

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1794
1 de junio de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

POLÍTICAS CONTRA LA POBREZA EN HONDURAS

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL dentro del marco del proyecto CEPAL/PNUD-Honduras "Marco conceptual y operativo para la superación de la pobreza en Honduras" (HON/97/030/A/08/51). No ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	Página
Resumen	v
I. BREVE DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA	1
1. Cuantificación de los pobres	1
2. Características de los pobres	2
3. Acceso y aprovechamiento de los servicios sociales básicos	2
II. LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: UN ENFOQUE INTEGRAL	4
III. REQUISITOS INSTITUCIONALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO	7
IV. REFORMAS SECTORIALES EN MARCHA: SU RELEVANCIA CONTRA LA POBREZA	9
V. SOBRE LAS POLÍTICAS FOCALIZADAS	11
1. ¿Por qué focalizar?	11
2. Focalización directa e indirecta	11
3. Ventajas de la focalización geográfica en Honduras	11
4. Información para la focalización	12
5. Los retos de la focalización en Honduras	13
6. El aporte estratégico del PRAF al combate de la pobreza	15
I. POSIBLES LÍNEAS DE TRABAJO PARA EL PNUD EN EL ÁMBITO DE LOS PROGRAMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA	17
BIBLIOGRAFÍA	19

Resumen

El documento expone un breve diagnóstico de la pobreza en Honduras para luego presentar una estrategia de lucha contra la pobreza desde un enfoque integral. Dentro de esta estrategia destaca, entre otros aspectos, la necesidad de mejorar la distribución de la riqueza como una tarea conjunta de la política y la política social, y la ampliación de la cobertura y mejora en la calidad de los programas sociales por medio de la complementación de programas universales de servicios sociales básicos y programas focalizados. En la tercera parte del documento se analizan algunos requisitos institucionales para modernizar la gestión del Estado en función de mejorar sus capacidades para enfrentar la lucha contra la pobreza. En las secciones siguientes se tratan aspectos relativos al modo como las reformas en educación y salud en marcha favorecen la lucha contra la pobreza, y las ventajas de las políticas focalizadas para ofrecer servicios o productos relevantes y pertinentes a la población más pobre. Finalmente, se definen las líneas de trabajo que podría desarrollar el PNUD en el ámbito de los programas para la superación de la pobreza.

I. BREVE DIAGNOSTICO DE LA POBREZA¹

1. Cuantificación de los pobres

Se define como pobres a aquellos cuyo ingreso familiar es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que satisfagan sus necesidades básicas; en cambio, el ingreso de los indigentes no les alcanza siquiera para adquirir una canasta básica de alimentos.

En el caso de Honduras, la pobreza ha mostrado marcadas fluctuaciones en las dos últimas décadas, en consonancia con el ciclo económico; durante la presente década se observa una reducción de la pobreza, pero que sigue siendo muy alta en términos absolutos. Del total de hogares a nivel nacional en 1996, un 49.8% son indigentes y un 23.7% pobres.

Hay un inequívoco predominio rural de la pobreza y de la indigencia. Los datos de la Encuesta sobre indicadores socioeconómicos de 1994, que tiene mayor representatividad rural que la Encuesta de hogares, muestra que en el campo la pobreza siempre es mayoritaria: en la zona rural de Occidente, que concentra el mayor contingente, 96.1% de los hogares es pobre y 88.4%, indigente. Aún en la zona rural sur, que tiene los mejores índices, 78% son pobres. De allí que la gran mayoría de los pobres hondureños, sean miembros de familias que residen en la zona rural y realizan actividades agropecuarias de subsistencia o de producción de pequeña escala, sin crédito y con un acceso muy limitado a la tierra.

En cuanto a las ciudades, conforme las aglomeraciones urbanas son más pequeñas, se aprecia hay un sistemático crecimiento de la pobreza de sus habitantes (SECPLAN, BID, UNICEF, 1996, pp. 17-19).

La Encuesta de Hogares de 1996, por su parte, a pesar de su sesgo urbano, muestra también el claro predominio de la pobreza rural y de su profundidad: en el campo, un 18.% de los hogares eran pobres y un 59.7% indigentes.

Este panorama no sorprende, considerando la alta concentración de la tenencia de la tierra: existe una alta correlación entre la pobreza rural, el escaso tamaño de la explotación agrícola, que no tiene la extensión requerida para que una familia campesina genere un ingreso adecuado para vivir, y las rudimentarias técnicas de producción de la agricultura campesina, con uso muy limitado de fertilizantes, pesticidas, semillas mejoradas, métodos modernos de cultivo o equipo mecanizado.

La concentración del ingreso en Honduras es muy alta, y prácticamente no ha variado desde los años sesenta. Según estimaciones del Banco Mundial, el coeficiente de Gini se ha reducido apenas 6 puntos entre 1960 y 1993, con valores respectivos de 0.60 y 0.54: en ese último año, el 40% de los hogares más pobres percibían menos del 10% del ingreso, mientras que el 10% de los hogares más ricos recibían alrededor del 50% del ingreso nacional (SECPLAN, BID, UNICEF, 1996, p. 23).

2. Características de los pobres

La tasa de fecundidad de los pobres es mucho más alta, que la del resto de la población. La Encuesta de hogares de 1996 muestra que siendo el número promedio de miembros por hogar de 5.2 en el país y de 3.9 en los hogares no pobres, la cifra es de 5 en los pobres y de 5.9 en los indigentes. La tasa de dependencia de los pobres duplica la de los hogares no pobres.

¹ Las referencias a la Encuesta de hogares de 1996 se hacen tomando en cuenta las estimaciones realizadas por la CEPAL.

La misma Encuesta muestra que la escolaridad del jefe de hogar es una variable significativa asociada con los ingresos: mientras la población no pobre cuenta con 7.2 años de escolaridad promedio, los pobres crónicos tienen sólo cinco y los indigentes 2.9. En la zona rural ello es peor: los jefes de hogares indigentes rurales tienen únicamente 2.1 años de estudio.

Algunos indicadores de escolaridad evidencian su estrecho vínculo con la amplia difusión de la pobreza. En 1994, 35% de la población de 16 años y más era analfabeta, 47% en el área rural y 19% en el área urbana; en el caso de las mujeres, las tasas rurales de 48% duplicaban a las urbanas. Si bien en la población menor de 16 años, hay descensos del analfabetismo, éste sigue siendo muy alto: 23.4% a nivel nacional, 13.3% en el área urbana y 31.1% en el área rural. El analfabetismo femenino es también mayor en este grupo, con 24.3% a nivel nacional y 31.8% en el área rural, pero menor en el área urbana, con 15.2%. La escolaridad promedio, que en 1988 era de sólo 3.1 años, se había incrementado a 4.3 en 1994, con lo cual sigue siendo muy baja (SECPLAN, BID, UNICEF, 1996, p. 24).

El capital humano de los pobres, por tanto, es extraordinariamente reducido en términos de logros educativos. El acceso de la población rural a los servicios de salud es también muy limitado, debido a las carencias de éstos en el área rural y a la gran dispersión de esta población.

En cuanto al empleo, la tasa de inactividad es mucho más elevada en los hogares pobres, sobre todo en aquellos afectados por una pobreza crónica, y la categoría cuenta propia es predominante entre los pobres crónicos y minoritaria en los no pobres. La categoría asalariado tiene su representatividad más elevada entre los no pobres. Las jefas de hogar se hallan desfavorecidas en el mercado laboral: sufren mayor desempleo e inactividad, y mayor propensión al empleo informal. Los jefes de hogar pobres, especialmente de los que sufren pobreza crónica, tienden a insertarse en el sector primario y en la rama de la construcción; las jefas de hogar, lo hacen predominantemente en el sector servicios.

