentajes)

	Total	Indigencia	Pobres	Bajo línea de pobreza	No Pobres	No Declaran
Sexo del jefe						
Hombre	78.4	44.1	11.3	55.4	20.4	2.6
Mujer	21.6	10.0	3.1	13.1	4.1	4.4
Educación jefe						
Ninguna	33.5	23.7	3.1	26.8	4.0	2.7
Preprimaria	0.8	0.6	0.1	0.7	0.1	-
Primaria						
1-2 años	16.0	10.5	2.2	12.7	2.4	1.0
3-4 años	17.3	10.0	2.7	12.7	3.5	1.1
5-6 años	18.2	7.9	3.7	11.6	5.5	1.1
Secundaria						
1-3 años	3.6	0.8	1.1	1.9	1.4	0.4
4 y más	6.6	0.5	1.3	1.8	4.3	0.4
Superior	4.0	0.1	0.3	0.4	3.4	0.2
Categoría ocupacional						
Empleado obrero						
Público	8.6	1.5	1.8	3.3	5.2	0.1
Privado	27.7	13.9	5.5	19.4	7.3	0.9
Servicio doméstico	1.1	0.7	0.1	0.8	0.1	0.2
Trabajador Cooperativas	2.0	1.5	0.2	1.7	0.3	-
Cuenta propia	45.0	30.8	4.9	35.7	8.5	0.8
Patrón	2.3	0.3	0.3	0.6	1.7	-
Inactivos	13.3	5.5	1.6	7.1	1.3	4.9

Fuente: Perdomo Rudolío, Pobreza, Extrema Pobreza y Miseria en Honduras (Versión final), con base en información de la "Encuesta Continua de Fuerza de Trabajo" de septiembre de 1988, Tegucigalpa, 27 de agosto de 1989.

iii) Hogares sin servicios básicos. Hogares ubicados en viviendas sin agua potable y sin servicio sanitario;

iv) Hogares con niños en edad escolar (entre 7 y 12 años) que no asisten a la escuela;

v) Hogares con alta carga económica. Hogares donde el jefe del hogar tiene menos de tres años de escolaridad, y simultáneamente existen más de tres miembros de la familia por persona ocupada.

El estudio considera que los hogares en los que se advierte alguno de los indicadores básicos anteriores viven en estado de "pobreza"; si en ellos se presentan dos indicadores, se enfrentan a "pobreza extrema", y si se observan tres, se encuentran en estado de "miseria".

A nivel urbano (270,247 hogares), el 8.1% de los hogares se encuentran en estado de miseria, el 19.2% en situación de pobreza extrema y el 29.8% en condiciones de pobreza. De esta forma, el 57.1% de la población no satisface alguna de sus necesidades básicas. (Véase el cuadro 4.)

En el sector rural (511,307 hogares) existe una población más numerosa con "necesidades básicas insatisfechas"; hay miseria en 40.9% de los hogares, pobreza extrema en 27.9%, y son pobres 19.2%; esto significa que el 88% de la población no satisface algunas de sus necesidades básicas.

La región con mayor incidencia de miseria es la zona noroccidental, con 49% de los hogares, seguida por la zona sur, con 48%. La zona con menores necesidades básicas insatisfechas fue la occidental. (Véase de nuevo el cuadro 4, y el cuadro 5.)

Por otro lado, existe un alto nivel de asociación entre tipo de cultivo y pobreza. En la zona sur, donde el porcentaje de insatisfacción de necesidades básicas es mayor, la producción en kilos de maíz por habitante es la más baja del país, y el 68% se destina al consumo familiar. (Véase el mapa anexo.)

Los elementos utilizados en los estudios aludidos permiten determinar los grupos de población que deben ser objeto de una estrategia de combate a la pobreza. Sin embargo, el aceleramiento de la inflación parece estar situando a mayores grupos de la población por abajo de la línea de pobreza, puesto que cada vez resulta más difícil adquirir la canasta básica.

Cuadro 4

HONDURAS: POBREZA, EXTREMA POBREZA Y MISERIA

	Total	Tegucigalpa	San Pedro Sula	Resto urbano
Hogares de sectores urbanos				
Total hogares	270,247	108,240	57,076	104,931
Hogares pobres	80,584	28,800	17,252	34,532
Hogares con pobreza extrema	51,817	24,720	9,386	17,711
Hogares en miseria	21,913	9,540	2,850	9,523
Total hogares con necesidades básicas insatisfechas	154,314	63,060	29,488	61,766
Composición porcentual				
Total hogares	100.0	100.0	100.0	100.0
Hogares pobres	29.8	26.6	30.2	32.9
Hogares con pobreza extrema	19.2	22.8	16.4	16.9
Hogares en miseria	8.1	8.8	5.0	9.1
Total hogares con necesidades básicas insatisfechas	57.1	58.3	51.7	58.9

Fuente: Díez Medina R., "Perfiles Sociodemográficos y Socioeconómicos de Los Estratos Pobres de Honduras: Area Urbana y Rural", Documento de Misión (HON/87/PO2) (OIT/SECPLAN/FNUAP).