Los índices de desempleo no son muy altos y fluctúan alrededor del 5%. Pero el subempleo tiene efectos muy negativos: afecta a 31% de las personas con empleo. Y ambos fenómenos afectan de manera más pronunciada a las mujeres: por ejemplo, en el grupo de 30 a 44 años, el 29% de los hombres está desempleado o subempleado, mientras que las cifras llegan al 40% entre las mujeres. También los jóvenes de ambos sexos que ingresan al mercado por primera vez se ven muy afectados (SECPLAN, BID, UNICEF, 1996, p. 23).

3. Acceso y aprovechamiento de los servicios sociales básicos

Lamentablemente, no se dispone de mediciones adecuadas del impacto redistributivo del gasto social a nivel de los hogares. El Informe de Desarrollo Humano de Honduras dará cuenta de las disparidades del gasto en el plano municipal. Diversos indicadores evidencian la necesidad de incrementar la cobertura y la calidad de los programas sociales básicos para enfrentar la pobreza.

En 1994, el gasto social en educación como porcentaje del PIB era de 4.2% y en salud del 2.7%, cifra esta última especialmente baja (Ruta social, 1996). A partir de 1994, el gasto social ha disminuido, para llegar en 1995 a un nivel semejante al de 1990. Esto ha llevado a afirmar que dicho gasto ha sido utilizado como instrumento de ajuste frente a los desequilibrios financieros. Al inicio del ajuste, los sectores más afectados fueron salud y trabajo y el más protegido educación, aunque éste disminuye desde 1994 a favor del sector salud (SETCO, 1997, p.43).

El gasto social se utiliza de manera ineficiente, ineficaz e inequitativa, problemas todos que interactúan con la escasez de recursos. A continuación, se presentan algunas evidencias.

En la educación primaria, los logros académicos son bajos, hay sólo 3 ó 4 horas de clase efectivas por día y los alumnos sólo asisten durante 110 días al año. El ausentismo de los maestros es alto, y su supervisión y evaluación resulta inadecuada. Existen muchas escuelas unidocentes, donde los estudiantes de un determinado grado reciben apenas un poco más de una hora de atención diaria, y 60% de las escuelas rurales cuentan con una sola aula para atender a los distintos grados. En 1992, las tasas de repitencia del primer grado eran de 41%, y disminuían gradualmente hasta ser inferiores a 5% en el sexto grado. La deserción también es muy alta, sobre todo en tercer grado. Sólo 29% de los alumnos termina actualmente el sexto grado. Se ha constatado que las tasas de promoción en primaria son función del nivel de gasto por estudiante (Secretaría de Educación, 1997a, Tomo I, p.263; Ruta Social, 1996, p.36).

La educación media tiene una cobertura muy baja: en 1995 era de 35%. Cuenta con un ciclo exageradamente diversificado, desde una perspectiva tanto de eficiencia como pedagógica: existían entonces 54 modalidades, siete de ellas en el ciclo común (Secretaría de Educación, 1997b, Tomo II, p.210). De esta población, uno de cada cinco estudiantes deserta, y diferentes diagnósticos sobre conocimientos adquiridos muestran la inquietante calidad del nivel (Ib., 1996, p.40).

La educación superior tampoco es ajena a los problemas de calidad y eficiencia. Acceden a ella alumnos que proceden de los sectores sociales de mayores ingresos. El ingreso es libre, y los niveles de deserción, altísimos. En la Universidad Nacional Autónoma (UNAH), de un promedio de 3.4 materias inscritas por período, se aprueban 1.2 materias. La cuestionada calidad de la educación universitaria y su eficiencia inciden en la calidad de los recursos humanos que se dedican a la educación básica: por ejemplo, en el caso de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM), el promedio anual de graduados en el período 1990-1995 representa sólo el 5.4.% del total de inscritos en 1990 (Ib., p. 35). Obtener una maestría universitaria requiere, en promedio, de 16 a 18 años! (Secretaría de educación, 1997b, Tomo II, p.218).

La envergadura de los problemas educativos ha llevado a la Secretaría de Educación a formular propuestas de cambio en el Plan Decenal de Reforma denominado Escuela Morazánica.

En cuanto a lo relacionado con la salud, es necesario mencionar que Honduras vive una transición epidemiológica polarizada, donde se traslapan las eras epidemiológicas. El bienestar en salud se distribuye desigualmente en detrimento de los pobres. En 1994, por ejemplo, una encuesta efectuada a partir de una muestra de 212.552 niños en edad escolar, mostró que el 62% sufría algún tipo de desnutrición y 38% estaba afectado por desnutrición crónica; tres de cada cuatro niños que sufren algún tipo de retardo por esta causa habitan en el área rural.

La eficacia del gasto en salud se ha hecho notar fundamentalmente en los programas de vacunación, pero se estima que el 20% de la población no tiene acceso a ningún tipo de servicios de salud. La distribución del presupuesto de salud es muy desigual entre las regiones: por ejemplo, el gasto per cápita en atención primaria para la región 3 es notablemente más bajo que en el resto del país.

En cuanto al servicio de agua potable se aprecia que 89% de la población urbana tiene acceso, aunque a nivel nacional todavía hay casi un tercio de la población no lo tiene (Ruta Social, 1996, pp. 55, 68 y 69).

De allí la relevancia de que "Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza" (Secretaría de Educación, 1997a, Tomo I, p.73), sea uno de los objetivos de la modernización del Estado.

II. LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: UN ENFOQUE INTEGRAL

El marco de cooperación nacional del PNUD con Honduras afirma en su punto 18: "El apoyo del PNUD a los programas de compensación social deberá enmarcarse dentro de una estrategia más amplia de erradicación de la pobreza". A continuación, se plantean algunas consideraciones estratégicas a este respecto.

La extrema desigualdad de la distribución del ingreso, que coloca al país en una posición extrema en la comparación latinoamericana y del Caribe, conforma una trama con el desigual acceso a los factores que crean capital humano que sufren los pobres. Así, desde puntos de partida asimétricos, los oportunidades que existen para los pobres son mínimas en todos los terrenos.

Para superar la pobreza, sin duda, es indispensable lograr mayor crecimiento económico, que sea sostenible en el largo plazo. Sin embargo, ello por sí solo resulta insuficiente. Tanto el modelo económico como la política económica y social deben procurar una mejor distribución de la riqueza y del acceso a los frutos del desarrollo, a fin de lograr una sociedad más equitativa.

En esa perspectiva cabe considerar, entre otros aspectos, el adecuado acceso a activos como la tierra, el nivel de los salarios, y la inversión en capital humano de los sectores pobres. Respecto esto último, es fundamental elevar la prioridad macroeconómica y el impacto de las políticas sociales.

Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas sociales también debe contribuir a un importante cambio de valores en la sociedad hondureña, que lleve a premiar el esfuerzo: por ejemplo, debe promoverse que los logros educativos se plasmen en claras mejoras de ingreso.² Cabe premiar el esfuerzo y el desarrollo del talento, y no las ventajas o desventajas asociadas con la familia o con el territorio en que se nace: debe impugnarse precisamente la desigual superposición de ventajas y desventajas que afectan a los ciudadanos. Este cambio, a su vez, debe valorizar y alentar justamente la ética del trabajo y el esfuerzo individual constante y sistemático indispensables para superar la pobreza, en contraposición al estigma, la precaria autoestima o el delito como respuesta a la desmedrada condición social.

² En ese sentido son interesantes los hallazgos del Informe de Desarrollo Humano de Honduras, que se encuentra en proceso de elaboración, que evidencia que en ocasiones no hay diferencias de ingreso sustanciales entre individuos que tienen acceso a diferentes grados de educación. Ello podría mostrar el peso de otras variables, como el clientelismo y el caudillismo político, para acceder a determinado ingreso. Por su parte, un documento oficial también reconoce este fenómeno: "... la política, más que la educación alcanzada, se constituía en el criterio principal para lograr un empleo, especialmente en el sector público, principal empleador dentro de la esfera formal. Esta última peculiaridad enviaba mensajes erróneos a la sociedad de los años sesenta y setenta acerca de la importancia de la educación como vehículo para el ascenso social." (Secretaría de Educación, 1997, tomo II, p.179).

Se debe superar la miopía de visiones que advierten en este esfuerzo nacional únicamente el beneficio directo que pueden obtener los pobres, y que niega las externalidades asociadas con el bienestar general de los ciudadanos. Por el contrario, cabe reconocer que, en el marco de la globalización, al combatir la pobreza se amplía la competitividad del país y la sustentabilidad de su desarrollo económico mediante el incremento de las capacidades de sus recursos humanos: la explotación de mano de obra barata es hoy una fuente espuria y frágil de competitividad en el mundo, y se requieren recursos humanos capacitados para la impostergable renovación tecnológica del país.

Hechas estas apreciaciones y considerada la extremada difusión de la pobreza en el país resulta evidente que, para superarla, se requiere no sólo de programas focalizados, sino también de servicios básicos que se realizan en el marco de programas universales, como las de carácter eminentemente sectorial en el campo de salud y educación, que tienen sendas repercusiones en este plano.

En muchos casos se trata de hacer efectivas las políticas universales sectoriales. Tal como plantea para la educación el Plan Decenal Escuela Morazánica: "La promoción anual, la retención de niños hasta cumplir con la educación básica completa, y la graduación dentro de los límites de edad estipulados, deben ser adoptadas como características mínimas y universales" (Secretaría de Educación, 1997a, Tomo I, p.263).

Las acciones y políticas contra la pobreza comprenden un amplio espectro. La focalización es parte de la estrategia global para reducir la pobreza: el énfasis que cabe dar a las políticas macroeconómicas, sectoriales y focalizadas en cada país es función de la naturaleza específica de la pobreza y de su profundidad. Y en Honduras, donde la pobreza está muy difundida, y donde el Estado adolece de graves debilidades en su capacidad ejecutora, la lucha contra la pobreza requiere ampliar el acceso a los frutos del crecimiento económico, dar un fuerte apoyo a los servicios sociales básicos, y realizar programas focalizados integrados con esos esfuerzos.

Si está ausente esta relación complementaria entre los servicios básicos y los focalizados, la acción focalizada tendrá un impacto menor que el potencial, o bien tenderá a debilitarse con el transcurso del tiempo. Hay evidencias claras en el país de la necesidad de establecer una relación sinérgica y complementaria entre la ampliación y mejora de los servicios sociales básicos y los programas focalizados.

Por ejemplo, la adecuada condicionalidad de los bonos materno-infantiles del PRAF ha tenido un efecto positivo en cuanto a incrementar la demanda de atención primaria en salud de su grupo objetivo. En las mismas zonas, sin embargo, la ineficacia del sistema de referencia en salud, la escasez de medicamentos y materiales y otros elementos más, han conspirado contra un adecuado aumento de la cobertura de atenciones en salud.³

Otro hecho que también llama a la reflexión respecto de la necesidad de una relación complementaria entre programas universales y focalizados son los denominados problemas de sostenibilidad enfrentados por diversas obras de infraestructura realizadas por el FHIS: son indispensables estrategias de mantenimiento permanente de las obras, que pueden involucrar a los entes sectoriales

³ Ver al respecto "Informe resumido de evaluación provisional del proyecto Honduras 4371 (Ampl. 1), Plan de bonos de alimentos", marzo de 1995. En la evaluación interdisciplinaria intervinieron especialistas de FAO, UNESCO, OPS, OIT y del Servicio de Evaluación.

pertinentes, los gobiernos locales, las comunidades, o bien a varios actores con funciones claramente definidas.⁴

La lucha contra la indigencia y la pobreza puede verse fortalecida si confluyen avances en las reformas sectoriales que se encuentran en marcha y que aspiran a lograr mayor cobertura y calidad de los servicios de salud y educación, con la consolidación de una perspectiva no asistencialista en instituciones como el FHIS y el PRAF, que se oriente a potenciar la habilitación de la capacidad productiva de las personas. En el caso del FHIS, se pretende dar mayor énfasis a proyectos productivos (por. ej. microproyectos de riego). En el caso del PRAF, el programa de capacitación de mujeres ha ganado un creciente espacio, y la experiencia de los bancos comunales pone sobre el tapete incluso la posibilidad de constituir un Banco de la Mujer.

Deben consolidarse también otras políticas y programas estatales que pertenecen a sectores que no son "sociales" en sentido estricto, pero que tienen importantes efectos en los pobres porque inciden en su precaria formalización de activos, en el escaso acceso a recursos para validar sus capacidades, o en adversidades del medio ambiente que los afectan específicamente.

Destacan en ese sentido las políticas relacionadas con el sector rural: acceso a crédito, que a su vez implica una adecuada legalización de la propiedad rural mediante un moderno catastro; políticas de comercialización, de asistencia técnica y de transferencia de tecnología a la pequeña producción campesina; programas de conservación de suelos y de control de degradación del medio ambiente; así como programas de irrigación.⁵ Por ejemplo, se calcula se han entregado títulos de propiedad únicamente a un tercio de los nuevos propietarios de tierras del sector reformado.

La reforma agraria puede ser un medio importante para combatir la pobreza, porque permite modificar la concentración de los activos, formalizar y legalizar la tenencia de la tierra y porque incide favorablemente disminuyendo la polarizada concentración del ingreso. No en vano la Constitución declara a la Reforma Agraria "de necesidad y utilidad pública", y le otorga al Poder Ejecutivo, responsabilidades exclusivas en su promoción y ejecución. También, dadas sus características y amplitud, dicho texto afirma que el Estado puede compartir su ejecución con los propios beneficiarios del proceso, como son los campesinos, agricultores y ganaderos legalmente reconocidos (Comisión de Modernización, pp. 4 y 5).

Como perspectiva general, deben usarse eficiente y eficazmente los recursos, orientación que puede verse favorecida por la modernización de la gestión pública, que se analizará más adelante. Resulta fundamental también avanzar en la erradicación de la corrupción, tema que ha sido abordado específicamente con el Programa Nacional de Control de la Corrupción, ya que ésta restringe de hecho los recursos que efectivamente se canalizan a lo social (Ib., pp. 16 y 17).

En relación a los sistemas de agua y saneamiento, en 1993 por ejemplo, 64% de los proyectos del FHIS tenían problemas de sostenibilidad. En el mismo período, en 16 comunidades urbanas atendidas por el SANAA en el Programa de Barrios en Desarrollo, los índices de sostenibilidad eran adecuados (SECPLAN/UNICEF/PNUD, 1995, p.63). En cuanto a la nueva estrategia del FHIS para el mantenimiento de las obras ver FHIS, 1997, p.6.

⁵ Como se vió, es importante en ese sentido que el FHIS pretenda ampliar los microprogramas de irrigación.