Cuadro 5

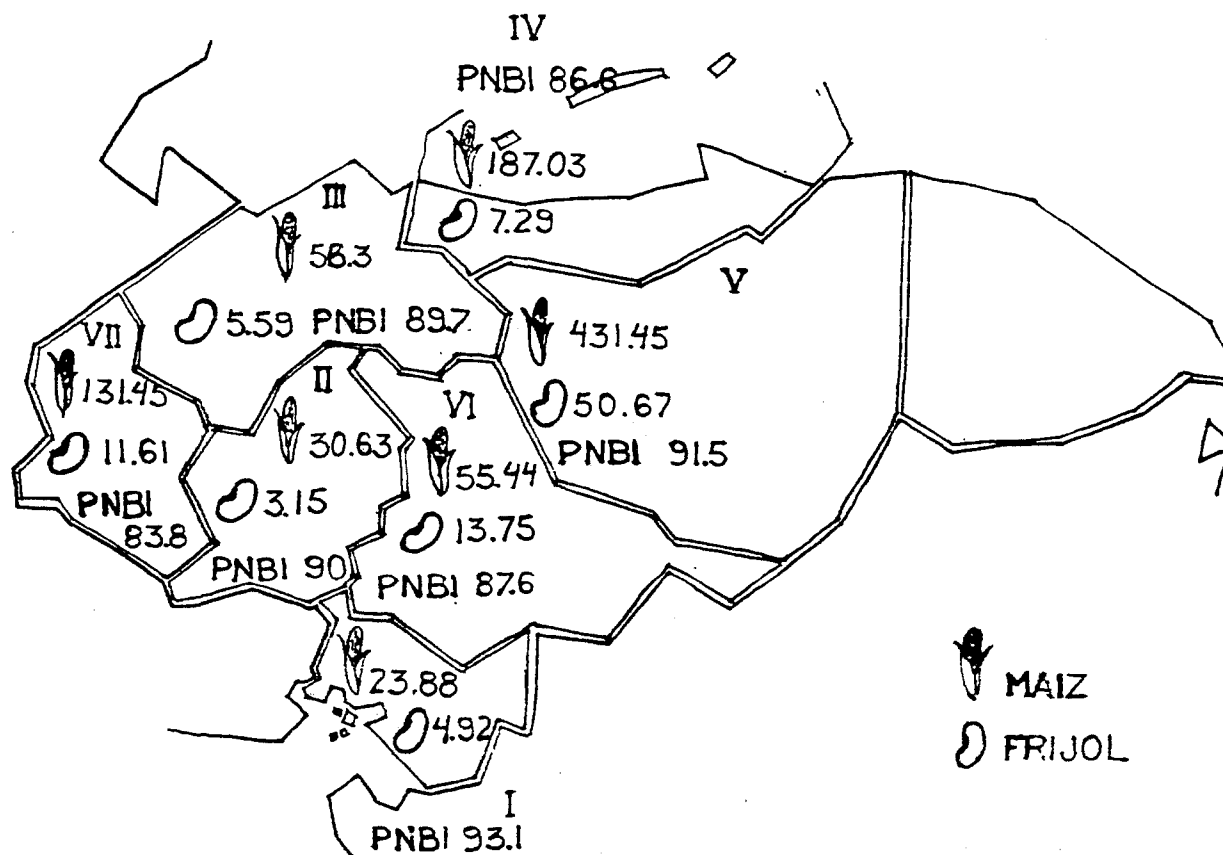
HONDURAS: POBREZA, EXTREMA POBREZA Y MISERIA

Región	Hogares				Con necesidades básicas insatisfechas
	Total	Pobres	Pobreza extrema	En miseria	
Hogares de sectores rurales					
Total	511,307	98,385	142,964	209,317	453,656
Sur	58,917	7,749	18,819	28,290	54,858
Centro-occidental	57,460	11,440	13,780	23,530	51,740
Norte	136,165	25,064	37,355	59,768	122,187
Litoral Atlántico	50,619	10,998	13,254	19,599	43,851
Noroccidental	44,486	6,844	12,036	21,830	40,710
Centro-oriental	82,720	18,240	24,160	30,080	72,480
Occidental	80,940	18,050	23,560	26,220	67,830
Composición porcentual					
Total	100.0	19.2	28.0	40.9	88.7
Sur	100.0	13.2	31.9	48.0	93.1
Centro-occidental	100.0	19.9	24.0	41.0	90.0
Norte	100.0	18.4	27.4	43.9	89.7
Litoral Atlántico	100.0	21.7	26.2	38.7	86.6
Noroccidental	100.0	15.4	27.1	49.1	91.5
Centro-oriental	100.0	22.1	29.2	36.4	87.6
Occidental	100.0	22.3	29.1	32.4	83.8

Fuente: Díez Medina R., "Perfiles Sociodemográficos y Socioeconómicos de los Estratos Pobres de Honduras: Área Urbana y Rural", Documento de Misión (HON/87/PO2) (OIT/SECPLAN/FNUAP).

POBREZA Y PRODUCCION AGRICOLA

Población con necesidades básicas insatisfechas como porcentaje de la población (PNBI)
y Producción en Kgs. por habitante



I SUR II CENTRO OCCIDENTAL III NORTE IV LITORAL ATLANTICO
V NOR ORIENTAL VI CENTRO ORIENTAL VII OCCIDENTAL

3. Las acciones que se llevan a cabo para afrontar la pobreza

El problema de la pobreza ha recibido en Honduras gran atención. Realizan esfuerzos para combatirla diferentes sectores de la sociedad, el gobierno, agencias internacionales y organismos no gubernamentales nacionales e internacionales.

a) Las acciones internas

i) El gobierno central y el gasto social. Aun cuando el Gobierno de Honduras ha mantenido de manera consistente el gasto social en salud y educación, los rezagos en materia de salud son muy elevados de acuerdo con los estándares internacionales --pese a que el gasto se ha incrementado--, debido a que su efectividad ha sido reducida.

El gasto en educación se ha conservado en alrededor de 3% del producto interno bruto (PIB). Se advierten logros en materia de alfabetización y un incremento en la matrícula del nivel primario y medio. Sin embargo, ha disminuido en forma marcada el número de matriculados que terminan el ciclo promedio, de 31% en 1986 a 30% en 1989.

Estos elementos fundamentales para abatir la pobreza extrema han resultado insuficientes para establecer un piso social, en términos de condiciones mínimas en el área de educación y salud.

ii) Organismos gubernamentales

1) El sistema de seguridad social. El sistema de seguridad social tiene su fundamento en la idea de proteger a la población económicamente activa y a los miembros de su familia, para lo cual el Estado cuenta con varios organismos que realizan acciones de asistencia social y de servicios sociales. No obstante, no se ha concebido como un sistema de seguridad universal que atienda a todos los hondureños, bajo una visión ciudadana, sino que se brinda apoyo fundamentalmente a quienes integran el mercado formal de trabajo.

Dadas las características del sistema de seguridad social, su cobertura es sumamente limitada; sólo atiende al 12.3% de la población, y deja fuera a los estratos de más bajos ingresos. (Véanse los cuadros 6, 7 y 8.)

Adicionalmente a su cobertura limitada, el sistema enfrenta en la actualidad problemas financieros debido a una deuda patronal de alrededor de 15 millones de dólares, así como a una por parte del Estado equivalente a

Cuadro 6

HONDURAS: GASTO SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
Gasto social (% del PIB)	7.6	7.4	6.9	7.1	6.3	6.7	7.5	...	...	...
Educación	3.0	3.3	3.0	3.1	3.0	3.5	3.7	3.6	3.6	3.6	
Salud	1.9	1.9	2.0	2.1	1.8	1.7	2.1	...	...	...
Otros	2.7	2.2	1.9	1.9	1.5	1.5	1.7	...	...	...
Indicadores educación											
Matrícula preescolar a/	9.4	10.2	10.9	12.0	10.5	11.1	12.0	11.3	11.3	11.3	
Matrícula primaria a/	85.5	84.8	89.6	87.6	88.7	89.8	90.0	91.7	91.9	92.0	
Relación alumno-maestro	37	36	37	37	37	38	37	38	36	37	
Eficiencia terminal a nivel primaria b/	...	...	...	...	...	56.5	31.3	30.0	30.1	29.9
Matrícula nivel medio a/	25.9	29.6	28.6	29.0	29.3	27.3	29.7	31.0	42.1	44.9	
Presupuesto educación c/	3.0	3.3	3.0	3.1	3.0	3.5	3.7	3.6	3.6	3.6	
Primaria	2.2	2.5	2.2	2.2	2.1	2.3	2.4	2.4	2.5	2.5	
Medio	0.7	0.7	0.7	0.5	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	
Superior	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
Educación técnica	...	...	...	0.2	0.2	0.5	0.5	0.4	0.2	0.3
Educación adultos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
						1981	1985	1986	1987	1988	
Indicadores salud											
Acceso a servicios de salud (%): 65											
Porcentajes de niños totalmente inmunizados contra:											
						Tuberculosis	46	65	67	85	74
						Difteria/tosferina/tétanos	38	59	62	83	65.5
						Poliomelitis	37	58	62	85	80.3
						Sarampión	38	53	55	89	68.5
						Porcentaje de mujeres embarazadas inmunizadas contra el tétanos	11	25	...	46	17.3
Indicadores de nutrición											
						Desnutrición en niños menores de 5 años según peso/edad:	38%				
						Desnutrición en niños menores de 5 años según talla/edad:	45%				
						Niños con bajo peso al nacer (menos de 2.5 kg) (1979-1983):	20%				

Fuente: SECPLAN, Departamento de Estudios Sociales; FMI, Government Finance Statistics, 1987, y UNICEF, Análisis de Situación de la Infancia y la Mujer en Honduras, julio de 1989.

a/ Relación porcentual entre la población matriculada y la población que debería matricularse.

b/ Porcentaje de la población matriculada que efectivamente termina el ciclo primario.

c/ Como porcentaje del PIB.

Cuadro 7

HONDURAS: PRESTACIONES CUBIERTAS POR EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Tipo de prestaciones	Total	IHSS	INJUPEMP	INPREMA	IPM
Directas	23	6	5	5	7
Jubilación	4	X	X	X	X
Retiro	4	X	X	X	X
Invalidez	4	X	X	X	X
Orfandad, viudez	4	X	X	X	X
Seguro de vida, supervivencia	3	-	X	X	X
Auxilio funerario	2	X	-	-	X
Separación	1	-	-	-	X
Salud	1	-	-	-	X
Indirectas	9	0	3	3	3
Préstamo para vivienda	3	-	X	X	X
Préstamos personales	3	-	X	X	X
Geriatría, Gerontología	2	-	X	X	-
Comisariato	1	-	-	-	X

Nota: IHSS, Instituto Hondureño de Seguridad Social; INJUPEMP, Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo; INPREMA, Instituto Nacional de Previsión del Magisterio, e IPM, Instituto de Previsión Militar.