La descentralización política y de los programas sociales abre espacios de participación ciudadana en el plano local y regional. Debe fortalecerse esta participación en aras de contribuir a consolidar una agenda programática de combate a la pobreza en estos niveles; es importante divulgar los derechos ciudadanos y capacitar a las personas para evitar la manipulación clientelista o prebendaria. Por ejemplo, por esa vía, puede lograrse que los Cabildos abiertos sean verdaderos espacios participativos que ayuden a fortalecer la democracia y la integración social.

III. REQUISITOS INSTITUCIONALES PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El desarrollo institucional del Estado hondureño enfrenta limitaciones. Y para lograr calidad y relevancia en la prestación de servicios deben superarse deficiencias de la gestión pública. Las debilidades que se encuentran en Honduras en materia de gestión pública son similares a las que pueden encontrarse en otros lugares de América Latina y el Caribe (Sojo, 1996). Se las sistematiza a continuación (Sojo, 1996):

i) La integración institucional es muy débil. Hay falta de coordinación y de complementariedad entre los programas, las instituciones, y los diferentes niveles de prestación de servicios. Existen evidentes traslapes de funciones y programas. La toma de decisiones generalmente es muy centralizada, pero los entes a su cargo adolecen de limitaciones para efectuar funciones supervisoras y evaluadoras.

ii) No hay sistemas para evaluar el cumplimiento de objetivos, el logro de estándares de calidad, y la capacidad de gestión.

iii) Los recursos humanos están seriamente desaprovechados, o bien no son los adecuados. No hay incentivos asociados con la calidad del desempeño y con los resultados. Los sistemas de remuneraciones cristalizan generalmente relaciones de poder ajenas a la gestión, y no reflejan los diversos grados de complejidad, responsabilidad, participación y compromiso asociados con las diferentes tareas. Hay altos grados de inflexibilidad en la contratación de personal, que nutren el binomio "malas rentas con estabilidad" e impiden aplicar mecanismos serios de evaluación del rendimiento; existe generalmente una concentración geográfica de recursos humanos capacitados.

En tales circunstancias, se reduce de manera notable la capacidad para enfrentar con eficacia los desafíos de la lucha contra la pobreza y para incrementar la eficiencia del gasto social sectorial y focalizado.

El proceso de modernización del Estado hondureño contempla la aplicación de medidas específicas en diversos aspectos del campo de la gestión. Por ejemplo, respecto de los recursos humanos con que cuenta el Estado es importante la reforma del servicio civil, que modificaría la entrada y la permanencia de los funcionarios en la administración pública.

El avance de esta reforma sería auspicioso para mejorar la calidad de los servicios sociales. Se propone: mejorar el régimen del servicio civil en los niveles normativo, institucional y operacional; desarrollar un nuevo sistema de clasificación de puestos y escalas, estructura salarial y plan de incentivos; desarrollar una política moderna de recursos humanos, que modifique la contratación y los criterios de

selección. La política de salarios permitiría carreras más flexibles y microsistemas de carreras que permitan la especialización; también reforzaría los incentivos en aquellos cargos que presentan más requerimientos técnicos y académicos. Se desea, en general, hacer viables los sistemas de incentivos y elevar los requisitos mínimos de ingreso (Comisión modernización, 1997, p.30). Actualmente, se están haciendo proyectos piloto en agricultura y recursos naturales.

Las reformas sectoriales contemplan también nuevas modalidades de gestión. En educación, por ejemplo, se afirma la necesidad de "promover un sistema salarial y de estímulos para los docentes basado en el compromiso profesional, la calidad de su desempeño y la búsqueda de excelencia" (Secretaría de Educación, 1997a, Tomo I, p.255).

Naturalmente, el proceso está sujeto a negociaciones políticas, que determinarán finalmente el grado de avance y las singularidades de la reforma del Estado, y que están en la base de algunas aparentes paradojas. Por ejemplo, aun cuando está en el horizonte la reforma del servicio civil, recientemente se han aprobado cuatro o cinco regímenes específicos. O bien, se aprobó un sistema de carrera docente que permite a los gremios intervenir en diferentes funciones de gestión. También en el caso de los médicos en 1997 se aceptaron aumentos salariales para un período de tres años, con montos indexados desligados del desempeño efectivo.

Es necesario avanzar en cuanto a la integración institucional, en aras de reforzar la especialización de funciones, y de establecer una relación integrada entre los programas sociales. De allí la relevancia de la coordinación, que debe permitir establecer prioridades de desarrollo social, en torno a las cuales se especifique el papel que debe cumplir cada entidad o programa y sus relaciones complementarias. Al establecer prioridades se facilita colaborar, compatibilizar objetivos y negociaciones presupuestarias.

La coordinación debe complementar las acciones encaminadas a superar las debilidades propias y específicas de cada institución o sector. Implica trascender la tradición eminentemente sectorial de la política social, requiere fijar tareas y plazos que armonicen las tareas de organismos cuya calificación técnica, cultura de gestión, ventajas y desventajas son muy diversas.

La reciente fusión del gabinete económico y social es un paso que debe contribuir al esfuerzo integrador de las políticas sociales.

Para ser viable, la coordinación de la política social debe orientarse a lograr beneficios mutuos de las instituciones involucradas: no se trata de limitar recursos ni competencias, sino de potenciar el impacto de los programas sociales.

Entre otros aspectos, debiera expresarse en la coherencia de los programas y también facilitar el uso complementario de infraestructura en la prestación de servicios, velando eso sí por una organización de las prestaciones que inhiba una competencia entre los objetivos de los programas que reduzca su eficacia: por ejemplo, de realizarse el esfuerzo de ampliación del número de aulas planteado en la reforma educativa, las aulas podrían usarse en ciertos horarios para ampliar la cobertura de control del niño sano.

Cabe destacar que lograr una integralidad de la prestación de programas ahorra recursos, pero también puede requerir recursos suplementarios, por ejemplo, destinados a modificar la gestión para que los objetivos de los programas que se coordinen no compitan entre sí.⁶

Para que la coordinación llegue a ser efectiva, debe despertar confianza. Y como implica fijar prioridades y compromisos, es crucial que resulte del diálogo entre las instancias que definen los objetivos del desarrollo social y de la lucha contra la pobreza, pluralidad de instituciones que, a su vez, debe reflejarse en la estructura que finalmente adopte la instancia coordinadora. Al escenario de confianza contribuye que se delimiten claramente las atribuciones, los procedimientos e instrumentos mediante los cuales se efectuará la coordinación, y los recursos financieros y técnicos concomitantes.

La lucha contra la pobreza requiere comparar, elegir y descartar usos alternativos de recursos. A tal fin es urgente difundir una cultura evaluadora, que permita establecer objetivos y beneficiarios claros y conocer su cumplimiento, disponer de estándares de calidad y de criterios técnicos para medir el desempeño e impacto de los programas sociales y la eficiencia del uso de recursos. Evaluar con fiereza y transparencia a la ejecución de la política social, coartando anomalías y, en un marco institucional favorable a la coordinación, permite reforzar las relaciones complementarias entre los programas.

IV. REFORMAS SECTORIALES EN MARCHA: SU RELEVANCIA CONTRA LA POBREZA

Como se verá, las políticas de carácter eminentemente sectorial que pueden contribuir a la superación de la pobreza cubren un amplio espectro: desde lograr nuevos equilibrios de los niveles de atención hasta proveer una mejor infraestructura. En general, los propósitos de elevar la calidad del servicio, su relevancia y pertinencia son todos elementos que posibilitan promover efectos dinámicos de inversión en capital humano e incrementar el efecto redistributivo de los programas sociales. Un tema pendiente, que se mencionó en el apartado relativo a gestión, es que las mejoras de las remuneraciones del sector social estén vinculadas con el desempeño. Se tratarán a continuación aspectos de las reformas en educación y salud que favorecen la lucha contra la pobreza.

a) Educación

La modernización del Estado ha afectado ya al Ministerio de Educación que, desde enero de 1997, ha sido reestructurado, pasando de una organización tradicional por niveles educativos, a una estructura por funciones o procesos, tales como calidad educativa y diseño de curriculum. El nivel normativo se ha establecido en la capital del país y se han creado direcciones departamentales de educación a cargo de la red de servicios.

Las propuestas de reforma a la educación plantean mejorar la calidad y relevancia de la educación y lo vinculan a la superación de la pobreza. Contribuyen a esa sinergia innovaciones de carácter global y otras parciales, que asumen la forma de programas piloto.

⁶ Por ejemplo, la carga de trabajo generada por los programas del PRAF en los maestros y encargados de los centros de salud es alta y representó un incremento de actividades administrativas que fue en desmedro de sus labores específicas.

Cabe destacar entre otras el diseño de un nuevo curriculum para todos los niveles, con adaptaciones curriculares para atender las necesidades y culturas locales y uso de apoyos didácticos relevantes al medio; la reforma a los procesos de formación de docentes y el reforzamiento de la capacitación; la introducción del grado cero de educación básica, como sustituto de la formación preescolar, buscando desarrollar hábitos y habilidades que favorezcan el desempeño en la escuela primaria; la creación y distribución de libros de texto; el apoyo a la educación intercultural bilingüe.

Tienen estrecha relación con la superación de la pobreza las medidas que se orientan a ampliar el número de años que los alumnos aprueban, asegurar seis años de escolaridad, reducir la sobreedad en la educación básica y eliminar la repitencia. Pero también lo están las medidas destinadas a mejorar la calidad educativa, ya que como afirma la propuesta "es en la calidad donde está el valor de la educación" y es sabido que la educación de los pobres ha sido de mala calidad y ha estado tradicionalmente devaluada.

Aunque algunos logros derivarían también del mejor uso de recursos, la viabilidad de esta reforma está ligada al logro de consenso en la sociedad hondureña para aumentar la inversión en educación. Se estima, por ejemplo, que en las zonas pobres del país hay que construir al menos 3.900 aulas. Por otra parte, el éxito reformista también dependerá del comportamiento de los gremios sectoriales y de la capacidad política para conciliar los diversos intereses que se ven afectados por la reforma. También incidirá el involucramiento de las comunidades y las acciones de apoyo provenientes de otros ámbitos, como el sector salud o la política macroeconómica y que apuntan a la intersectorialidad de la lucha contra la pobreza.⁷

b) Salud

En este ámbito se trata de lograr un nuevo balance de recursos presupuestarios, aumentando aquellos destinados a la atención preventiva. El Ministerio se ha estructurado en dos subsecretarías: la de riesgos poblacionales, que se encarga de acciones preventivas y la de redes de servicio, que se preocupado de la infraestructura y de centros de diversa complejidad. La atención de la población minusválida -que representa un 5% del total- se ha recentralizado en el Ministerio de Salud. El presupuesto se ha desconcentrado en las regiones.

La reforma pretende mejorar calidad y ampliar cobertura, aspectos ambos que tienen una fuerte incidencia en la pobreza. Ello implica mejora, reemplazo y expansión de la infraestructura, según sea el caso, fortalecimiento de la red descentralizada mediante los CESARes y CESAMOs, mejoramiento de la capacidad resolutive existente y mejoramiento del sistema de referencia. Se trata de adecuar las prioridades programáticas al perfil epidemiológico de la población.

Se están desarrollando programas en áreas de pobreza rural. Por ejemplo, en el área de salud No. 2, desde 1992, se ha procedido a identificar las comunidades más pobres, dando una ponderación de 70% a la tasa de desnutrición y el resto al acceso a agua potable y a saneamiento. Dentro de los programas piloto contra la pobreza, se cuentan el desarrollo de un "modelo de pueblo saludable" que tiene una

⁷ Se trata aquí de ámbitos que van más allá de los problemas internos del sector educativo: "aparte de los problemas internos del sector educativo, la repitencia en el primer ciclo de educación está altamente ligada a factores económicos que afectan a los padres de familia, y otros, como la limitada cobertura de salud preventiva que reciben el niño en esta edad." (Secretaría de educación, 1997, tomo I, p. 240).

perspectiva intersectorial y que consta de un componente de desarrollo de la agricultura y otro de mejoramiento de condiciones de vida que incluye enfoques de salud pública (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional y Ministerio de Salud, 1996).

Se están preparando las bases de una reforma hospitalaria que pretende enfrentar la obsolescencia de infraestructura y tecnología y la crisis de abastecimiento de medicamentos.

V. SOBRE LAS POLÍTICAS FOCALIZADAS

1. ¿Por qué focalizar?

Las características específicas de algunos potenciales beneficiarios de la política social, o bien la singularidad de sus carencias y necesidades, hacen necesaria una oferta de servicios específica: éste es un propósito fundamental de los programas focalizados. Las singularidades pueden ser muy variadas, derivando de factores tales como el ingreso, el género, la etnia, la lengua, la morbilidad y el riesgo de salud, la localización geográfica. Por ejemplo, experiencias piloto con el bilingüismo en la escuela evidencian una mayor autoestima y un mejor rendimiento escolar de los niños.

Por otra parte, en el marco de políticas universales, algunos programas focalizados pueden tener como objetivo que determinados sectores superen barreras específicas de acceso a servicios universales y que logren un aprovechamiento adecuado de los mismos. Se trata, en ese caso, de proveer a los beneficiarios de mecanismos especiales que lo posibiliten. Por ejemplo, la introducción del grado cero de educación básica constituye de hecho un programa focalizado por sus propósitos, orientado a elevar el aprovechamiento en la escuela primaria de los niños más desfavorecidos.

2. Focalización directa e indirecta

Para satisfacer eficazmente uno u otro objetivo, la focalización implica seleccionar adecuadamente los beneficiarios, y ofrecer un servicio o producto relevante y pertinente. Por definición, implica elegir quiénes deben ser incluidos o excluidos de un programa, y contar con instrumentos y criterios para efectuar la selección. Cuando la identificación del beneficiario es individual, la focalización es directa es indirecta cuando se selecciona de forma agregada, considerando determinadas características grupales, sociales, o geográficas; la presencia de beneficiarios efectivos que no han sido seleccionados se denomina filtración o error de inclusión y el error de exclusión es su antípoda. Ambos tipos de focalización implican grados diversos de rigurosidad en la selección, y también diversa capacidad institucional y costos relacionados con la propia selección y con su seguimiento (CEPAL, 1994).

3. Ventajas de la focalización geográfica en Honduras

En Honduras -sobre todo en las zonas rurales- las variables territoriales, regionales y locales propias de los instrumentos de focalización geográfica tienen una alta eficacia selectiva, debido a que la gran difusión de la pobreza está asociada con una alta homogeneidad espacial de la misma, lo cual reduce las filtraciones

asociadas con la focalización geográfica:⁸ en ese sentido, el grado de difusión de la pobreza acota significativamente la preocupación respecto de las filtraciones.

Las filtraciones asociadas con las características de los instrumentos ocupan un lugar subordinado respecto de las exclusiones que son producto de las restricciones presupuestarias en un escenario de extendida pobreza. La extensión de la pobreza condiciona una importante veta de preocupación en el tema de focalización: la cobertura. Por ejemplo, el bono escolar que se considera altamente focalizado -en 1994, 88% de los beneficiarios eran pobres- tiene una cobertura muy baja: en ese mismo año, de los hogares bajo la línea de pobreza sólo 15% era beneficiario, porcentaje que era menor en el área urbana (SECPLAN, BID, UNICEF, 1996, p.29). Como las restricciones presupuestarias ineludiblemente acarrear fallas de cobertura, la extensión de la pobreza exige el establecimiento de prioridades en cuanto a los programas focalizados.