Cuadro 8

HONDURAS: INDICE DE COBERTURA CON RELACION A LA POBLACION TOTAL
Y LA ECONOMICAMENTE ACTIVA

	Total	Población		Indices de cobertura (%)	
		Número de afiliados	Beneficiaria	Población	PEA
Total	557,183	253,681	303,502	12.3	18.9
IHSS	488,581	190,175	298,406	10.8	13.9
INJUPEMP	30,552	28,793	1,759	0.7	2.2
INPREMA	31,512	29,283	2,229	0.7	2.3
IPM	6,538	5,430	1,108	0.1	0.5

Nota: IHSS, Instituto Hondureño de Seguridad Social; INJUPEMP, Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo; INPREMA, Instituto Nacional de Previsión del Magisterio, e IPM, Instituto de Previsión Militar.

60 millones de dólares. Asimismo, las tasas de cotización son bajas y a ello se aúna el techo en el salario de cotización. Estos elementos limitan financieramente a las instituciones existentes y reducen el universo de la población que puede acceder a ellas.

2) Programa de subsidios explícitos. Con el fin de evitar que la carga del ajuste económico recaiga sobre los grupos de menores ingresos, se han adoptado medidas de apoyo a estos grupos: a) creación de un Fondo de Inversión Social que apoye el empleo emergente (25 millones de lempiras); b) subsidio al consumo de diesel para el transporte público (25 millones de lempiras); c) apoyo a familias pobres con niños en edad escolar (30 millones de lempiras); d) financiamiento de vivienda popular (10 millones de lempiras), y e) subsidio a precios de productos básicos (8 millones de lempiras); todo esto equivale a 0.9% del PIB.

El Fondo Hondureño de Inversión Social se estableció en el primer semestre de 1990. A diferencia del sistema de seguridad social, se concibió como una entidad orientada esencialmente a financiar y promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales rezagados, tanto rurales como urbanos, a través del aumento de la productividad, los niveles de empleo y los ingresos. Con tal fin, captará recursos externos y los orientará a la identificación, formulación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo social. Los objetivos generales del Fondo son los siguientes: aumentar la productividad y los ingresos de los grupos sociales postergados en áreas rurales y urbanas; ayudar a satisfacer los requerimientos de infraestructura productiva y social de los referidos grupos objetivo; incrementar sus niveles de empleo e ingresos, y contribuir a la satisfacción de necesidades básicas, principalmente en las áreas de alimentación, salud, capacitación y educación.

Se considera que el Fondo jugará un papel suplementario dentro de la estrategia nacional de desarrollo, orientada a aumentar los niveles de ocupación y productividad de la economía hondureña. Su rol será anticipar y acelerar el incremento de los niveles de vida de los sectores marginados y que experimentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, contribuyendo así a su incorporación al proceso económico y social. Se tiene previsto, también, que compense los efectos negativos de corto plazo que podrían resultar de las probables medidas de ajuste económico.

El Fondo se programó como un órgano temporal (tres años) y deberá ser capaz de generar un proceso de reordenamiento social, por lo cual se ha ideado como una entidad esencialmente participativa y descentralizada, tanto en aspectos administrativos como en lo referente a la identificación y diseño de programas y proyectos y a su ejecución.

El financiamiento provendrá de fuentes externas, en su mayor parte de contribuciones no reembolsables y de créditos blandos, en dinero o en especie, disponibles en las entidades financieras para el desarrollo social.

Los objetivos mencionados se han establecido como cuatro programas dentro de los cuales se han especificado las grandes líneas de acción que abarcarán. (Véanse los cuadros 9 y 10.) Estos programas son los siguientes:

1) Programas para aumentar la productividad y el ingreso de los grupos sociales postergados. El objetivo fundamental de estos programas es favorecer el autoempleo productivo, las microempresas, las cooperativas rurales y urbanas, las asociaciones y empresas de campesinos y otras formas asociativas de producción. Con este fin se realizarán las siguientes acciones: a) se asignarán fondos rotatorios solidarios, líneas de crédito y otras formas de financiamiento para atender requerimientos de activos fijos y de capital de trabajo, con requisitos de garantía adecuados a las características de los beneficiarios, y que puedan, en lo posible, aprovechar su capacidad de ahorro; b) se brindará apoyo a la formación profesional y capacitación en las áreas gerencial, técnica y de control de calidad; c) se establecerán mecanismos de comercialización interna y externa para ampliar los mercados de las unidades productivas y aprovechar las escalas para la adquisición de insumos más baratos y de mejor calidad, y d) se dará apoyo para que se organicen los microempresarios con el fin de lograr su adecuada representación en las instancias de concertación económica y social, y para estimular su desarrollo autónomo y participativo, independientemente de los apoyos públicos y privados.

2) Programa de infraestructura productiva y social. Se trata de obras intensivas en mano de obra, vinculadas con el desarrollo urbano y rural. Interesa sobre todo que los usuarios de las obras ejecutadas pertenezcan a los grupos objetivo y que éstos participen en la selección de los proyectos a realizarse. Los proyectos a impulsar serán del siguiente tipo: pequeñas obras de riego y drenaje; construcción y mantenimiento de caminos vecinales y

Cuadro 9

PROYECTOS PRODUCTIVOS DEL FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL

Nombre	Localización	Beneficiarios directos	Costo total (dólares)
Total			7,361,000
1. Incremento producción agroalimentaria	Departamento Francisco Morazán	3,000 familias	890,000
2. Desarrollo pequeña microempresa I	San Pedro Sula y Departamento de Cortés	300 pequeños empresarios	257,000
3. Desarrollo pequeña microempresa II	Ciudad de San Pedro Sula	150 pequeños empresarios	128,000
4. Desarrollo pequeña microempresa III	Ciudad de la Ceiba	120 pequeños empresarios	97,000
5. Desarrollo pequeña microempresa IV	Ciudad de Choluteca	120 pequeños empresarios	97,000
6. Desarrollo pequeña microempresa IV	Ciudad de Comayagua	120 pequeños empresarios	97,000
7. Fondo de garantía para el sector cooperativo rural	Nivel nacional	5,000 créditos	1,500,000
8. Fondo nacional de garantía industrial para pequeña y mediana industria	San Pedro Sula y Tegucigalpa	300 pequeñas empresas	2,500,000
9. Centro de acopio de madera de la pequeña y mediana industria	Tegucigalpa	400 empleos	450,000
10. Industria artesanal de los derivados del mar	Deptos. Gracias a Dios, Colón, Atlántida, Cortés de Islas de la Bahía	150 personas	45,000
11. Construcción de astilleros y embarcaciones para la pesca	Comunidades de Laka Tabila y Tailibila en el Municipio de Lempira; Depto. Gracias a Dios; Comunidad de Sangreleya en el Depto. Colón y la Comunidad de Tornabe en el Depto. Atlántida	200 empleos	1,300,000

Cuadro 10
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DEL FONDO HONDUREÑO DE INVERSIÓN SOCIAL