La gran difusión de la pobreza en el país hace pertinente privilegiar los instrumentos de focalización geográfica, orientación que de hecho se da actualmente. El costo de esta focalización es menor que el de una adecuada gestión de instrumentos para la focalización individual, y tiene como virtud su simplicidad administrativa. Por tanto, en cuanto a instrumentos de selección de beneficiarios, el esfuerzo en Honduras debe encaminarse a mejorar la eficacia y pertinencia de los instrumentos de focalización geográfica.

Es fundamental, en cualquier caso, considerar la adecuación de las variables consideradas en la focalización geográfica y su capacidad de síntesis respecto de las vulnerabilidades singulares que se desea atender con los programas específicos. Por ejemplo, si se trata de la calidad de la educación, las variables consideradas deben estar relacionadas con las carencias específicas en este ámbito.

La relevancia del espacio para asignar recursos está también condicionada por las unidades de diagnóstico pertinentes (individuos; programas; las unidades de prestación de servicios tales como escuelas, puestos rurales de salud, etc.), por las formas de intervención, y por el marco institucional y administrativo de la política social (CEPAL, 1994). En cuanto al último punto, es necesario superar la falta de integración sectorial y de integralidad de la política social, así como dinamizar su impulso descentralizador.

4. Información para la focalización

Se cuenta en el país con información interesante para focalizar, tal como la Encuesta de Riesgo Nutricional realizada por el Ministerio de Salud que, además de proveer información pertinente para el ámbito sectorial, contiene elementos sobre el estado de privación de grupos de la población.

El PRAF utiliza actualmente como sistema de focalización un indicador geográfico por aldea que deriva de una suma ponderada de sus necesidades básicas insatisfechas y del correspondiente índice de desnutrición de los niños de primer grado a partir del Censo de talla y edad (PRAF, 1997).

El Sistema de Información Geográfico-Social (SIGES) desarrollado por el FHIS puede ser útil para una focalización muy agregada, al considerar conjuntamente variables pertinentes para los sectores

⁸ Conforme las unidades geográficas utilizadas son más pequeñas, los errores de inclusión y de exclusión pueden reducirse notoriamente (Grosh, 1992, p. XI); sin embargo, ello plantea exigencias importantes respecto de la información y su actualización.

educación, salud, saneamiento básico y dotación de agua potable de todas las aldeas de Honduras, que se actualiza con la Encuesta de Hogares; entre los últimos se incluyen repitencia, tasa mortalidad, migración, PEA.

El FHIS focaliza sus recursos mediante el llamado Mapa de Pobreza, que para cada municipio pondera uniformemente: la tasa de desnutrición infantil y el número de hogares sin acceso a servicios de agua y sin acceso a saneamiento básico (FHIS, 1997, pp.9 y 14).

Cabe recordar nuevamente en este contexto el sesgo urbano de la Encuesta de Hogares, que subestima la pobreza rural y no da cuenta cabal de sus características. Su uso puede acarrear distorsiones en la focalización más refinada. No tiene ese sesgo la Encuesta sobre Indicadores Socioeconómicos, que sólo se realizó en 1994.

El programa de modernización del Estado contempla entre las tareas relacionadas con la descentralización y el fortalecimiento municipal, avanzar en la instrumentación de un Sistema Nacional de Información Municipal, y considera el diseño de una ficha única municipal para estandarizar información. Más allá de los propósitos racionalizadores buscados originalmente con el instrumento, una ficha de este tipo puede aprovecharse para programas focalizados hacia los municipios. Su información puede ser original y más actualizada que la del Mapa de la pobreza. Al diseñarse la ficha debiera tomarse en cuenta su uso para la focalización, para así facilitar la introducción flexible de preguntas o módulos ad-hoc.

La instauración de un moderno catastro multiuso, que provea también información para programas focalizados, será también de utilidad, pero está sujeta a acuerdos políticos.

5. Los retos de la focalización en Honduras

La gran difusión y profundidad de la pobreza plantean exigencias singulares a la focalización y condicionan el eje de las preocupaciones. En cuanto al énfasis, los errores de inclusión o filtraciones,⁹ aunque siempre sean relevantes, no constituyen el eje. Esa preocupación se subordina al desafío central de las políticas focalizadas en Honduras: a saber, ofrecer productos de buena calidad y pertinentes que constituyan instrumentos no asistencialistas, destinados a contribuir a que se trascienda la condición de pobreza.

Pero cabe señalar que en los programas en marcha y con los instrumentos de focalización vigentes es posible profundizarla. Aunque el FHIS ha aumentado el número de soluciones localizadas en las zonas más pobres, la inversión en los municipios con mayores niveles de pobreza puede aún incrementarse: en 1997, 17% de los recursos se invirtieron en municipios que el FHIS clasifica como teniendo un nivel de vida "regular" y 5% en municipios con condiciones aceptables: conjuntamente todavía representa casi una cuarta parte de la inversión del FHIS (FHIS, 1997, p. 15). También sería posible incrementar la

⁹ Por el contrario, los errores de exclusión estarán inevitablemente muy asociados a las restricciones presupuestarias que, al hacer necesario elegir poblaciones objetivo dentro de un universo de pobres muy extendido y profundo, ocasionan fallas de cobertura. Dentro de las restricciones presupuestarias hay que velar por reducir al máximo las exclusiones que pueden acaecer debido a los propios mecanismos de selección, o a las formas de prestación de servicios -por ejemplo, los lugares y horas donde se brindan servicios o entregan productos.

focalización del bono escolar, y aumentar los destinados a indigentes (SECPLAN, BID, UNICEF, 1996, p.28)

Ofrecer calidad y relevancia implica caracterizar adecuadamente las vulnerabilidades específicas que se desea enfrentar y, sobre todo, efectuar un buen diseño y una adecuada ejecución de los programas focalizados. Estos complementan el esfuerzo nacional por mejorar los servicios básicos universales de educación y salud que, al tener efectos dinámicos en la inversión en capital humano, deberán permitir la superación de la pobreza.

Es muy importante determinar claramente los objetivos que se quieren lograr con un programa focalizado, para evaluar su eficiencia y eficacia en esos términos. En ese sentido cabe también refinar los criterios utilizados para analizar la focalización: actualmente se utilizan índices de actividad o cuantificación de obras y su ubicación geográfica atendiendo al Mapa de pobreza (FHIS, 1997).

También cabe reflexionar sobre las metodologías de trabajo en programas focalizados: por ejemplo, cuando en el subprograma de desarrollo integral de la mujer del PRAF se identifica el analfabetismo como "la principal limitante para el avance del proyecto" (PRAF, 1997, p. 36), salta a la vista que si la población objetivo del subprograma es analfabeta, ello debiera determinar, desde un inicio, la metodología de trabajo, para que no constituyera un obstáculo, al menos de esa envergadura.¹⁰

Parece adecuado, como en el caso del PRAF, que la obtención de beneficios como el bono escolar esté condicionada a la permanencia dentro del sistema educativo o a la asistencia a controles de salud. Así se trasciende el asistencialismo propio de ayudas que no se condicionan a la inserción en programas con efectos dinámicos en la inversión en capital humano; y dado el reducido monto de los bonos, incluso este efecto indirecto puede ser el más importante en muchos casos.

Sin embargo, cabe controlar, por otra parte, los incentivos perversos que los bonos paradójicamente pueden generar en padres y maestros, en cuanto a incentivar la repitencia en ciertas zonas rurales, donde las barreras de continuidad educativa interactúan con las condiciones de acceso a los bonos. He aquí nuevamente un aspecto que llama la atención sobre las sinergias que deben existir entre las reformas sectoriales y los programas focalizados.

Es acertado que no hayan proliferado entes a cargo de programas focalizados. Más allá de aquéllos realizados en el marco sectorial, estos programas han estado fundamentalmente a cargo del FHIS y del PRAF. El PRAF, que nació como una suma de programas, probablemente requiere una mayor institucionalización pero, al igual que en el caso del FHIS, debe evitarse su burocratización.

¹⁰ Esto evidencia una de las debilidades del proyecto: "El bajo nivel educativo de las mujeres afecta el nivel de aprendizaje de las mismas sobre todo en los aspectos de capacitación social que constituye la parte teórica del proceso, tienen dificultad para entender y manejar conceptos con cierto grado de abstracción por ejemplo género, autoestima, corresponsabilidad y otros. También tienen limitaciones para el desarrollo de destrezas" (PRAF, 1997). Evidentemente, las metodologías de capacitación en este caso deben ser ajustadas.

6. El aporte estratégico del PRAF al combate de la pobreza¹¹

A primera vista, los bonos alimentarios y bolsones escolares y materno-infantiles pueden percibirse como aportes netamente asistenciales para aliviar los síntomas de la pobreza. Pero esa percepción no es justa, ya estos programas cumplen en la práctica importantes funciones de apoyo a la educación y la salud y a la conformación de una dinámica de autosuperación sustentable entre los sectores más pobres. De hecho, el carácter "asistencial" o "sustentable" de un programa o aporte tiene más que ver con la estrategia en que se inserta y con sus formas de realización, que únicamente con su contenido; en este caso, recursos para la compra de alimentos o satisfacción de necesidades básicas diversas. Concretamente, los programas de bonos del PRAF cumplen simultáneamente varias funciones:

- a) de alivio a los efectos de políticas de ajuste económico; proveen una "plataforma mínima" para liberar los esfuerzos de los pobres para superar esa condición;
- b) de acercamiento e integración de la población objetiva a la oferta de educación y salud;
- c) de potenciación y movilización de su capital social; y
- d) de empoderamiento de la mujer en pobreza y de su aporte al ingreso del hogar.

El PRAF sigue cumpliendo con su función original, de canalizar en forma focalizada ayuda económica y alimentaria a los sectores más necesitados y más gravemente afectados por los impactos de los programas de ajuste estructural. De hecho, en el presente año se vuelve a presentar necesidades de ajuste económico y fiscal, haciendo urgente que el PRAF cumpla con esta función de compensación del impacto del costo social de las políticas de ajuste, que suelen concentrarse más en los pobres al punto de poner en riesgo sus estrategias de supervivencia. Cabe notar que, de todos los rubros del presupuesto del Gobierno Central afectado por la necesidad de restricción del gasto, los bonos del PRAF están entre los que debieran ser protegidos: su misma concepción como medida compensatoria impone una lógica anticíclica en los recursos que se le asignan.

Los bonos del PRAF y los programas de apoyo a la microempresa del Desarrollo Integral de la Mujer, aportan a proveer a los hogares pobres de una plataforma mínima de satisfacción de necesidades básicas y de acceso a servicios que les da una ventana de oportunidad para elaborar e implementar una estrategia, ya no de mera supervivencia cotidiana, sino de escape sustentable de su condición de pobres. Además de liberar tiempo antes dedicada a la difícil búsqueda de sustento, la participación en los programas y en los grupos formados en torno a ellos les da acceso a información y a servicios públicos de variados tipos, y -sobre todo- les permite pensar con un nuevo optimismo y asertividad acerca de la posibilidad real de hacer un esfuerzo concertado por adquirir nuevas capacidades y de acumular activos de tipo material y de conocimiento.

Los programas de bonos sirven de anzuelo para que las madres (y los padres) se acercan a la oferta de educación y salud, lo que además de ampliar la atención hacia los niños más pobres que antes se quedaban excluidos de estas atenciones, permite la integración a esta oferta social de los mismos padres, que ayudan a cerrar la brecha entre sus culturas y las de la escuela o el puesto de salud.

¹¹ Este apartado se ha tomado de División de desarrollo social de la CEPAL, "El papel del programa de asignación familiar (PRAF) en la superación de la pobreza en Honduras", mimeo, marzo 1998.

Un subproducto importante de los programas de bonos alimentarios de educación y de salud materno-infantil ha sido la constitución de Tiendas de Consumo, iniciadas mediante la constitución de un stock en base a bonos donados en forma colectiva por las mismas madres. Permiten llevar a la población de las comunidades más pobres los alimentos y productos de primera necesidad a precios más bajos. Su aporte a la formación de capital social que alivia la pobreza en forma concreta e inmediata, multiplicando el impacto inicial de los bonos, hace asemejarse las Tiendas de Consumo a los Bancos Comunales y los proyectos productivos del Subprograma Desarrollo Integral de la Mujer, que también apoya a aquéllas.

Los programas de bonos, y en mayor medida los Bancos Comunales y proyectos de microempresa de grupos de mujeres, ayudan a potenciar y movilizar el capital social latente de las familias y comunidades pobres, especialmente las rurales. Este capital social -consistente en las redes sociales e instituciones informales de los pobres- se expresa en los comités de escuela, en los programas de monitoras de salud preventiva y de emergencia y en las organizaciones propias de los Bancos Comunales de mujeres. Estas formas de capital social son condición necesaria para que los grupos pobres se constituyan en actores en la sociedad civil local y regional, y para que desarrollen la sinergia microempresarial necesaria para aumentar sus ingresos.

Los Bancos comunales contribuyen en forma directa y rápida al alivio de la pobreza, a través del aporte al ingreso de la mujer y del hogar, a la vez que contribuye fuertemente al empoderamiento de ella en la familia y en la comunidad.

Aunque la población de adultos mayores todavía es pequeña en Honduras, crece rápidamente e incluye a las personas más vulnerables de la sociedad, los ancianos que son dependientes y que tienen necesidades importantes de atención de salud. Los Bonos a la Tercera Edad, en este sentido, cumplen un importante función asistencial. Sin embargo, muchos de los mayores de 60 son aún muy productivos, y necesitan, más que caridad, apoyos para realizar sus potenciales productivos. Por otra parte, la gran mayoría de los ancianos que sí son dependientes (los mayores de 75) no viven solos sino que son parte de un hogar, que en muchos casos también incluyen a una tercera generación de niños pequeños. Debería explorarse la posibilidad de coordinar con los otros componentes del PRAF, ya que los hogares pobres con ancianos y con infantes son los más necesitados de todos.

Por su parte, el subprograma de Desarrollo Integral de la Mujer (DI-Mujer) aporta una línea especial de capacitación, asistencia técnica y de crédito para que las mujeres de familias pobres -principalmente las beneficiarias de los dos programas de bonos- logren procesos de producción y ahorro grupal, con efectos importantes de autoestima y de empoderamiento. Frente a otros programas similares de fomento a la microempresa urbana o de los pequeños agricultores, el PRAF ha demostrado tener una ventaja comparativa, en su llegada a los sectores más pobres del país (especialmente comunidades rurales apartadas), de constituir Bancos Comunitarios exclusivamente femeninas, y de lograr que éstos tengan una casi nula morosidad y buenas tasas de ahorro y de rentabilidad. Sería posible contemplar su ampliación y la constitución de servicios de asesoría especializada para la consolidación sustentable de estos embriones de microempresas productivas, generadoras de empleo e ingreso femeninos en los estratos más pobres de Honduras.