Nombre	Localización	Beneficiarios directos	Costo total (dólares)
Total			27,445,988
1. Prevención, control de incendios y mantenimiento de bosques vía micro-empresas	A nivel nacional	960 empleos	1,603,000
2. Abastecimiento de agua potable	Departamentos Francisco Morazán y Comayagua	22,535 beneficiarios	395,000
3. Disposición de aguas servidas y agua potable	Deptos. Cortés, Sta. Bárbara, Copán y Ocotepeque	25,183 beneficiarios	442,900
4. Saneamiento básico en comunidades menores, zonas rurales y marginales	Regiones 2, 7 y metropolitana		1,800,000
5. Mejoramiento de vivienda rural	Ambito nacional	20,000 familias	9,720,000
6. Construcción de unidades mínimas de vivienda urbana	San Pedro Sula (Asentamiento Calpules)	300 familias	735,000
7. Servicios básicos urbanos para el área de influencia de flor del campo	Ambito nacional	30 empleos	976,100
8. Programa de mejoramiento urbano marginal	Tegucigalpa	3,340 viviendas	4,700,000
9. Construcción de canal de Tailibila y Cohunta Laguna	Tailibila a Cohunta Laguna, en el Departamento Gracias a Dios	3,000 personas	450,000
10. Proyecto de riego Sta. Anita	Nueva Ocotepeque		470,000
11. Sistema de riego Limón de la Cerca	Municipio de Choluteca, Depto. Choluteca	1,224 personas	28,700
12. Sistema de riego Eduardo Trochez	Municipio de Choluteca, Depto. Choluteca	8.30 hectáreas	16,600
13. Sistema de riego Istpca-Anach	Depto. Choluteca	12 grupos familiares	8,688
14. Construcción caminos de mano de obra	Copán, Ocotepeque, Lempira e Intubuca	200 km de caminos carrozables	3,000,000
15. Construcción caminos de mano de obra	El Paraíso y Frontera con El Salvador	100 km de caminos carrozables	1,900,000
16. Incentivos a la forestación y reforestación	Depto. de Choluteca y Valle	4,500 familias	1,200,000

otras obras públicas y comunales; almacenes de acopio y de insumos; forestación y manejo de bosque; adecuación y recuperación de suelos; construcción y reparación de viviendas rurales y urbanas; agua potable, alcantarillado y letrinas; construcción y reparación de escuelas y postas sanitarias en funcionamiento, y construcción de multicanchas y centros cívicos.

3) Programas de empleo estacional y temporal. El objetivo central de estos programas será la generación de empleo estacional y temporal de emergencia para resolver situaciones críticas en áreas geográficas determinadas o que afecten a grupos de muy difícil inserción en el mercado de trabajo. En este caso, a diferencia de los programas anteriores, la prioridad es la generación de empleos y no su calidad.

4) Programa de necesidades básicas. Se trata de acciones complementarias a los programas anteriores. La idea es establecer una red social compensatoria para responder a requerimientos que convenga satisfacer mediante la distribución de beneficios, en la forma de servicios o entrega de dinero o especies, con el fin de apoyar proyectos de alimentación, nutrición, salud, educación y capacitación.

Existe una cartera inicial de proyectos para los programas de aumento a la productividad y al ingreso de los grupos sociales postergados y para el programa de infraestructura.

iii) Organizaciones no gubernamentales (ONG). ^{5/} Las Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), tal como se conoce en Honduras a las organizaciones no gubernamentales, han jugado un papel importante en el apoyo solidario a los grupos de menores ingresos. Se estima que las ONG que trabajan en Honduras benefician con sus programas aproximadamente al 20% de la población.

Las áreas de atención básicas de las ONG son las siguientes:

1) Agropecuaria. El área de acción más significativa de las ONG es el apoyo a la producción agropecuaria. En el 26% de estas organizaciones, esta actividad figura como prioritaria; 2) Salud y nutrición. Aproximadamente el 24% de las ONG identifica esta área como actividad principal, dando especial atención a los problemas de nutrición infantil y a la aplicación de

^{5/} Véase, CEPAL, Honduras: Asistencia que otorgan instituciones humanitarias y su coordinación con los programas sociales (IC/MEX/R.192), diciembre de 1989.

medicina preventiva; 3) Educación y capacitación. En el campo educativo, aproximadamente el 18% de las ONG desempeñan tareas de animación y conscientización, alfabetización y capacitación técnica; 4) Vivienda y mejoramiento ambiental. Si bien este aspecto requiere de grandes cantidades de dinero, del que generalmente no disponen las ONG, se han desarrollado acciones respectivas debido a la crítica situación habitacional; 5) Crédito. La asistencia crediticia la practica en forma complementaria aproximadamente el 38% de las ONG en Honduras; 6) Asesoría. Sólo tres ONG se desempeñan en el campo de asesoría para el diseño y evaluación de proyectos y estudios diversos sobre la situación social del país, y 7) Emergencia.

En la mayoría de los casos, las ONG han mostrado su eficiencia a nivel local, por ejemplo en la construcción de infraestructura sanitaria o en el manejo de clínicas o de escuelas rurales en comunidades apartadas. Por su escala de operaciones y su campo de acción no compiten sino que complementan la actividad gubernamental.

Se estima que los beneficios de las ONG --que recibe el 20% de la población-- han sido un apoyo al bienestar de los pobres. Sin embargo, debido a lo limitado de los recursos, este esfuerzo ha tenido un impacto marginal. Dentro de las mayores limitaciones de las ONG destaca su aislamiento. Muchas no sólo muestran suspicacias frente al gobierno sino también frente a otras ONG. No obstante, en años recientes se han consolidado federaciones que han servido de foro para la formulación de políticas comunes, y que incluso han buscado un diálogo con el gobierno para su mayor reconocimiento y participación.

b) El apoyo internacional

i) El apoyo gubernamental externo. Una de las principales fuentes de apoyo externo a programas de índole social en Honduras ha sido la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (AID), que ha otorgado recursos desde 1952. En la última década, éstos se han canalizado a través de Fondos de Apoyo Económico (ESF), Asistencia para el Desarrollo (AD), y recursos de asistencia alimentaria.

En el período 1985-1992, la estrategia de la AID consistió "en ayudar al Gobierno de Honduras a estabilizar la economía y disminuir las presiones

sociales provenientes del creciente desempleo, y aumentar progresivamente la inversión en desarrollo a largo plazo durante este período". 6/

Los programas puestos en marcha han intentado atacar el problema del desempleo, ofreciendo un mínimo de seguridad alimentaria, a través de: aumentar la producción y productividad agrícola, y promover las exportaciones. Ambas políticas intentan complementar las acciones del Banco Mundial en estos campos.

Otros gobiernos apoyan los esfuerzos para abatir la pobreza extrema, entre otros, los de Canadá, Japón y la República Federal de Alemania. En el caso canadiense, en el período 1984-1989 se otorgó apoyo por 50 millones de dólares en los siguientes proyectos: desarrollo agrícola del Valle de Guayape, desarrollo forestal, subestaciones eléctricas, desarrollo de sistemas de agua, vivienda rural, clínicas de salud materno-infantiles, fortalecimiento del movimiento cooperativo, desarrollo agrícola de Cortés, y apoyo a líneas de crédito.

ii) Los organismos multilaterales de desarrollo. Los organismos multilaterales de desarrollo y organismos de las Naciones Unidas también han brindado apoyo al combate a la pobreza extrema.

Por ejemplo, el Programa de Cooperación para Honduras del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estuvo orientado en el último trienio hacia dos objetivos principales: la reducción de la tasa de mortalidad infantil y la promoción, por diferentes medios e intervenciones, del mejoramiento de las condiciones de vida del niño y de la mujer.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en forma conjunta con el Programa Económico para Centroamérica, ha contribuido a la elaboración técnica de los esquemas de medición de la pobreza y al diseño del Fondo Hondureño de Inversión Social.

El Banco Mundial ha otorgado créditos para la construcción de obras energéticas, proyectos agrícolas, de transporte, de desarrollo industrial, de desarrollo urbano, y para la educación. En 1988 concedió un crédito con el fin de apoyar el ajuste estructural. Parte de estos recursos no han sido desembolsados debido a que Honduras tuvo una mora en sus pagos a esa institución. Sin embargo, existen declaraciones en el sentido de que el

6/ Véase, AID, Resumen informativo de la USAID en Honduras, Tegucigalpa, agosto de 1989.

Banco continuará apoyando el ajuste estructural, una vez resuelto el problema de insolvencia. ^{7/} De esta forma, el Banco Mundial ha respaldado la lucha contra la pobreza al apoyar un marco más amplio de desarrollo macroeconómico mediante obras de infraestructura urbana y proyectos educativos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha destinado una fuerte cantidad de recursos a Honduras. En materia del apoyo a los sectores pobres, se ha buscado reforzar proyectos a nivel de microempresa, por medio del "Programa de Pequeños Proyectos". Este programa apoya a las ONG en proyectos productivos dirigidos a personas cuyos ingresos se encuentran por debajo del nivel de pobreza, que es de 1,258 lempiras anuales por habitante. Estos programas dan crédito hasta por un máximo de 500,000 dólares reembolsables, y aportan un monto no reembolsable para capacitación.

El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) también otorga apoyo a Honduras en las áreas de desarrollo social y vivienda. Los programas son de medio ambiente, educación y formación profesional, vivienda rural en un contexto global, empresariado popular, desarrollo rural integrado, desarrollo urbano integrado, salud e higiene, y nutrición. El programa de vivienda de bajo costo pretende apoyar al 50 percentil de más bajos ingresos, y en el caso de la vivienda rural, la población meta es del 25 percentil de la población de más bajos ingresos.

4. Elementos para una estrategia global contra la pobreza

El Gobierno de Honduras ha mostrado interés por disminuir el costo del ajuste para los grupos de menores ingresos. Mediante diversos mecanismos e instituciones, y con el apoyo de la comunidad internacional, ha intentado dar solución a los problemas más agudos de la pobreza.

Sin embargo, dado el ajuste estructural que enfrenta el país, se prevé que en 1990 habrá de agravarse la situación de la pobreza, ya que la inflación y el desempleo colocarán a mayores grupos de la población por debajo de la línea de pobreza. ^{8/} Ante esta circunstancia, es necesario

^{7/} Véase, FMI, Honduras Staff Report for the 1989 Article IV Consultation (SM/89/162), 4 de agosto de 1989.

^{8/} Si el PIB sólo creciera 1%, el PIB por habitante decrecería en 2%, y con la inflación esperada de al menos 25%, los grupos con acceso a la canasta básica disminuirían.

establecer en forma clara y decidida una estrategia orientada no sólo a mitigar los efectos sociales del ajuste --tal como lo pretende el Fondo Hondureño de Inversión Social--, sino a que la nueva estructura que surja permita disminuir la pobreza extrema.

El esfuerzo que demanda una estrategia de esta naturaleza no puede descansar únicamente en el quehacer estatal; debe fundamentarse también en el esfuerzo global de la sociedad. En este sentido, la tradición de las organizaciones de base ofrece condiciones favorables para que la participación comunitaria sea un elemento central de la estrategia.

Entre los elementos que podrían enriquecer la discusión en torno al diseño de esta estrategia se encuentran los siguientes: establecer un marco global de desarrollo económico que facilite el abatimiento de la pobreza; atender elementos específicos como impulsar un esquema regional de acciones para elevar la productividad del sector pobre; fijar un piso social básico y, finalmente, analizar el papel de la actividad comunitaria cívica.

El marco global de la estrategia: El papel de las políticas gubernamentales

Las autoridades han iniciado un programa de reforma con el fin de recuperar el crecimiento y la estabilidad. En este sentido, una estrategia de combate a la pobreza extrema deberá partir de una profundización de las reformas iniciadas, con el fin de avanzar hacia un crecimiento más equitativo.

El esquema de solidaridad sugerido por el gobierno para lograr la estabilización podría utilizarse para crear compromisos en torno al crecimiento. Establecer una meta multianual de crecimiento positivo del producto interno bruto por habitante debe entenderse más que como una estimación estadística "de cuánto crecer" como un acuerdo político en torno a esta meta y como un apoyo fundamental para obtener recursos financieros externos con el fin de poder mantener el crecimiento. En este sentido se requiere de un compromiso multianual de financiamiento que permita establecer metas de mediano plazo, ya que una negociación anual bloquearía cualquier posibilidad de introducir cambios estructurales y, sobre todo, no permitiría poner en marcha un programa de erradicación de la pobreza extrema.

La meta de crecimiento multianual podría fundamentarse en el acuerdo suscrito con el Fondo Monetario Internacional de intentar alcanzar un crecimiento promedio anual de 4% en el período 1991-1996.

i) Elementos de política global. Esta meta de expansión demandará un esfuerzo de todos los sectores institucionales. Se requiere fortalecer las fuerzas comunitarias y del sector privado, y dejar al sector público la responsabilidad de fijar un piso social básico, en términos de satisfactores esenciales (educación, salud, vivienda y alimentación).

Se estima que para apoyar este crecimiento será necesario elevar el coeficiente de inversión, cuidando que el incremento en el coeficiente se dé en sectores con fuertes efectos multiplicadores en términos de producción y empleo.

Esta meta de expansión y de mayor inversión requiere de una profundización de la política de reformas, de suerte que permita incrementar el ahorro público y mantener el déficit fiscal en los rangos anunciados. Esta posición es un elemento clave para ganar la confianza de los diversos agentes sociales, tanto internos como externos.

Para lograr este objetivo será necesario profundizar la reforma fiscal, de manera que los impuestos no representen una carga excesiva sobre la producción y el ingreso, sino que graven más bien la propiedad de acuerdo con el tamaño de los predios. La intención sería eliminar los impuestos extraordinarios sobre la exportación, que desalientan la entrada de divisas por la vía del Banco Central, e inducen a mantener un mercado paralelo. En cambio, el impuesto sobre la propiedad agrícola y urbana conduciría a un uso más eficiente de la tierra.

Una modificación impositiva de este tipo contribuiría también a disminuir las presiones inflacionarias sobre la economía, puesto que en estos momentos la carga fiscal adicional se está trasladando a los consumidores y ha provocado que el ingreso de divisas en el Banco Central sea inferior a lo previsto.

Por el lado del gasto será necesario evitar subsidios innecesarios; para ello será preciso ajustar los precios controlados de bienes que no sean de consumo popular. En este sentido se requiere elevar el precio de la gasolina de manera que refleje su costo de adquisición en los mercados internacionales. El no ajustar los precios de forma adecuada elevará en

gran medida el déficit fiscal y pondrá en peligro el gasto social y los subsidios a los grupos de menores ingresos.

De igual forma, es necesario establecer una política cambiaria que mantenga una relación adecuada entre costos internos y externos y no estimule la inflación; en este sentido se sugiere definir una política de flotación regulada.

ii) Elementos sectoriales. Para hacer viable la meta global se requiere de un programa de metas sectoriales que dé consistencia al proyecto. El esfuerzo deberá centrarse en la revitalización de la agricultura, que es fundamental para la economía hondureña. (Véase el cuadro 11.) Es necesario establecer una meta de crecimiento mínimo de este sector, superior a la tasa de incremento de la población. Esta podría ser de al menos 3.5% anual, lo que induciría a los sectores no agrícolas a crecer de manera más acelerada. ^{9/}

Varios sectores institucionales han formulado propuestas para la recuperación agrícola; entre ellos destacan las del Comité Nacional de Productores para la Política Agrícola (CONPPA) y las del Grupo Intersecretarial. ^{10/} Las propuestas de ambos organismos pueden ser la base de un acuerdo entre el sector público y el privado para diseñar una estrategia agraria que permita a este sector recuperar su dinámica bajo la coordinación gubernamental, a través de un gabinete agropecuario.

Algunos de los elementos propuestos por CONPPA para emprender una estrategia de reactivación en este sector fueron incorporados al paquete de reformas de principios de este año. Entre ellas se encuentran: modificaciones al régimen cambiario y al régimen arancelario e identificación de los grupos más necesitados para que reciban apoyo de programas focalizados. Estas medidas indudablemente favorecerán el esquema de recuperación del sector, puesto que contribuirán a un ajuste de los precios

^{9/} La AID ha elaborado un documento titulado : Agricultural Sector Strategy Paper, febrero de 1990, en donde establece un 4% como meta de crecimiento del PIB para el período 1987-1993; se requiere en ese caso de un crecimiento de 3.6% en el sector agrícola y de 4.2% en los no agrícolas.

^{10/} Véanse, CONPPA, Elementos de una estrategia para la reactivación del sector agrícola, Tegucigalpa, enero de 1990; y PROPODER, Lineamientos de política y estrategia para el desarrollo rural en Honduras. Un enfoque para la reactivación del sector rural pobre.

Cuadro 11

HONDURAS: PRODUCCION AGROPECUARIA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Indice producción agropecuaria	98.0	100.0	104.0	102.0	101.0	102.0	104.0	110.0	115.0	-
Indice producción pecuaria	106.0	100.0	102.0	90.0	91.0	94.0	93.0	109.0	112.0	-
Indice volumen físico										
Producción de alimentos	74.0	101.0	105.0	99.0	102.0	102.0	105.0	106.0	114.0	-
Producción de alimentos por habitante	105.0	100.0	98.0	89.0	88.0	86.0	85.0	83.0	87.0	-
Tierras arables (miles de ha)	1,560.0	1,565.0	1,570.0	1,570.0	1,575.0	1,575.0	1,575.0	1,600.0	-	-
Tierras destinadas a:										
Cultivos permanentes	197	199	199	200	202	203	210	211	-	-
Praderas y pastos	3,400.0	3,400.0	3,400.0	3,400.0	3,400.0	3,400.0	3,400.0	3,400.0	3,400.0	-
Bosques	3,997.0	3,930.0	3,870.0	3,820.0	3,740.0	3,660.0	3,580.0	3,600.0	-	-
Superficie irrigada	82.0	82.0	84.0	85.0	85.0	85.0	87.0	88.0	-	-
Consumo total de										
fertilizantes (toneladas)		28,500.0	24,221.0	28,193.0	36,447.0	22,687.0	39,000.0	41,000.0	-	-
Parque de tractores	3,250.0	3,300.0	3,310.0	3,330.0	3,350.0	3,370.0	3,390.0	-	-	-
Producción (miles de quintales)										
Algodón	467.0	410.0	180.0	283.0	395.0	321.0	197.0	177.0	187.0	102.0
Arroz	995.0	992.0	1,097.0	1,404.0	1,293.0	1,151.0	1,364.0	1,256.0	1,046.0	1,234.0
Banano y plátano	24,177.0	22,105.0	23,163.0	19,292.0	21,838.0	24,014.0	22,448.0	25,362.0	24,398.0	23,798.0
Café en oro	1,538.0	1,773.0	1,698.0	1,991.0	1,525.0	1,948.0	1,677.0	1,761.0	2,069.0	2,179.0
Caña de azúcar	63,168.0	63,499.0	67,295.0	69,448.0	67,195.0	65,894.0	65,888.0	58,620.0	55,201.0	59,586.0
Frijol	991.0	1,195.0	1,199.0	988.0	1,098.0	1,115.0	1,114.0	992.0	510.0	1,154.0
Maíz	7,354.0	9,227.0	8,908.0	8,557.0	9,481.0	9,405.0	8,943.0	8,798.0	9,522.0	10,763.0
Sorgo	1,149.0	927.0	935.0	980.0	1,081.0	852.0	707.0	800.0	1,019.0	1,069.0
Palma africana	1,889.0	2,375.0	3,511.0	4,411.0	5,725.0	6,871.0	71,472.0	6,471.0	6,925.0	7,186.0
Producción por habitante (miles de habitantes)										
Algodón	127.5	107.3	45.5	73.2	99.3	78.5	46.9	41.0	42.1	22.3
Arroz	271.7	259.6	277.4	363.1	325.2	281.6	324.5	290.6	235.4	270.1
Banano y plátano	6,602.1	5,785.1	5,856.6	4,988.9	5,492.5	5,874.3	5,340.9	5,868.1	5,490.1	5,208.6
Café en oro	420.0	464.0	429.3	514.9	383.6	476.5	399.0	407.5	465.6	476.9
Caña de azúcar	17,249.6	16,618.4	17,015.2	17,959.1	16,900.2	16,118.9	15,676.4	13,563.2	12,421.5	13,041.4
Frijol	270.6	312.7	303.2	255.5	276.2	272.7	265.0	229.5	114.8	252.6
Maíz	2,008.2	2,414.8	2,252.3	2,212.8	2,384.6	2,300.6	2,127.8	2,035.6	2,142.7	2,355.7
Sorgo	313.8	242.6	236.4	253.4	271.9	208.4	168.2	185.1	229.3	234.0
Palma africana	515.8	621.6	887.7	1,140.7	1,439.9	1,680.8	17,005.0	1,497.2	1,558.3	1,572.8

Fuente: Banco Central de Honduras, Departamento de Estudios Económicos, Indicadores Económicos de Honduras, 1980-1989, y CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1989.

de los productos agropecuarios, y con ello se podría incentivar la producción y disminuir las importaciones alimentarias.

Las propuestas del grupo intersecretarial que tienen "un enfoque para la reactivación del sector rural pobre" plantean los siguientes lineamientos de política y estrategia para el desarrollo rural: 1) que la población rural pobre disponga de bases económicas, sociales y políticas para el desarrollo, para lo cual se propone crear un Banco de Tierras y dotar de tierra suficiente a los beneficiarios del proyecto de titulación de tierras, por intermedio del Banco de Tierras; 2) se promuevan y fortalezcan, a nivel de las áreas de manejo integrado (amis), las empresas asociativas de producción y servicios agroforestales con propósitos de empleo e ingresos; se establezca la reglamentación necesaria para que las empresas comerciales de madera se responsabilicen de la reforestación de las superficies por ellos aprovechadas; se haga partícipes a las comunidades y empresas asociativas en la toma de decisiones sobre el aprovechamiento y venta del recurso bosque; 3) que las municipalidades ubicadas en áreas costeras tengan acceso y se beneficien de los recursos marinos; 4) que la disponibilidad, uso y conservación del recurso agua estén sujetos a una regulación especial que asegure el acceso equitativo de la población a ese recurso y la conservación de éste; 5) que la población rural pobre disponga de manera permanente de recursos financieros para ejecutar acciones de desarrollo rural; 6) se promueva la generación y transferencia de tecnología; 7) se dote de servicios de apoyo a la producción a estas áreas, y 8) se amplíen las oportunidades de empleo en el área rural.

Dentro de la política de reactivación del sector agropecuario, existen varios elementos que han sido preocupación de los diversos grupos involucrados en el desarrollo agropecuario: 1) el problema de la tenencia de la tierra; 2) la cuestión de los precios reales de los productos agrícolas; 3) el acceso a los recursos financieros, y 4) la comercialización y distribución de productos agrícolas.

La tenencia de la tierra es un punto clave no sólo para la reactivación de la actividad agrícola, sino también porque es el único activo con que cuenta la población pobre en las zonas rurales. El desarrollo de un mercado de la tierra rural permitiría reevaluar los activos de los pobres y garantizar su acceso a recursos financieros.

La política de revaluación de los activos de los pobres podría complementarse con una política de precios agrícolas reales crecientes; esto garantizaría un flujo de ingresos cada vez más alto para los agricultores. Para ello, es preciso establecer una política que garantice que los precios agrícolas se muevan a igual ritmo que los del resto de la economía. Adicionalmente, se deberían diseñar mecanismos que permitan que los productores agrícolas se beneficien del alza de los precios a nivel internacional, y que en esas etapas de crecimiento se aporten recursos a un fondo de compensación con el fin de enfrentar las bajas en los precios internacionales. De esta forma se garantizaría un flujo mínimo de recursos en etapas de precios internacionales bajos. En un esquema de esta naturaleza se podrían eliminar los precios de garantía.

Uno de los problemas básicos para apoyar la producción agrícola es el acceso a los recursos financieros. Tradicionalmente, el sector pobre del campo ha tenido dificultades para conseguir capital de trabajo y ello lo ha obligado a limitar sus volúmenes de producción. Por este motivo se requiere de una política que garantice a los agricultores de menores ingresos el acceso a estos recursos. Convendría establecer una política de financiamiento al campo por la vía de controles selectivos de crédito. Adicionalmente, se requeriría transformar el sistema financiero de manera que permita la diversificación de instrumentos y fondos de ahorro. Esto podría contribuir a desarrollar un sistema de ahorro postal que permitiera desarrollar un nuevo circuito de crédito, fundamentado en pequeños ahorros campesinos. Es necesario continuar fortaleciendo, entre los grupos de ingresos medios, la organización campesina en torno a cooperativas de ahorro y crédito.

A lo anterior se podría sumar una estrategia que desarrollara actividades complementarias para que los agricultores pobres diversificaran sus fuentes de ingreso y elevaran sus niveles de vida. Uno de estos elementos sería reforzar la política de cultivos no tradicionales, con el fin de desarrollar zonas de frutales con posibilidades de ser exportados. De ahí que el gobierno deberá seguir desempeñando un papel fundamental en la investigación y promoción, ayudando a definir el tipo de frutales y los mecanismos de comercialización.

Dentro de esta estrategia se podría desarrollar una política de microactivos para actividades complementarias, tales como pequeños talleres

de carpintería, talleres de costura, etc. Estos podrían financiarse mediante la creación de un fondo en el Banco Central, y distribuirse en el sistema bancario. El objetivo sería desarrollar actividades complementarias que permitieran a los agricultores pobres diversificar sus fuentes de ingreso y elevar sus niveles de vida. Para ello se podrían utilizar los recursos de que dispone el programa del BID para estos fines.

Por último, en un esquema nacional de desarrollo agropecuario, se podría establecer un programa de vivienda rural; en él se combinarían la construcción de viviendas-habitación y la edificación de bodegas rurales y talleres agrícolas. Este tipo de actividades generan un fuerte efecto multiplicador sobre el resto de la economía, por lo que el diseño de un programa de vivienda rural podría ayudar a los sectores no agrícolas a alcanzar altas tasas de crecimiento.

5. Elementos de estrategia

a) Elementos regionales de la estrategia

En virtud de que existen diferencias importantes en los niveles de pobreza de las siete regiones en Honduras, es preciso tomar medidas adicionales a las de carácter global, con el fin de atacar la pobreza extrema, sobre todo en el ámbito rural. La estrategia de la lucha contra la pobreza en la esfera regional debería centrarse en un esquema de producción que permita garantizar una ingesta mínima de nutrientes. Por ello se considera necesario poner en marcha una política de apoyo a la producción de granos básicos. En este esquema existen tres regiones en situación crítica: la del sur, la centro-occidental y la centro-oriental.

La región con mayores necesidades básicas no satisfechas es la del sur, y esto se combina con la producción más baja de granos básicos por persona (24 kg anuales de maíz, 4.9 kg de frijol y 4.62 de arroz). Es necesario, por lo tanto, establecer una política que permita a los pobladores de la región sur elevar la producción de granos básicos. Esta región ha sido la más afectada por la crisis agrícola de los años ochenta puesto que la producción disminuyó en forma considerable. Por consiguiente, se requiere de acciones gubernamentales que rompan esta inercia. Su agricultura es fundamentalmente de temporal dada la carencia de riego. Por esto mismo se precisan dos tipos de acciones: pequeñas obras hidráulicas y la introducción

de variedades de maíz y frijol, acordes con las condiciones actuales, que permitan alcanzar una producción de maíz equivalente al menos a 100 g de consumo al día por persona, y una mayor producción de frijol (de acuerdo con el IICA, con técnicas adecuadas se podría duplicar la producción de esta legumbre en la región). ^{11/}

Las otras zonas con baja producción de granos básicos son la centro-occidental y la centro-oriental. En el caso de la primera, aun cuando tiene mejores condiciones ecológicas, su orografía no es propicia para la agricultura. Esta zona se ha considerado como crítica en virtud de que la producción de frijol disminuyó considerablemente en los años ochenta, lo que ha repercutido en la disponibilidad diaria de alimentos. Además, la escasez de agua y el clima frío y con viento, características de la zona, dificultan en grado sumo la agricultura. Los campesinos dedican así sus tierras a cultivos como la papa, las hortalizas y las frutas. Sería necesario, por lo tanto, instrumentar una política de apoyo a la producción de frijol y maíz, de forma que al menos se pudiera garantizar la ingesta mínima diaria de alimentos. Esto no significaría necesariamente sustituir cultivos, sino promover la producción suplementaria de maíz y frijol. Un esquema de producción ampliado podría contribuir a romper el círculo restrictivo de ingreso que impide generar un mínimo de excedentes para elevar las condiciones de vida. Se debería así impulsar una cultura forestal amplia que permitiera a los campesinos explotar de manera racional el bosque y realizar actividades complementarias a la producción de básicos.

La tercera zona con una baja producción de granos básicos es la centro-oriental (allí se ubican Tegucigalpa y Comayagüela) donde se presentan problemas hídricos. Se requiere de una inversión en obras hidráulicas, así como de apoyo técnico para incrementar la productividad que se ha mantenido estática, en tanto que la población ha ido en aumento.

Las otras regiones, aun cuando mantienen niveles de pobreza similares, han logrado generar una producción de granos básicos mayor. Aquí la estrategia sería incrementar la productividad y diversificar cultivos con destino al mercado.

Adicionalmente a la promoción de granos básicos, se buscaría --por medio de comités técnicos rurales-- introducir actividades complementarias, como

^{11/} Véase, IICA, Macroanálisis de la producción de granos básicos en Honduras, 1976-1987 (Serie A1/HN-88.0534-5391), diciembre de 1988.

nuevos cultivos, el diseño de un programa de vivienda rural con materiales locales y la promoción de pequeños talleres con base en la política de microactivos.

En este sentido, es necesario actualizar el diagnóstico regional de tipo de cultivos adicionales que permitirían incrementar el ingreso. Dadas las condiciones de vida de la mayor parte de los pobres, se requiere que el análisis considere la preservación y el incremento de la producción de granos básicos, así como el desarrollo paulatino de cultivos adicionales que generen mayores ingresos a los campesinos.

Además, es indispensable poner en marcha un programa de preservación del medio ambiente, de manera que se garantice un desarrollo equilibrado y se evite con ello el exterminio del hábitat natural.

b) Fijación de un piso social básico: El gasto público en el área de servicios sociales

El gasto público en el área de servicios sociales es un punto esencial en una estrategia de lucha contra la pobreza. En esta área, el esfuerzo gubernamental requiere centrarse en la fijación de un piso social básico (educación, salud y nutrición), que tenga una orientación ciudadana y sustituya la visión estratificada que actualmente existe en el campo de la seguridad social.

Al finalizar 1989 se realizó un taller de "Análisis de las Políticas Educativas. Período 1979-1989", organizado por la Secretaría de Planificación Nacional (SECPLAN). ^{12/} En él se formularon conclusiones básicas sobre la política a seguir en esta materia:

- i) Que a mediano plazo, sea sostenido el 20% como mínimo del presupuesto nacional de la República para el sector educación;
- ii) Que a nivel institucional, en el orden de inversión, se dé prioridad a la educación primaria, incluyendo la preescolar, se amplíe la cobertura de preparatoria con financiamiento estatal y se utilicen las formas no convencionales de ayuda externa para kinder y pre-kinder;
- iii) Que en las tareas educativas se aprovechen los recursos del sector público y privado para mejorar la calidad de la educación;

^{12/} Véase, SECPLAN, Seminario-taller, Análisis de las políticas educativas. Período 1979-1989, Honduras, 16-17 de noviembre de 1989.

iv) Que se racionalice el gasto público, sobre todo mediante el establecimiento de prioridades nacionales y educativas;

v) Se creen las condiciones para que se integre el sector privado de la educación en la solución de los problemas educativos;

vi) Que el sector empresarial pueda tener créditos contra el impuesto sobre la renta, por donaciones que destine para la educación;

vii) Se dé a la comunidad una participación integrada, técnica, regulada y organizada en la vida de la escuela, y

viii) Que la educación de adultos cumpla con dos finalidades: alfabetizar a la población y la capacitación para el trabajo.

En una estrategia de combate a la pobreza extrema, la política educativa global requiere añadir algunos elementos entre los que destacan los siguientes: i) elevar en el corto plazo la matrícula de educación preescolar, dada la importancia para el desarrollo infantil. Actualmente, este ciclo es uno de los que tiene matrícula más baja (11%), lo que acarrea problemas posteriores para el ciclo primario. En este sentido, se debería fijar como objetivo duplicar en los próximos cinco años la matrícula de la educación preescolar (el programa del UNICEF para Honduras enfatiza este objetivo para los años noventa); ii) incrementar la eficiencia terminal en los diferentes ciclos, puesto que si bien se ha elevado el coeficiente de matrícula, existe una gran deserción en los diferentes niveles; la matrícula del ciclo primario no ha logrado elevarse en la última década por arriba del 30%; en estas condiciones se considera necesario revisar las causas y tratar de garantizar que la eficiencia terminal se duplique para 1995; iii) introducir una opción terminal en el ciclo medio que garantice un oficio para los alumnos que lo terminen; iv) diseñar campañas nacionales de alfabetización para adultos con el fin de disminuir la tasa de analfabetismo de 32% a una tasa cercana al 10% en 1995. Estos elementos podrían incorporarse a un programa de corto plazo en materia educativa, con el fin de garantizar mínimos de educación.

En materia de salud, el esfuerzo requerido es alto puesto que la mortalidad infantil es todavía muy elevada y las enfermedades gastrointestinales afectan los niveles de nutrición. Sin embargo, existe consenso entre diversos grupos de que esta situación debe enmarcarse en un esquema de apoyo nutricional global, que permita eliminar las deficiencias nutricionales en la actual generación, y garantice que desde la gestación la

nutrición sea suficiente. Esto amplía el espectro de acción en materia de salud, puesto que a las tareas de vacunación se suman las de integrar un marco global de salud ciudadana mediante medicina preventiva.

Se requiere para ello de acciones de salud preventiva, como provisión de agua potable a nivel nacional; instalación de sistemas de alcantarillado en zonas rurales y urbanas; programas de vivienda en áreas rurales y urbano-marginales; control de contaminación de agua, aire y suelo, y formación de técnicos en salud, para lograr una atención mayor a la población.

Adicionalmente, es necesario considerar la atención requerida a nivel regional en servicios de salud. Para ello es indispensable desconcentrar los recursos médicos y hospitalarios, así como cambiar la orientación del sistema de seguridad social con el fin de garantizar la incorporación ciudadana al mismo, sustituyendo a la integración gremial. En este sentido, convendría concentrar mayores recursos en los centros regionales y municipales (CESARES y CESAMOS) con el propósito de hacer menos costoso el sistema hospitalario.

Dentro de la política de salud, es necesario poner en marcha un programa nutricional que dote de mínimos a la población más pobre. Con este objetivo, el Gobierno de Honduras ha anunciado la distribución de un subsidio alimentario a través del sistema escolar, con el fin de garantizar la adquisición de alimentos básicos a familias con niños en edad escolar. ^{13/} El problema, con un esquema de esta naturaleza, es que deja fuera a gran parte de la población pobre, dada la falta de cobertura escolar. Por ello, un sistema de cupones alimentarios podría resultar de mayor beneficio para la población pobre. De igual forma se podría establecer el concepto de desayunos escolares que al menos garantizaran un alimento al día a los niños en edad escolar.

^{13/} Véase, Gobierno de Honduras, Economic Reform Program,... op.cit.

Programa de cupones alimentarios para la
población más pobre

Formas de distribución	Población beneficiada
CESARES Y CESAMOS	Madres en gestación o en lactancia
Estancias infantiles o escuelas preprimarias	Niños en edad preescolar
Escuelas primarias	Niños en edad escolar hasta los 12 años

En materia de vivienda se requiere poner en marcha un programa que reduzca el actual déficit de 500,000 viviendas. El programa debe considerar que este saldo negativo proviene de las malas condiciones en que se encuentran las estructuras actuales. Por lo mismo, se puede pensar en dos líneas de acción: vivienda nueva y remodelamiento mínimo de la vivienda. En el primer caso se debe poner el énfasis en los programas de vivienda, con base en la autoconstrucción y utilizando materiales locales, puesto que de lo contrario el costo tiende a elevarse exageradamente, lo que hace inviables los programas masivos de construcción de vivienda. En el segundo caso, el programa buscaría establecer parques de materiales en las zonas rurales, con el fin de promover el mejoramiento de las viviendas.

Estos elementos podrían ayudar a constituir un esfuerzo nacional en términos de dotar a la sociedad hondureña de un piso social básico. Se garantizaría así un mínimo de acceso a satisfactores básicos, y al mismo tiempo sentarían las bases para capacitar mejor al capital humano.

c) El papel de la actividad comunitaria y cívica

Sin lugar a dudas, la estrategia para afrontar la pobreza requiere de un esfuerzo común de todos los sectores institucionales, puesto que los rezagos son enormes y no se puede por ello depender sólo de la acción gubernamental.

Las ONG han demostrado tener un gran potencial para echar a andar programas específicos contra la pobreza. Sin embargo, es necesario promover una mayor concertación entre ellas, con el fin de que se logre una acción más

coordinada y se evite la dispersión de esfuerzos que ha sido hasta la fecha una característica de su actividad.

La Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) mantiene programas en una amplia gama de aspectos que podrían contribuir a coordinar acciones en favor de la pobreza. Los programas actuales son: salud, educación no formal, agropecuario, microempresa, infraestructura, vivienda, conservación del medio ambiente, derechos humanos y cultura democrática.

Esta visión de la FOPRIDEH podría ayudar a conformar otras federaciones de las ONG que pudieran garantizar cierto tipo de metas específicas en torno a la solución de los programas.

Otro mecanismo que podría utilizarse con fines de promoción comunitaria sería el Fondo Hondureño de Inversión Social, que podría alentar la acción colectiva en la realización de sus proyectos.

En este sentido, la ayuda comunitaria y cívica en apoyo al combate a la pobreza tiene un potencial amplio, como sería el caso de un sistema de contribuciones voluntarias para apoyo a programas sociales. Un mecanismo de éxito sobre el particular ha sido interrelacionar el gasto por medio de tarjetas de crédito para aportaciones a fondos sociales; de esta forma se apoya cierto tipo de programas sociales. En este campo, la acción comunitaria y cívica puede ser un elemento central en una estrategia contra la pobreza, puesto que tiene un efecto detonador sobre el resto de las actividades.

A pesar de su potencial, la acción comunitaria y cívica no debe concebirse como una solución, sino como parte de una estrategia que movilice a todo el país para resolver el problema de la pobreza extrema.