DI-Mujer es una de las acciones más sostenibles dentro del PRAF. La acumulación de experiencias ha permitido definir mecanismos de contratación y tercerización de servicios de capacitación, y ya se cuenta con un amplio material de manuales de supervisión, monitoreo, organización y manejo de los Bancos Comunales, etc. Por otro lado, se ha formado un sólido equipo de promotores capacitados tanto para apoyar y proveer de asistencia técnica a los Bancos Comunales.

El PRAF como institución en proceso de consolidación ha acumulado un conjunto de aprendizajes para lograr el empoderamiento de la mujer en hogares pobres, rurales y urbanos, hasta ahora muy minusvalorada en las culturas populares tradicionales del país. Las experiencias mencionadas arriba, casi todas con participación exclusiva de madres (e hijas), dan cuenta de esta asunción de roles más igualitarias en el hogar, en la sociedad local y en la economía. Es factible que el PRAF tome un papel central en la implementación de un enfoque de equidad de género, dentro del programa propuesto en este sentido por el nuevo Gobierno.

Por otro lado, se puede contemplar el desarrollo de una estrategia de participación del hombre en algunas de las actividades ya generadas por el propio PRAF, mencionadas arriba. Esto se percibe desde varios ángulos. El logro de la equidad de género involucra la capacitación de los hombres, partiendo de su capacidad de comprender el aporte efectivo de la mujer en la economía del hogar; su aporte potencial con una perspectiva diferente y necesaria en la toma de decisiones comunitarias; y en la asunción por parte de los padres del compartir las responsabilidades hacia sus hijos, plasmadas en su integración a los comités de escuela y los programas de salud preventiva y de salud comunitaria.

VI. POSIBLES LÍNEAS DE TRABAJO PARA EL PNUD EN EL ÁMBITO DE LOS PROGRAMAS PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA

a) **Impacto redistributivo del gasto social sectorial:** Este tema ha sido escasamente trabajado. La Encuesta sobre indicadores socioeconómicos (ESIS) contiene únicamente información sobre algunos programas focalizados. Es probable que en la encuesta de ingresos y gastos que se está realizando, proporcione más información en esta área.

El PNUD podría apoyar -en el marco de su fortalecimiento a la Dirección General de Estadística y Censos- la obtención de información relevante para el análisis de este tópico tan importante para el adecuado diseño e implementación de las políticas sociales, poniendo énfasis en la obtención de información del área rural.

b) **Formulación de una estrategia y plan para la superación de la pobreza.** Si se decidiera llevar a cabo una actividad de este tipo, permitiría mejorar la coordinación intragubernamental y el logro de consensos. Ello podría, entre otros aspectos, catalizar elementos de las reformas sectoriales y de la reforma del Estado vinculados con el tema de pobreza y contribuir a establecer prioridades en los programas focalizados.

El PNUD podría abogar y tratar de generar consensos con los diferentes actores sociales involucrados en las reformas y con las instancias del Estado insertas en la estrategia y en el plan. Más tarde, podría apoyar su formulación, buscando además la participación sindical en la reforma.

c) **Clarificación de los derechos de propiedad sobre la tierra, modernización del sistema de titulación de tierras y el registro de propiedad inmueble.** Es un tema en el cual parece importante que se trabaje intensamente en Honduras durante los próximos años.

d) **Fortalecimiento y construcción de capacidades institucionales.** Esto podría lograrse mediante:

i) El apoyo a la coordinación del sector social en relación con las políticas de superación de la pobreza (Gabinete de desarrollo; otras instancias).

ii) La introducción de incentivos asociados con la calidad del desempeño y con resultados, vinculando la transferencia de recursos a resultados. para lo cual es necesario contar con indicadores de desempeño. Todo ello permitiría la realización del principio de rendición de cuentas, así como mejorar la eficacia y eficiencia en la ejecución de las políticas sociales.

El PNUD podría apoyar una investigación sobre mediciones, estandarizaciones e indicadores de desempeño adecuados para programas focalizados.

iii) Para el gobierno es necesario ampliar espacios para políticas focalizadas tipo PRAF y FHIS, avanzando hacia potenciar programas que habiliten a las personas en el plano productivo, y evitando la proliferación de entes. Se afirma que el PRAF requiere institucionalizarse, adoptando una forma institucional más clara que no lo burocratice.

El PNUD podría apoyar este proceso de fortalecimiento institucional del PRAF.

iv) Formación y capacitación de cuadros técnicos. Para consolidar las políticas de superación de la pobreza se requieren programas de reforzamiento de los recursos humanos, en especial de cuadros técnicos y gerenciales.

e) Superación de la pobreza y fortalecimiento de la gobernabilidad. Se requiere crear espacios de participación ciudadana en el plano local y regional para consolidar la agenda de lucha contra la pobreza en estos niveles. Para ello, el PNUD podría apoyar programas que tengan por objetivo la divulgación de derechos ciudadanos y la capacitación para la participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón y Ministerio de Salud Pública de la República de Honduras (1996), "Estudio sobre las estrategias y planes para el mejoramiento de la situación de la salud en la República de Honduras", Borrador del informe final, System Science Consultants Inc., Tegucigalpa, (mimeo), julio.
- CEPAL (1994), "Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN" (LC/R.1476), diciembre, Santiago de Chile.
- Cid, J. Rafael del y D. Kruijt (1997), Los pobres cuentan. Pobreza y gobernabilidad en Honduras, FLACSO, junio, San José, Costa Rica.
- Comisión Presidencial de la Modernización del Estado, Secretaría Ejecutiva (1997), "Modernización de la administración pública en el marco de la reforma institucional del Estado. La experiencia de Honduras", ponencia presentada por el Dr. Armando Aguilar Cruz al Diálogo de los Comisionados presidenciales de reforma y modernización del Estado, (mimeo), febrero, Santo Domingo.
- Fondo Hondureño de Inversión Social, Presidencia de la República de Honduras (FHIS II)(1997), "Informe de avance FHIS II", (mimeo), septiembre, Tegucigalpa.
- Grosh, M. (1992), From Platitudes to Practice: Targeting Social Programs in Latin America, Volume I: Synthesis, World Bank, Human Resources Division, septiembre, Washington D.C.
- PRAF (1997), "Subprograma de desarrollo integral de la mujer. Una experiencia compartida", versión revisada, (mimeo), junio, Tegucigalpa.
- Ruta social (1996), "Honduras. El gasto social y su eficiencia", julio, Tegucigalpa.
- SECPLAN, UNICEF, PNUD (1996), "Segundo informe de seguimiento y evaluación del Plan de Acción Nacional de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud. Perspectivas 1995 y hacia el año 2000", versión revisada.
- SECPLAN, BID, UNICEF (1996), "Pobreza y política social", agosto, Tegucigalpa.
- Secretaría de Educación (1997a), Educación y desarrollo. Estudio sectorial. Plan decenal. Escuela Morazánica, Tomo I, Tegucigalpa.
- _____ (1997b), Educación y desarrollo. Estudio sectorial. Plan decenal. Escuela Morazánica, Tomo II, anexos, Tegucigalpa.
- SETCO (1997), "El gasto social. Instrumento de política pública", enero, Tegucigalpa.
- Sojo, A. (1996), "La política social frente al ajuste y al incremento de la productividad en América Latina y el Caribe", Situación 1/96. América Latina, Servicio de estudios del Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao.