

6.1 Aspectos conceptuales

El desarrollo humano es el proceso que busca incrementar las libertades y las opciones de la gente ampliando sus capacidades de ser y hacer, a fin de lograr el tipo de vida que tienen razones para valorar. El desarrollo humano busca que las personas puedan lograr vidas más prolongadas y saludables, acceder a los conocimientos necesarios para lograr un buen desempeño en la vida social, tener un nivel de vida digno y participar activamente en los asuntos de la comunidad (PNUD, 2010b, págs. 2–3). En sintonía con lo que se ha venido sosteniendo en este Informe, se designa como inequidad territorial a las desigualdades geográficas que se consideran injustas y socialmente remediabiles.

Una de las grandes barreras al desarrollo humano de las personas en países como Honduras, derivan de las inequidades de carácter territorial. Estas inequidades son adscriptivas y van asociadas al nacer o vivir en un territorio determinado, lo que implica ventajas o desventajas sociales para que las personas puedan desarrollar sus potencialidades. Es así que puede decirse que hay regiones o territorios que generan ventajas sociales a sus habitantes debido al relativo acceso a servicios públicos y privados. En cambio, hay otros, como señala un estudio reciente de la CEPAL que “perpetúan y ahondan el rezago económico y social” (CEPAL, 2010c, pág. 132).

Al referirse a las inequidades territoriales, el mismo estudio de la CEPAL señala que “para lograr una mayor igualdad es indispensable

reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial”. [...] “Así como el desarrollo productivo precisa cierto nivel de desarrollo social para contar con las capacidades humanas necesarias y un entorno de mayor bienestar”, sostiene CEPAL, “el desarrollo espacial debe revertir la concentración de carencias básicas en los territorios sub-nacionales más rezagados, para que puedan gozar de las condiciones mínimas que les permitan remontar sus bajos niveles de productividad” (CEPAL, 2010c, págs. 131–132).

Este capítulo trata de relevar la importancia que tienen las inequidades territoriales en el desarrollo de las capacidades y las opciones de los hondureños y hondureñas para lograr mayores niveles de desarrollo humano y escoger el tipo de vida que tienen razones para valorar. Se utilizarán las mediciones tradicionales, pero innovadas, del desarrollo humano: a) el Índice del Desarrollo Humano (IDH); b) el Índice de Desigualdad de Género (IDG), y, c) el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Asimismo, se realizarán análisis asociados con la inequidad territorial, tales como: (a) la clasificación de los territorios según su nivel de desarrollo humano y la magnitud de las inequidades entre departamentos y entre municipios; (b) el progreso en desarrollo humano y su incidencia en la evolución de la inequidad territorial; (c) el impacto de la inequidad territorial en el desarrollo humano del país; (d) la acumulación de las inequidades de género y territorio, (e) el vínculo entre la pobreza multidimensional y las inequidades territoriales,

RECUADRO 6.1: Innovando el cálculo del IDH a nivel mundial y adaptándolo al caso hondureño

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida agregada del avance en tres dimensiones básicas para el desarrollo humano: salud, educación e ingresos. En el año 2010 se realizaron dos tipos de innovación en la metodología de cálculo a nivel mundial, donde se modificaron algunos indicadores, así como el método de agregación.

Salud

Se investigó medidas alternativas sobre la capacidad de disfrutar de una vida saludable, pero no se encontró ninguna opción mejor o más viable que la esperanza de vida al nacer, por lo cual este indicador se mantuvo.

Educación

En el ámbito de los conocimientos, en la metodología a nivel mundial, los años promedio de escolaridad sustituyeron a la alfabetización y la matriculación bruta se reemplazó con los años esperados de escolaridad, es decir, los años de educación que un niño puede esperar recibir dada la tasa de matriculación vigente. Esta innovación se adoptó porque cada vez más países calculan con mayor frecuencia los años promedio de instrucción. Dicha medida permite distinguir mejor entre países, mientras que los años esperados de instrucción son consistentes con la reformulación de esta dimensión en términos de años.

En el caso del IDH presentado en este Informe para Honduras y sus municipios, se mantiene el indicador de alfabetización, pues en el contexto hondureño aún existen municipios con bajas estimaciones de alfabetismo (menor al 50%) que se hace necesario monitorear. Asimismo, en lugar de los años de escolaridad promedio, se utiliza la tasa de escolaridad, que brinda un panorama más amplio, pues muestra si las personas han logrado los años de escolaridad correspondientes a su edad. Por no disponerse de estimaciones de años esperados de escolaridad a nivel de departamentos o y/o municipios en Honduras, no se utiliza este indicador.

Ingreso

A nivel mundial, para medir el nivel de vida, el ingreso nacional bruto (INB) per cápita reemplaza al producto interno bruto (PIB) per cápita. En un mundo globalizado,

suele haber grandes diferencias entre los ingresos de los residentes de un país y su producto interno. Parte de lo que ganan los habitantes se envía al extranjero, algunas personas reciben remesas del exterior y algunos países reciben considerables flujos de ayuda.

En el caso de Honduras, no se dispone de estimaciones departamentales, mucho menos municipales del PIB ni del INB. Lo que se usa en este Informe es una estimación de ingresos basada en los ingresos de los hogares provenientes por trabajo del respectivo departamento o municipio y ajustada a los valores del PIB per cápita nacional en poder de paridad adquisitivo.

Agregación

Se reconsideró la manera de agregar los índices parciales de las tres dimensiones. El IDH ya no es la media aritmética, sino la media geométrica de los tres índices. Un mal desempeño en cualquiera de las dimensiones ahora se refleja directamente en el valor del IDH y ya no existe sustituibilidad perfecta entre ellos. Este método captura cuán equilibrado es el desempeño de un país en las tres dimensiones. Como base para comparar logros, este método es también más respetuoso de las diferencias intrínsecas en los componentes que un promedio simple. Reconoce que la salud, los conocimientos y el ingreso son importantes, pero también que resulta difícil comparar estas diferentes dimensiones del bienestar y que no debemos dejar que los cambios en algunas de ellas pasen desapercibidos.

Mínimos y Máximos

En la metodología a nivel mundial ya no se utilizarán cortes predefinidos, para no ignorar los logros más allá de estos valores máximos. En su lugar se usan los valores mínimos y máximos observados en el conjunto de países con datos disponibles y en el período de análisis.

En el caso de este Informe, se siguen utilizando los valores mínimos y máximos tradicionales para cada indicador, pues Honduras aún está lejos de alcanzar estos logros y se considera mejor tener un rango de comparación absoluto a nivel global, que un rango relativo al interior de los departamentos o municipios del país.

6.2 El IDH y el desarrollo humano de Honduras en el contexto internacional

Antes de proceder al análisis del desarrollo humano en Honduras y las inequidades territoriales que lo singularizan, es necesario definir que es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), las últimas innovaciones que se ha introducido para su medición y determinar el lugar que ocupa Honduras a nivel mundial.

El Índice de Desarrollo Humano (INDH) es el instrumento que ha diseñado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para medir la situación del desarrollo humano de las regiones, países o territorios dentro de los mismos países. Este índice fue diseñado como un índice simple, compuesto por indicadores robustos en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. Para cada una de las dimensiones, a partir de los indicadores correspondientes, se calculan índices cuyo valor va de cero hasta un máximo de uno. El uno representa el máximo logro posible en cada dimensión, mientras que el cero significa que no existe ningún avance. El IDH es el resultado de promediar los índices de las tres dimensiones y su objetivo principal no es medir niveles absolutos de desarrollo humano, sino más bien permitir la comparación entre países u otro tipo de territorios e incluso entre grupos de personas.

Desde su primera aparición en 1990, el IDH ha cobrado mucha notoriedad como medición del desarrollo en estos últimos 20 años. Su metodología de cálculo ha sufrido ligeras variaciones en el período, principalmente debido a la disponibilidad de nuevos datos. En un esfuerzo por continuar afinando dicha metodología, en el 2010, la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO por sus siglas en inglés) decidió realizar ciertos cambios, corrigiendo de esta forma algunos aspectos en la formulación del IDH que habían sido criticados a lo largo de estos años. Este *IDH revisado* fue publicado en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010.

Entre los cambios propuestos, se identificaron nuevos indicadores que se consideran más pertinentes para medir el avance hacia el futuro. La metodología de cálculo del IDH para Honduras y sus municipios adoptada en el presente Informe, sigue la mayoría de los lineamientos del *IDH revisado*, aunque fue necesario hacer algunas adaptaciones de indicadores de acuerdo al contexto hondureño.

El recuadro 6.1 muestra a manera de resumen,

(f) el vínculos entre la inequidad en desarrollo humano y la migración, y (g) la incidencia del gasto público en la inequidad territorial.

Nota: Ver detalles completos de la metodología de cálculo del IDH en la Nota Técnica 1 en los Anexos Metodológicos.

Fuente: Basado en (PNUD, 2010b, p. 15).

cuáles fueron las mayores innovaciones propuestas en el cálculo del IDH a nivel mundial y qué adaptaciones se hicieron a esta nueva metodología para calcular el IDH de Honduras y sus municipios en el presente Informe.

Haciendo uso del IDH revisado a nivel mundial, se puede hacer una comparación internacional del estado del desarrollo humano en los países de la región latinoamericana y caribeña. Los datos estadísticos más recientes siguen mostrando la misma conclusión que se ha venido observando en los últimos años, a pesar de que en los últimos 30 años, Honduras ha tenido un rápido progreso en desarrollo humano, aún sigue siendo uno de los países con menor nivel de desarrollo humano en América Latina.

¿Cuál es la posición que ocupa Honduras en el contexto de los países del mundo en términos del IDH? El cuadro 6.1 muestra que a nivel mundial en el 2011, Honduras ocupa la posición 38 entre los 123 países para los que pudo determinarse el crecimiento promedio anual en IDH en el período 1990-2011. A pesar de ello, el país aún ocupa la posición 121 de 187 en cuanto a nivel de desarrollo humano respecta. Dentro del contexto de América Latina y el Caribe, esta tendencia se remarca más, pues de los 24 países de la región para los que pudo determinarse su progreso relativo en desarrollo humano en el mismo período, Honduras es el quinto país que más avanzó. Sin embargo, del conjunto de 32 países, Honduras ocupa la posición 29 en desarrollo humano, solamente superando a Nicaragua, Guatemala y Haití. Lo anterior indica que el esfuerzo que hasta ahora se ha hecho aún no es suficiente, pues aún quedan muchas tareas pendientes para que la población hondureña disfrute de una vida digna y con oportunidades.

6.3 Brechas territoriales en el desarrollo humano de Honduras

Existen grandes brechas en las dimensiones básicas del desarrollo humano entre regiones o territorios de Honduras. Al desagregar los indicadores del desarrollo humano por área geográfica, se develan las condiciones de inequidad económica y social en que se encuentran las personas que viven en determinados territorios, cuyos niveles de ingreso, de acceso a la salud y a la educación difieren, en forma notoria, con respecto a otros territorios del país.

En esta sección se presenta una cuantificación de las brechas en desarrollo humano a nivel de

CUADRO 6.1: Clasificación de países en América Latina y el Caribe según nivel y progreso en desarrollo humano. 2011

País	MUNDIAL		LAC	
	Clasificación según valor IDH ^a	Clasificación según crecimiento promedio anual del IDH (1990-2011) ^b	Clasificación según valor IDH ^a	Clasificación según crecimiento promedio anual del IDH (1990-2011) ^b
Chile	44	62	1	15
Argentina	45	65	2	17
Barbados	47	..	3	..
Uruguay	48	70	4	20
Cuba	51	63	5	16
Bahamas	53	..	6	..
México	57	46	7	9
Panamá	58	55	8	13
Antigua y Barbuda	60	..	9	..
Trinidad y Tobago	62	78	10	23
Costa Rica	69	73	11	21
Saint Cristobal y Nieves	72	..	12	..
Venezuela (República Bolivariana)	73	54	13	12
Jamaica	79	69	14	19
Perú	80	49	15	11
Dominica	81	..	16	..
Saint Lucía	82	..	17	..
Ecuador	83	74	18	22
Brasil	84	43	19	6
San Vicente y las Granadinas	85	..	20	..
Colombia	87	44	21	7
Belice	93	110	22	24
República Dominicana	98	45	23	8
Surinam	104	..	24	..
El Salvador	105	26	25	2
Paraguay	107	58	26	14
Bolivia (Estado Plurinacional)	108	48	27	10
Guyana	117	23	28	1
Honduras	121	38	29	5
Nicaragua	129	35	30	3
Guatemala	131	36	31	4
Haití	158	66	32	18

Notas: (a) Entre más baja la cifra, mayor nivel de desarrollo humano. (b) Entre más baja la cifra, un progreso más rápido (..) Dato no disponible.

Fuente: Elaboración propia en base a (PNUD, 2011, págs. 145-152).

departamentos y a nivel de municipios. En el caso de los departamentos, se ponen de manifiesto inequidades específicas en las dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e ingresos. Posteriormente, se presenta una breve discusión acerca del vínculo entre la inequidad territorial y la migración, y luego entre la primera y el gasto público.

Para poner al descubierto las brechas de inequidad en desarrollo humano en Honduras se utilizan

CUADRO 6.2: Brechas departamentales en indicadores básicos del desarrollo humano. 2009

Clasificación según indicador	Esperanza de vida al nacer		Tasa de alfabetismo en adultos		Tasa de escolaridad		Ingreso estimado per cápita anual	
	Depto.	Años	Depto.	% de 15 años y más	Depto.	% de 7 años y más	Depto.	US\$ PPA
1	Francisco Morazán	73.6	Islas de la Bahía	96.9	Francisco Morazán	59.0	Francisco Morazán	5,950
18	Gracias a Dios	70.2	Lempira	71.6	Lempira	38.4	Gracias a Dios	1,409
Brecha^a		3.4		25.3		20.6		4,541
Promedio País		72.5		84.4		49.2		3,842

Nota: (a) Brecha es la diferencia entre el valor del primer y último clasificado.
Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

CUADRO 6.3: Brechas municipales en indicadores básicos del desarrollo humano. 2009

Clasificación según indicador	Esperanza de vida al nacer		Tasa de alfabetismo en adultos		Tasa de escolaridad		Ingreso estimado per cápita anual	
	Municipio/Depto.	Años	Municipio/Depto.	% de 15 años y más	Municipio/Depto.	% de 7 años y más	Municipio/Depto.	US\$ PPA
1	D. Central/FM	73.9	Guanaja/IB	97.3	D. Central/FM	64.4	D. Central/FM	6,876
298	Vado Ancho/EP	68.4	San Andrés/Lem.	48.1	Guata/Ola	21.2	Vado Ancho/EP	769
Brecha a nivel de Municipios^a		5.5		49.2		43.2		6,107
Promedio a nivel de Deptos.		3.4		25.3		20.6		4,541

Nota: (a) Brecha es la diferencia entre el valor del primer y último clasificado.
Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

las estimaciones más recientes al año 2009 del IDH y sus componentes, para hacer un análisis, primero a nivel departamental y después, a nivel municipal. La razón por la que el último año de estimación de los índices es el 2009 y no el 2010, es simplemente por una cuestión del tamaño de la muestra en las encuestas utilizadas como fuente de datos. La encuesta de hogares de mayo de 2009 tuvo una muestra de casi 20 mil hogares, lo que permite la estimación de indicadores más confiables a nivel departamental que los que permiten la encuestas que se han venido realizando a partir de mayo de 2010, en las que la muestra se redujo aproximadamente a 7 mil hogares. Como ha quedado indicado, estas estimaciones se basan en las nuevas pautas metodológicas adaptadas a la disponibilidad de datos en el caso hondureño.

En primer lugar, se examinan las brechas en los distintos indicadores que componen el IDH para el 2009, las cuales se muestran en el cuadro 6.2. Existen brechas considerables de inequidad en alfabetización, tasa de escolaridad e ingresos entre los departamentos, aunque la mayor de ellas, es, en términos relativos, la del ingreso, pues representa el 118% en proporción al valor promedio del indicador para el país en su conjunto. Con

excepción de la tasa de alfabetismo, los mejores indicadores corresponden al departamento de Francisco Morazán, donde está ubicada la capital, que según proyecciones aglutinaba para el año de 2009 alrededor del 78% de la población del departamento y el 14% de la población total del país (INE, 2008).

Gracias a Dios tiene la menor esperanza de vida con 70.2 años y el menor ingreso anual per cápita estimado en tan sólo US\$ 1,409 en poder de paridad adquisitivo, que es una medida internacional que permite la comparación entre países. Esto quiere decir que, en promedio, los habitantes de Gracias a Dios deben sobrevivir con un ingreso de US\$ PPA 3.9, valor muy cercano a la línea de pobreza internacional de US\$ PPA 2.00. En cambio, en Francisco Morazán el ingreso promedio es 8 veces más al correspondiente a la línea de pobreza internacional.

Lempira es el departamento que presenta los menores niveles educativos, ya que el 28.4% de su población mayor de 15 años, no puede leer ni escribir. Solamente el 38.4% de su población mayor de 7 años, tiene una escolaridad correspondiente a su edad, es decir que, a los 12 años han terminado su primaria, a los 18 años han terminado

su secundaria y a los 22 años han terminado su educación superior.

A medida que se desagregan los indicadores de desarrollo en áreas más pequeñas, la inequidad territorial tiende a incrementarse y se identifican con mayor precisión los territorios con mayor desventaja social. Esto tiene una utilidad práctica porque permite establecer prioridades a la hora de diseñar e implementar políticas públicas.

El cuadro 6.3 muestra claramente que al medir las brechas a nivel de municipios, éstas son mayores que las que se habían medido a nivel departamental. En el caso de los dos indicadores de la dimensión educativa, la brecha a nivel de municipios, es prácticamente el doble que la brecha a nivel de departamentos.

La capital de la República es el municipio que posee los mejores indicadores en esperanza de vida, tasa de escolaridad e ingreso per cápita anual y es, de hecho, el municipio que ocupa el primer puesto en la clasificación global de desarrollo humano con un IDH de 0.787. Le siguen, La Ceiba en Atlántida (IDH=0.773), San Pedro Sula en Cortés y Roatán en Islas de la Bahía (ambos con un IDH=0.768).

En el otro extremo, se encuentra el municipio de Vado Ancho en El Paraíso que ocupa el último lugar en los indicadores de esperanza de vida (68.4 años) e ingreso per cápita (US\$ 769). Le siguen, San Andrés en Lempira, que tiene la menor tasa de alfabetismo (48.1%) y Guata en Olancho, con una tasa de escolaridad del 21.2% de las personas de 7 años o más, las que poseen los años de escolaridad correspondientes a su edad. En la clasificación global de desarrollo humano por municipios, San Andrés ocupa el último puesto (298) con un IDH de 0.499. En los puestos 297 y 296 de la clasificación se encuentran, respectivamente, Dolores Merendón en Ocotepeque (IDH=0.501) y Vado Ancho (IDH=0.524).

En el cuadro 6.4 se resumen los valores del IDH y de sus índices componentes -Salud, Educación e Ingreso- para todo el país y cada uno de sus departamentos en el 2009. Como se ha venido observando en los últimos años, Francisco Morazán continúa ocupando la primera posición en esta clasificación con un IDH de 0.763 y la última es ocupada por Lempira que tiene un IDH de 0.592. Esta brecha pone en evidencia la gran inequidad territorial que caracteriza el desarrollo humano en Honduras.

Otro tipo de inequidad se observa al examinar los logros en cada una de las dimensiones básicas. En una situación de desarrollo equilibrado, el

CUADRO 6.4: Valores del IDH y sus componentes para Honduras y sus departamentos. 2009

Departamento	IDH	Clasificación según IDH	Índice de Salud (Is)	Índice de Educación (Ie)	Índice de Ingreso (Ii)
Francisco Morazán	.763	1	.810	.805	.682
Islas de la Bahía	.761	2	.803	.839	.655
Cortés	.746	3	.789	.787	.668
Atlántida	.731	4	.798	.774	.632
Yoro	.689	5	.786	.714	.582
Colón	.685	6	.784	.711	.576
Comayagua	.682	7	.796	.720	.553
Valle	.678	8	.784	.693	.573
Choluteca	.671	9	.782	.683	.565
Olancho	.660	10	.790	.658	.554
La Paz	.654	11	.769	.716	.507
El Paraíso	.648	12	.767	.676	.524
Ocotepeque	.637	13	.766	.646	.523
Copán	.632	14	.760	.625	.531
Santa Bárbara	.631	15	.791	.618	.515
Intibucá	.618	16	.780	.672	.451
Gracias a Dios	.615	17	.754	.698	.442
Lempira	.592	18	.756	.605	.453
Honduras	.705		.792	.727	.609

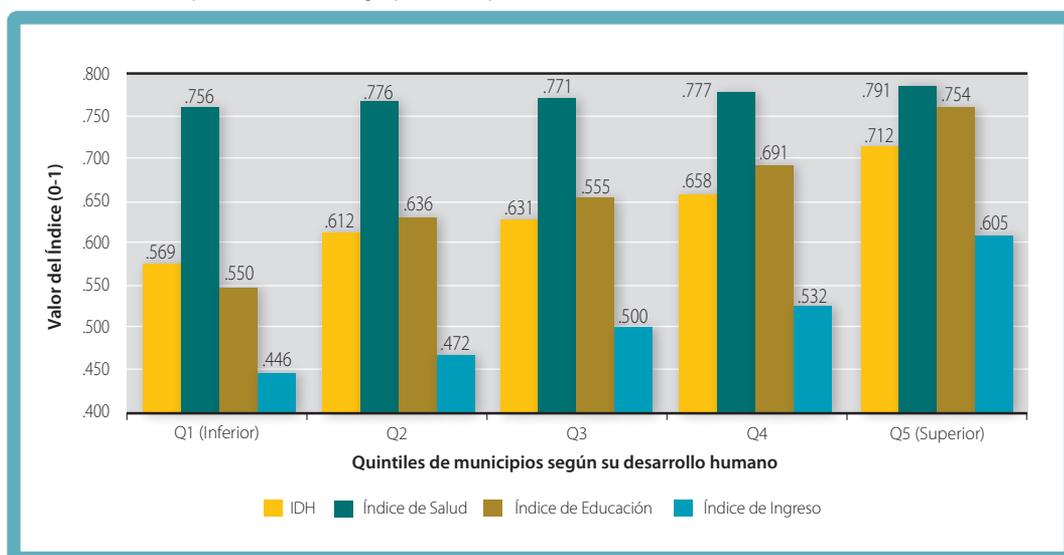
Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

aporte de cada una de las tres dimensiones al IDH debería ser muy similar, aunque esto no es así en la mayoría de los casos. Puede ocurrir que dos territorios pueden tener un IDH similar, pero las oportunidades y capacidades que ofrecen son muy diferentes. Es importante identificar las dimensiones con mayores y menores logros, pues esto ayuda a orientar las prioridades que debe seguir la política pública a fin de contribuir a ampliar las oportunidades y capacidades en aquellas dimensiones que se encuentran más truncadas.

En Honduras también se observa inequidad entre las dimensiones del desarrollo humano, ya que en todos los departamentos, sin importar su valor de IDH, se da un mayor logro en las dimensiones de salud y educación y existe un rezago en la dimensión del ingreso. Por ejemplo, Cortés, que ocupa la 3ra. posición de la clasificación según IDH, guarda un equilibrio en las dimensiones de salud y educación, con un índice en cada una de ellas de alrededor de 0.790, mientras que su índice de ingreso cae a 0.668. Gracias a Dios, que ocupa el penúltimo lugar de la clasificación, tiene un índice de salud de 0.754, un índice de educación de 0.698 y un índice de ingreso de 0.442.

Para poner en evidencia la existencia de inequidades en las dimensiones de salud, educación e in-

GRÁFICO 6.1: Municipios de Honduras agrupados en quintiles de desarrollo humano. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

gresos a nivel de municipios, estas se han agrupado en quintiles de desarrollo humano según su IDH. Cada quintil agrupa entre 58 a 62 municipios y para cada uno se obtiene el valor promedio de los índices en las tres dimensiones, a fin de poder visualizar las tendencias y diferencias. Los resultados se muestran en el gráfico 6.1.

A nivel de municipios, el mayor logro se da en la dimensión de salud, sin importar el quintil en que se encuentre el municipio. El logro en la dimensión de ingresos, en cambio, es considerablemente menor en los cinco quintiles. Esta es la misma conclusión que se obtuvo al analizar los departamentos, pero en esta ocasión, los datos muestran claramente una tendencia que llama la atención. A medida se reduce el nivel de desarrollo humano (quintiles inferiores), la diferencia entre dimensiones tiende a incrementarse, convirtiéndose en una desventaja más que sufren las personas que de por sí ya se encuentran en una posición de rezago en desarrollo, reforzando así un círculo vicioso de inequidad y pobreza.

6.3.1 Brechas departamentales en salud

Adentrándose en la dimensión de salud, se ha encontrado que el acceso a servicios de salud ha mejorado a nivel nacional, incrementándose en un 56 por ciento en el período 1990-2006. Sin embargo, persisten inequidades en la cobertura entre departamentos y entre grupos de la población, especialmente entre los sectores pobres. Para el 2006, se estimaba que solamente el 82% de la

población tenía acceso a los servicios de salud, 60% a través de la Secretaría de Salud –hospitales y centros de salud públicos–, 12% a través del Seguro Social y un 10% a través del sector privado (INE, 2006, pág. 3).

Además de la esperanza de vida, existen otros indicadores que ayudan a diagnosticar el estado de salud de la población hondureña en general y también evidencian grandes inequidades territoriales. Son ellos, la tasa de mortalidad infantil¹ y la tasa de mortalidad en la niñez,² que reflejan el acceso a información y a servicios de salud de calidad.

Según la ENDESA 2005-2006, “los departamentos donde se reportan tasas más altas de mortalidad infantil son La Paz y El Paraíso, con 43 y 37 muertes por mil nacidos vivos, respectivamente. En el otro extremo, los departamentos que reportan las tasas más bajas son Cortés y Valle, con 22 muertes por mil nacidos vivos, cada uno. La mortalidad en la niñez es mayor en los departamentos de Copán y La Paz –con 61 y 56 muertes por mil, respectivamente– y es menor en los departamentos de Cortés y Valle con 22 muertes en los primeros cinco años por cada mil nacidos vivos” (INE, 2006, pág. 124). En los departamentos con mayor tasa de mortalidad en la niñez, esta es prácticamente el doble y el triple que aquella de los departamentos con las menores tasas. Esto demuestra que los primeros tienen mayores barreras geográficas, sociales, y económicas para acceder a información y a los servicios adecuados.

Otro indicador que brinda un panorama acerca del estado de salud de una población es la desnutrición infantil, pues está muy ligado con el padecimiento de enfermedades y la mortalidad de un segmento vulnerable de la población, como lo son los niños y niñas menores de 5 años. La desnutrición infantil se puede medir de acuerdo a la talla –Desnutrición Crónica– o de acuerdo al peso –Desnutrición Global–. Ambos tipos de desnutrición implican retardo en el crecimiento esperado para la edad, ya sea en talla o peso.

De acuerdo con datos del 2006, la prevalencia de la desnutrición entre los niños y las niñas hondureñas es considerable, siendo la prevalencia de la desnutrición crónica más del doble que la prevalencia de la desnutrición global (25% y 11%, respectivamente). Desde una perspectiva de inequidad territorial, los departamentos de occidente –La Paz, Intibucá, Lempira, Ocotepeque y Copán– son los más afectados del país por ambos tipos de desnutrición (ver gráfico 6.2). Por el otro lado, los niños y niñas de Francisco Morazán y Cortés son los que presentan las prevalencias más bajas de desnutrición, por lo que también se puede inferir que gozan de mejores perspectivas de salud para su población en general.

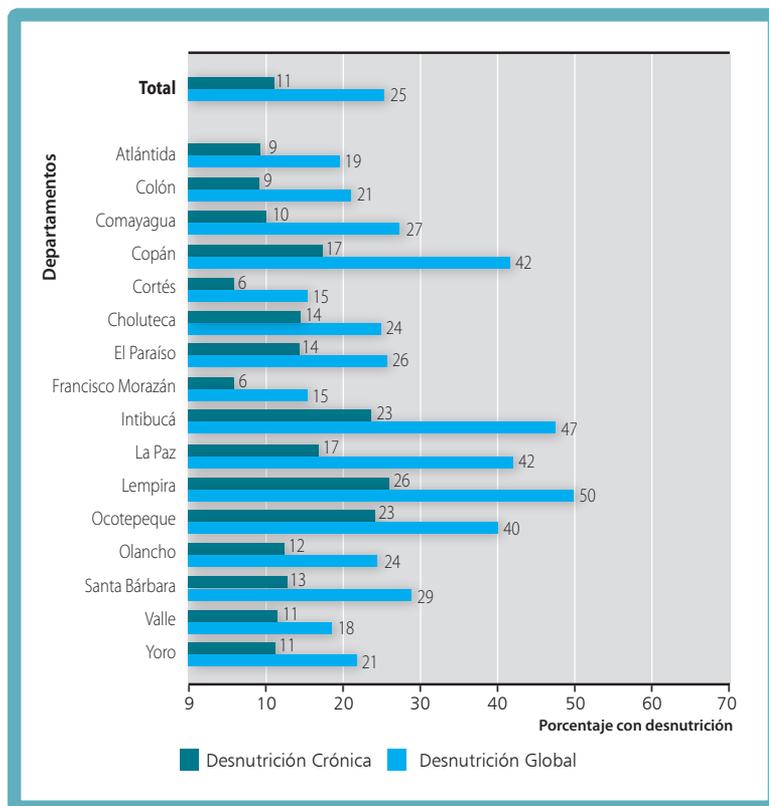
6.3.2 Brechas departamentales en educación

Es necesario señalar que los indicadores utilizados en la dimensión educativa del IDH consideran mayormente aspectos de cobertura y no tanto de calidad de la educación. Esto se debe principalmente a la poca disposición de datos confiables, sistemáticos y comparables que permitan la inclusión de esta variable en el IDH.

A pesar de lo anterior, en Honduras es posible realizar una aproximación analítica al problema de la calidad educativa. Para ello, se toma de base las pruebas de rendimiento académico aplicadas por la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE) a los alumnos de nivel primario y las pruebas de aptitud académica aplicadas por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) a los alumnos de nivel secundario que aspiran a ingresar a la misma. Los resultados de estas pruebas revelan la existencia de inequidades territoriales a nivel departamental.

En sus informes, la UMCE adopta una definición que establece que el rendimiento, aptitud o desempeño académico muestran “el nivel de conocimientos demostrado en una área o materia comparado con la norma de edad y nivel académico”. Este depende de múltiples factores, entre

GRÁFICO 6.2: Desnutrición crónica y global entre los niños menores de 5 años por departamento. 2006



Fuente: INE (2006, pág. 194).

los cuales se incluyen el estado nutricional de los estudiantes, el ambiente en que se desenvuelven, su edad y grado escolar (UMCE, 2008a, pág. 11).

En el 2007, las pruebas de rendimiento académico de la UMCE se aplicaron a una muestra representativa de estudiantes de sexto grado de centros escolares públicos en cada departamento del país, evaluando las asignaturas de español y matemáticas. Los resultados evidencian que “en general se observa mayor porcentaje de alumnos con nivel de suficiencia en la asignatura de español que en la asignatura de matemáticas”. Asimismo, “Ocotepeque logra los mayores resultados promedio en ambas asignaturas, seguido por Copán en ambas asignaturas, Comayagua y Cortés en la asignatura de español y Santa Bárbara y La Paz en matemáticas. Los promedios más bajos los obtienen Gracias a Dios en ambas asignaturas, antecedéndole Intibucá en español e Islas de la Bahía en matemáticas y Olancho y Valle en ambas asignaturas. El resto de los departamentos logran porcentajes similares que van desde el 42% hasta el 45% en la asignatura de español y 35% a 43% en la asignatura de matemáticas” (UMCE, 2008a,

CUADRO 6.5: Puntaje combinado de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que aplica la UNAH por tipo de sistema educativo y departamento. Período dic. 2006-oct. 2010

Departamento	Puntaje promedio estudiantes del Sistema Privado	Puntaje promedio estudiantes del Sistema Público	Puntaje promedio de todos los estudiantes	No. de estudiantes sometidos a PPA en el período
Ocotepeque	780	905	898	435
Copán	862	859	854	2,810
Comayagua	874	825	845	6,353
Cortés	849	832	837	16,949
Francisco Morazán	875	824	837	42,808
Intibucá	813	852	837	910
Santa Bárbara	841	825	825	1,961
Lempira	809	828	823	660
La Paz	832	828	815	1,715
Islas de la Bahía	838	764	812	109
Yoro	864	801	811	4,981
Atlántida	835	755	791	4,801
El Paraíso	738	796	779	5,830
Olancho	781	752	760	5,345
Choluteca	766	756	757	6,212
Colón	746	753	749	2,012
Valle	741	749	745	1,885
Gracias a Dios	675	638	662	150
Honduras	849	808	820	107,724

Nota: La escala de evaluación en la PAA va de 0 a 1,600 puntos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por UNAH. Dirección de Admisiones.

págs. 40–41). Es obvio que la excepcionalidad de Ocotepeque en materia educativa, exige una explicación. Esto requeriría un estudio etnográfico que excede los límites impuestos a este Informe.

Ahora bien, ni siquiera en Ocotepeque donde se obtuvieron las evaluaciones más altas del país, se alcanzaron las metas de la iniciativa mundial de Educación para Todos (EFA, por sus siglas en inglés) del 2008, lo que refleja el bajo nivel de calidad educativa que se imparte en el sistema público hondureño. Estos problemas de calidad educativa, se evidencian en la escasa cantidad de estudiantes que alcanzan altas evaluaciones tanto en español como en matemáticas. Por ejemplo, un 80% de los estudiantes en Ocotepeque obtuvieron una evaluación baja en español y 57% en matemáticas, mientras que menos del 5%, lograron evaluaciones altas en ambas asignaturas (UMCE, 2008a, pág. 41, 2008b, pág. 47).

Para ilustrar la importancia de considerar la calidad de la educación en la medición del desarrollo humano, se toma como ejemplo el caso de las Islas de la Bahía, departamento que ocupa el primer lugar en la clasificación de la dimensión educativa

del IDH,³ medida a través de las tasas de alfabetización y de escolaridad, que son indicadores de cobertura educativa. Al analizar los resultados de las pruebas de rendimiento escolar aplicadas por la UMCE a los alumnos y alumnas de sexto grado del sistema público de ese mismo departamento, se observa que el 78.5% fue evaluado como bajo en español y el 60.6% también fue evaluado bajo en matemáticas (UMCE, 2008a, pág. 41). Esto demuestra que el país tendría muy poca ganancia de lograr una cobertura universal de la educación si la formación que están recibiendo los estudiantes no es de calidad y no los está preparando adecuadamente para enfrentar los retos de una vida profesional y del mercado laboral.

Las pruebas de la UMCE se limitan a evaluar estudiantes del nivel primario y del sistema educativo público, así que para poder evaluar la calidad de la educación secundaria, tanto del sistema público como el privado, se usan los resultados de la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que aplica la UNAH a los egresados de secundaria que quieren ingresar a la misma. A pesar que el grupo de estudiantes al que se aplica esta prueba, no es producto de una muestra completamente aleatoria y con probabilidades de selección conocidas, tal como en las muestras diseñadas para los estudios de la UMCE, el considerable número de estudiantes al que se ha aplicado desde el 2006, permite llegar a algunas conclusiones de interés.

La PAA se divide en dos componentes, uno verbal de hasta 800 puntos y otro de matemáticas, también de hasta 800 puntos. El resultado combinado de ambos tiene un total de hasta 1,600 puntos. Los resultados de esta prueba, junto con otras variables, son sistematizados por la Dirección de Admisiones de la UNAH, entidad que ha proporcionado al PNUD una base de datos que recoge los resultados de 14 ciclos de pruebas, desde el 1 de diciembre del 2006 al 14 de octubre del 2010. En total, 107,724 estudiantes han tomado la prueba en dicho período: 36,452 estudiantes pertenecen al sistema privado; 58,250 al sistema público y 13,022 a otro tipo de sistema o a un tipo no identificado.

El cuadro 6.5 muestra que a nivel secundario son también los estudiantes de Ocotepeque los que en promedio han obtenido en el período 2006–2010 los mejores resultados en la PAA de la UNAH con 898 puntos, esto es, 236 puntos más que los estudiantes del departamento de Gracias a Dios, que son los que en promedio obtuvieron la menor evaluación. Sin embargo, el rendimiento de los estudiantes de Ocotepeque representa un 56%

del puntaje máximo a alcanzar (1,600 puntos), lo que es indicativo de la baja calidad de la educación en todo el país.

Otra conclusión que se obtiene de los resultados mostrados en el cuadro 6.5, es que el problema de baja calidad educativa no es exclusivo de la educación pública, porque el puntaje promedio de los estudiantes del sistema privado (849), es sólo 41 puntos superior al promedio de los del sistema público y solamente representa 53% del puntaje máximo. Hay departamentos como Oco-tepeque, Intibucá, Lempira, El Paraíso, Colón y Valle, donde los estudiantes del sistema público obtuvieron mejores resultados en promedio que los estudiantes del sistema privado.

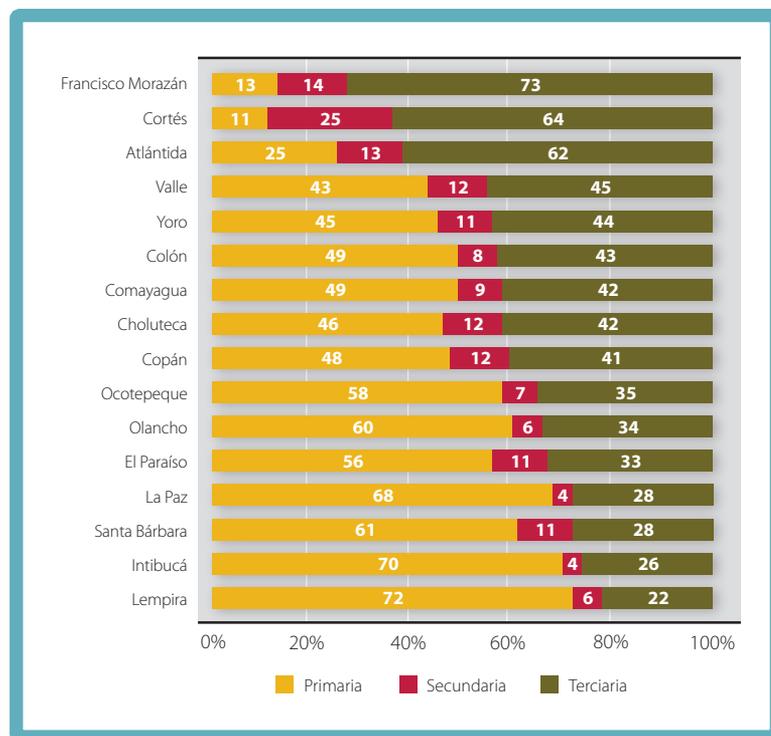
6.3.3 Brechas departamentales en ingresos

Como ha quedado demostrado con los datos presentados hasta ahora, el ingreso es la dimensión que presenta menor logro. También es la dimensión en la que la brecha relativa a nivel departamental, es más grande. Por ello, es importante examinar las inequidades territoriales en aquellas variables que afectan más el ingreso per cápita.

Primero se releva el factor educación. Al correlacionar las variables de clasificación departamental según el Índice de Educación (Ie) y la clasificación departamental según el Índice de Ingreso (Ii), la correlación resulta significativa,⁴ evidenciando así que los logros en la dimensión de ingresos están muy ligados a los logros en el ámbito educativo, como se argumenta en varios estudios (Ordaz, 2007; Varela Llamas, Ocegueda Hernández, Castillo Ponce, y Huber Bernal, 2010). Lo anterior sugiere que las oportunidades de obtener empleos decentes y bien remunerados aumentan con las capacidades y habilidades de las personas. Esto es importante desde el punto de vista de la política pública, pues los resultados respaldan la inversión en capital humano —a través de más educación formal— porque conduce a mejorar el desarrollo humano de las personas a través de la posibilidad de contar con ingresos que les permitan tener un nivel de vida digno.

Otro factor preponderante que afecta el ingreso per cápita, es el tipo de actividad económica en que estén insertas las personas en el mercado laboral, ya que unas son más productivas que otras y esto influye directamente en las remuneraciones. La actividad económica ha sido clasificada en tres grandes sectores o ramas: la rama primaria, conformada por los sectores agropecuario y minero; la rama secundaria, que tiene que ver con la industria y producción de bienes manufacturados, y, la rama terciaria, que incluye los servicios y el comercio.

GRÁFICO 6.3: Cantidad de ocupados por rama de actividad económica a nivel departamental. 2009



Notas: (a) Estimaciones para la ocupación principal. (b) No hay datos disponibles para realizar estas estimaciones para los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía.
Fuente: Estimaciones propias en base a INE. Base de datos de la EPHPM de mayo de 2009.

Excluyendo a Gracias a Dios e Islas de la Bahía por falta de datos, el gráfico 6.3 muestra el porcentaje de ocupados en cada una de las tres grandes ramas de la actividad económica para los departamentos del país. Francisco Morazán, Cortés y Atlántida, que son los departamentos con más puestos de trabajo en el sector terciario, son aquellos con mejor clasificación según el Índice de Ingreso (Ii) del IDH. Por el otro lado, los cuatro departamentos con menos ocupados en la rama terciaria y más ocupados en la rama primaria de la economía, son aquellos que ocupan últimos puestos en la clasificación del índice de Ingreso. Estos departamentos son Lempira, Intibucá, La Paz y Santa Bárbara.

Los resultados anteriores corroboran conclusiones encontradas en otros estudios. A título de ejemplo, un estudio realizado en Colombia argumenta que, “el proceso de desarrollo económico ha llevado en los últimos años a la conformación de economías dominadas por los sectores terciarios” (Bonet, 2010, pág. 2), a esto se conoce como terciarización de la economía. Basado en esta premisa, este estudio muestra una relación robusta entre el desempeño económico y la

CUADRO 6.6: Progreso en IDH y sus componentes por departamento. Período 2002-2009

Departamento	IDH		Salud		Educación		Ingreso	
	Tasa de crecimiento del índice (%)	Clasific.	Tasa de crecimiento del índice (%)	Clasific.	Tasa de crecimiento del índice (%)	Clasific.	Tasa de crecimiento del índice (%)	Clasific.
	2009/2002		2009/2002		2009/2002		2009/2002	
Lempira	11.07	1	4.71	3	20.76	1	8.11	3
Choluteca	9.28	2	4.97	1	10.34	9	12.55	1
La Paz	9.18	3	4.77	2	12.93	3	9.98	2
Colón	8.21	4	3.98	7	12.68	7	8.07	4
Santa Bárbara	6.77	5	3.40	15	12.77	6	4.67	8
Gracias a Dios	6.22	6	4.14	6	10.79	8	4.00	9
Intibucá	6.00	7	3.59	12	14.09	2	0.89	14
Atlántida	5.48	8	3.64	11	6.32	15	6.58	6
Francisco Morazán	5.39	9	3.58	13	5.23	16	7.57	5
Yoro	5.35	10	3.15	17	9.34	10	3.37	11
Copán	5.16	11	3.97	8	12.82	5	-1.12	16
El Paraíso	4.68	12	4.21	5	12.85	4	-2.60	17
Olancho	4.60	13	3.67	10	6.47	14	3.94	10
Valle	4.47	14	3.02	18	8.28	11	2.32	13
Islas de la Bahía	4.39	15	3.35	16	3.97	18	6.16	7
Comayagua	3.96	16	3.51	14	8.27	12	0.18	15
Cortés	3.90	17	3.95	9	4.93	17	2.61	12
Ocotepeque	1.92	18	4.22	4	7.13	13	-5.25	18
Honduras	5.38		3.26		8.18		4.82	

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

cantidad de ocupados en el sector terciario: “Los hallazgos muestran claramente cómo a medida que se incrementa el PIB per cápita, el número de personas empleadas en las actividades terciarias aumenta su participación en el total de empleados” (Bonet, 2010, pág. 17). De esta forma, se puede considerar que la terciarización es un fenómeno que incide favorablemente en el mejoramiento de los ingresos de las personas.

6.4 Progreso en desarrollo humano y evolución de la inequidad territorial

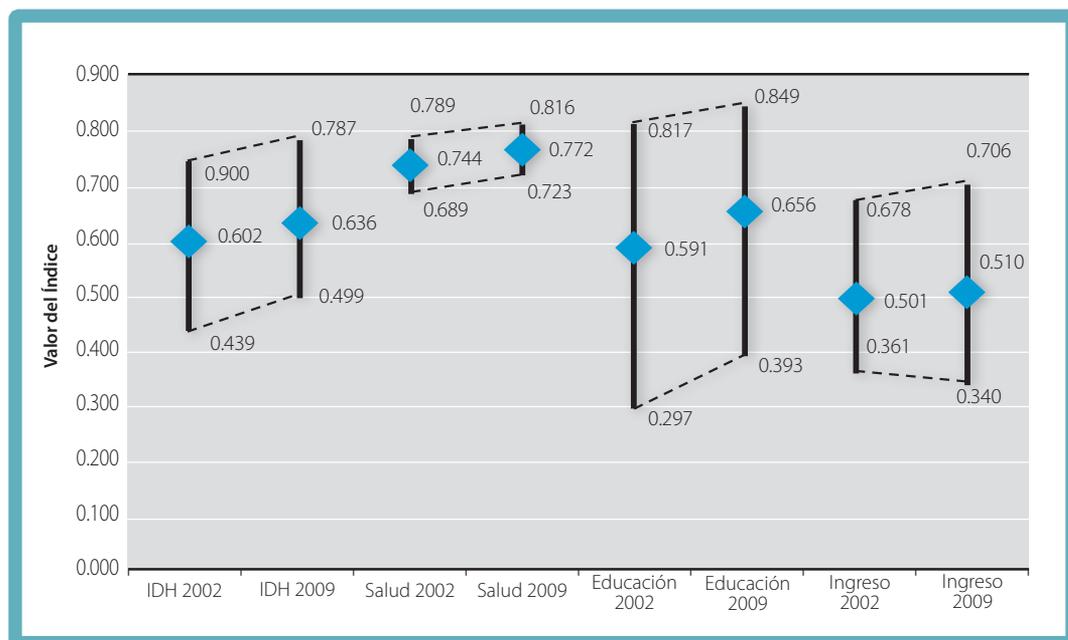
El progreso en desarrollo humano puede ser medido a través del cambio absoluto en el valor del IDH, su tasa de crecimiento, la disminución porcentual de la distancia con respecto al nivel máximo y la más reciente medición utilizada en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010, la desviación de la línea de ajuste (PNUD, 2010b, págs. 29–30). En esta sección se utilizará la tasa de crecimiento, tanto del IDH como de sus índices componentes, para el análisis de convergencia que contribuye a examinar la evolución de las brechas de inequidad.

Para poder evaluar el progreso en el tiempo, además de estimar el IDH y sus índices componentes para el 2009, se realizaron estimaciones de los mismos para el 2002. Estas estimaciones son completamente comparables, incluyendo las que respecta a la dimensión de ingresos, pues descuentan el efecto de la escalada de precios en el período.

De acuerdo a las estimaciones realizadas y mostradas en el cuadro 6.6, en el período 2002-2009, la tasa de crecimiento del IDH fue, a nivel nacional, de 5.38%. Desagregando el IDH en sus dimensiones o componentes, se observa que el mayor progreso se alcanzó en la dimensión educativa, pues el Índice de Educación (Ie), creció en un 8.18%. Cabe recordar que, a pesar que este incremento es muy positivo, este solamente refleja progreso en términos de cobertura y no de calidad educativa. A pesar que en las otras dos dimensiones del IDH, también hubo progreso a nivel nacional, este fue muy por debajo del observado en la dimensión educativa. La tasa de crecimiento del Índice de Salud (Is) y del Índice de Ingresos (Ii) fue 3.26% y 4.82%, respectivamente.

Interesa ahora evaluar el progreso en desarrollo

GRÁFICO 6.4: Valores máximo, promedio y mínimo del IDH y sus índices componentes a nivel municipal. 2002 y 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

humano al interior del país. Para esto, las estimaciones del IDH y sus componentes a nivel de departamentos resultan muy útiles, ya que por medio de ellas, se puede investigar cuáles departamentos han avanzado más y cuáles menos. El cuadro 6.6 presenta información resumida a este respecto.

Entre el 2002 y el 2009, el IDH de Lempira creció en 11.07%, por lo que este fue el departamento que más progresó en desarrollo humano en el período. El crecimiento de Lempira fue sustentado principalmente por el avance en la dimensión educativa, cuyo índice creció en 20.76%. Por otro lado, Ocotepeque fue el departamento que menos progresó. Su IDH creció solamente en 1.92%. El progreso en desarrollo humano de Ocotepeque se vio truncado por la dimensión de ingresos, cuyo índice cayó en 5.25%.

Al examinar el progreso en cada una de las dimensiones básicas del desarrollo humano en el período 2002-2009, se observa que todos los departamentos y municipios avanzaron en salud y educación, aunque lo hicieron a distintos ritmos. Estas diferencias no dejan de llamar la atención. Por ejemplo, en 42% de los municipios, el Índice de Educación creció en menos del 10% y sólo en el 6% de ellos, la tasa de crecimiento fue superior al 20%.

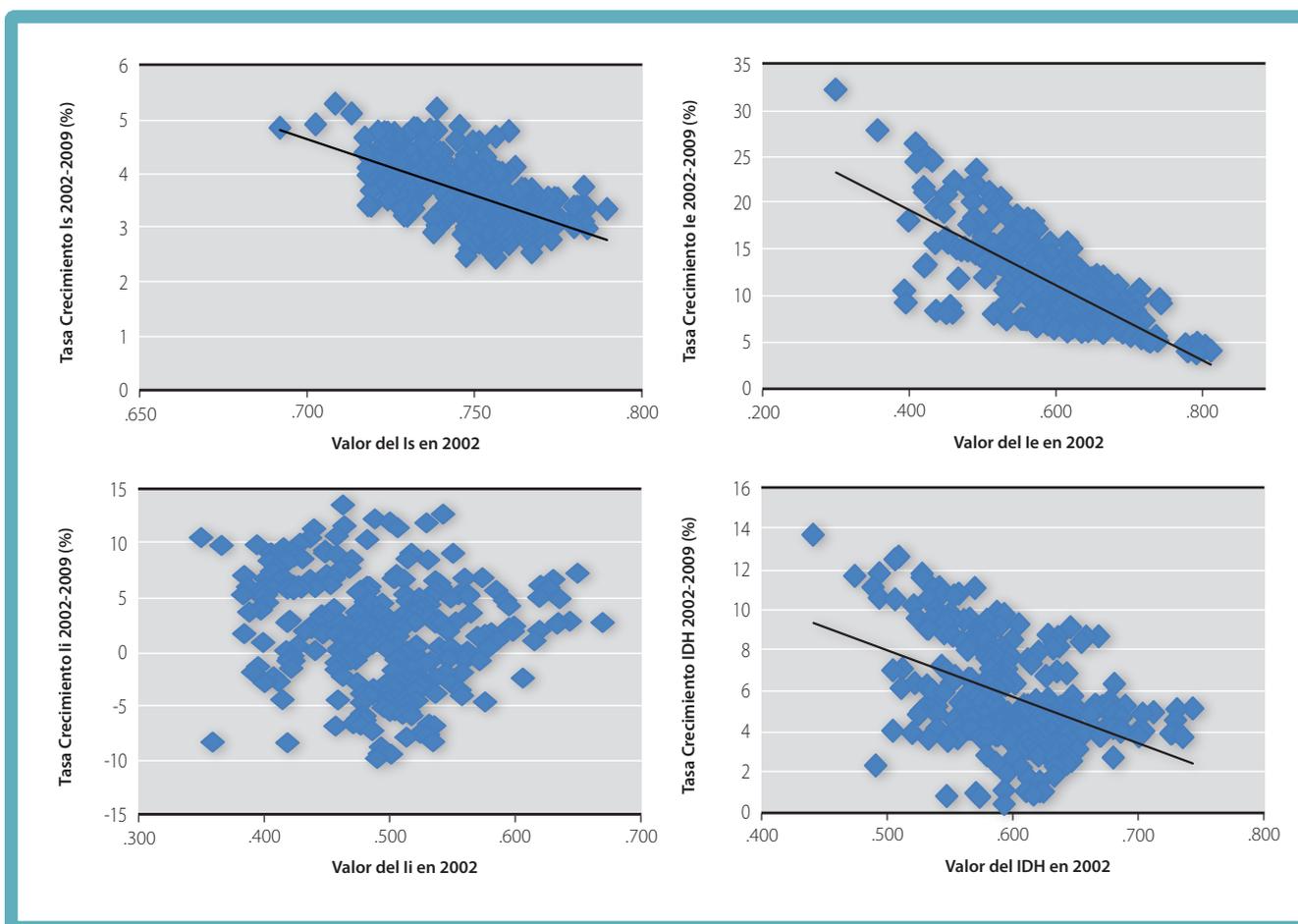
En la dimensión de ingresos, a pesar que la mayoría de los departamentos y municipios progresaron, es la única en que existen algunos departa-

mentos (3) y municipios (101) que retrocedieron, debido a que su ingreso per cápita, en términos de poder adquisitivo, fue menor en el 2009 que en el 2002. Esta situación probablemente está muy ligada a la crisis económica que ha venido experimentando el país desde el 2008, producto de la combinación de la crisis económica internacional y de la inestabilidad política local generada por los acontecimientos del 28 de junio de 2009. Esta crisis político-económica ha terminado afectando más a los territorios más vulnerables.

Progresar en desarrollo humano es algo positivo, pero en vista que algunos territorios progresan más rápidamente que otros, las tendencias y el ritmo de avance inciden en la evolución de la inequidad. En este sentido, el gráfico 6.4 muestra la tendencia de los valores máximos, promedio y mínimos del IDH y cada uno de sus índices componentes a nivel municipal. Es evidente que las brechas más amplias entre el valor máximo y el mínimo se dan en educación y salud.⁵ En educación, la tendencia es hacia reducir la brecha. En cambio, en la dimensión de ingresos, esta ha tendido a ampliarse.

Para continuar examinando la evolución de la inequidad territorial en el país, un análisis de convergencia permite visualizar si ha habido una reducción de la brecha entre municipios a lo largo del tiempo. Este análisis es realizado usando frecuentemente indicadores de ingreso. Sin embargo,

GRÁFICO 6.5: Convergencia del IDH y sus índices componentes a nivel municipal. 2002 y 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

al usar el IDH y sus índices componentes, se tiene una visión más amplia de la inequidad en términos de desarrollo. Para que exista convergencia, el ritmo de avance de los municipios menos desarrollados debe ser mayor que el de los más desarrollados, de tal manera que los primeros acorten la brecha con respecto a los segundos. Los resultados de un análisis de este tipo para el período 2002 al 2009 se muestran en el gráfico 6.5.

La evidencia mostrada en el gráfico indica que en el período 2002-2009 los municipios tendieron a converger en las dimensiones de salud y educación. De hecho, existe una correlación negativa y significativa entre el valor del Índice de Salud y su tasa de crecimiento entre ese año y el 2009 (coeficiente de Pearson = -0.615) y una mayor correlación en el caso del Índice de Educación (coeficiente de Pearson = -0.741). Esto significa que en la generalidad de los casos, aunque no estrictamente para cada uno de ellos, aquellos municipios que en el 2002 presentaron un menor

índice de salud y educación, tuvieron ritmos de crecimiento mayores que aquellos que tuvieron mayores índices. Esto es una buena noticia que, a la larga, puede conducir a la reducción de las inequidades entre municipios, al menos en estas dimensiones.

En el caso de la dimensión de ingresos, no se visualiza un patrón claro de convergencia y de hecho la correlación entre el Índice de Ingresos del 2002 y su tasa de crecimiento del 2002 al 2009, es bastante baja (coeficiente de Pearson = -0.177). La ausencia de un patrón de convergencia en esta dimensión y teniendo en cuenta la tendencia de los valores máximos y mínimos del Índice de Ingresos (Ii) mostrados en el gráfico 6.5, lleva a concluir que la inequidad territorial en ingresos, está incrementándose en el país.

A pesar que la falta de convergencia en la dimensión de ingresos afecta negativamente la convergencia global en desarrollo humano, aún se puede observar una correlación moderada entre los

valores del IDH en el 2002 y su tasa de crecimiento en el período 2002-2009 (coeficiente de Pearson = -0.464). Este es un hecho positivo, si se trata de reducir las brechas de inequidad.

Desde la óptica del paradigma del desarrollo humano, esto es alentador, ya que éste no solamente se preocupa por el crecimiento económico, sino que da relevancia a otros funcionamientos importantes para el desarrollo del ser humano, como lo son la educación y la salud. Reducir la inequidad en estas dimensiones, puede conducir a la larga a una reducción en las brechas de ingreso. Como se señala en un estudio Martínez (2006), “la educación es percibida como un determinante para el equilibrio y su expansión permite el bienestar económico de un país. Muchas investigaciones han estudiado la relación entre la educación y la desigualdad del ingreso. Aunque las estadísticas, especificaciones y modelos difieren entre ellos, han concluido que incrementos en el promedio escolar disminuyen la desigualdad del ingreso”.

En resumen, Honduras ha progresado en desarrollo humano en el período 2002-2009, aunque el ritmo de este progreso varía considerablemente entre departamentos, municipios y en función de la dimensión que se esté analizando. En las dimensiones de salud y educación, todos los territorios han avanzado, aunque mucho más en la segunda que en la primera. Existe, por otro lado, una tendencia a reducir las inequidades en ambas dimensiones.

En lo que respecta a la dimensión de ingresos, la historia es diferente. En primer lugar, se han presentado retrocesos, ya que en promedio, los habitantes de algunos departamentos y municipios han experimentado una pérdida de poder adquisitivo a través de sus ingresos. En segundo lugar, no se visualiza un patrón de convergencia que conduzca a reducir las inequidades en este ámbito en el corto plazo. Se hace necesario revisar los lineamientos de política pública para impulsar un crecimiento económico que conduzca a la equidad en el acceso a oportunidades de todos los hondureños.

6.5 El impacto de la inequidad en el desarrollo humano de Honduras

Se ha evidenciado que, a pesar que el progreso en desarrollo humano ha disminuido la inequidad territorial en la última década, al menos en las dimensiones de salud y educación, las brechas territoriales continúan siendo considerables. Esto

RECUADRO 6.2: Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad

El IDH ajustado por desigualdad (IDH-D) es un índice reconocido y de uso internacional, cuyo nombre será respetado para la titulación de gráficos correspondientes al mismo, y cuando se haga referencia directa al IDH ajustado por desigualdad. Sin embargo, los resultados emanados del IDH-D en términos de impacto y/o pérdidas por desigualdad, son interpretados durante el análisis del Informe como indicadores de inequidad. Esta consideración metodológica permanece coherente con la posición conceptual adoptada en este Informe (ver Capítulo 1), donde las desigualdades, incluyendo aquellas medidas por el IDH-D, se consideran como injustas y socialmente remediables.

Fuente: Elaboración propia.

no es nada halagüeño, pues hasta ahora también se ha argumentado que la inequidad constituye en general un obstáculo al desarrollo humano del país. Para avanzar en esta argumentación, una pregunta clave debe ser planteada: ¿Qué tanto afecta la inequidad al desarrollo humano de Honduras?

Una forma de responder la pregunta anterior, es midiendo el impacto de la inequidad sobre el IDH. Académicos internacionales se han dado a la tarea de formular una metodología para poder ajustar el IDH dando cuenta de las pérdidas en desarrollo humano generadas por las inequidades en las tres dimensiones básicas: salud, educación e ingreso. A este nuevo índice se le conoce como el IDH ajustado por Desigualdad (IDH-D). Una versión preliminar del mismo ya había sido publicada en el Informe sobre Desarrollo Humano de México en el 2002 (PNUD México, 2003). Una versión más elaborada se publicó en el Informe sobre Desarrollo Humano de la región de América Latina y el Caribe del 2010 (PNUD, 2010c) y en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2010b).

Tal como se explica en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010, “el IDH-D no sólo toma en cuenta el desarrollo humano promedio de un país, medido a través de los indicadores de salud, educación e ingresos, sino también su distribución. Por ejemplo, podríamos decir que cada uno de los individuos de una sociedad tiene un ‘IDH personal’. Si cada persona tuviese la misma esperanza de vida, escolaridad e ingresos y, por ende, el nivel promedio de la sociedad en cada variable, el IDH de esta sociedad sería igual al de cada persona y, por consiguiente, el IDH de la ‘persona promedio’. En la práctica, hay diferencias entre los individuos y el IDH promedio difiere de los niveles de los IDH personales. El IDH-D

RECUADRO 6.3: Caso ejemplificativo del cálculo del Índice de Desarrollo Humano ajustado por Desigualdad

Una forma simple de mostrar el efecto que el ajuste por desigualdad tiene sobre el cálculo del Índice de Desarrollo Humano (IDH) consiste en considerar una sociedad en la que sólo existan dos personas, que serán identificadas como Juan y Pedro en el siguiente ejemplo. En este caso, con fines ilustrativos, no se considerará el nivel de IDH como tal, sino que simplemente se evaluará el nivel de logro de esa hipotética sociedad en la dimensión educativa (años de escolaridad). El mismo principio presentado aquí es válido para el cálculo de los niveles de logro en las otras dimensiones (salud e ingresos) y también para la agregación de éstas.

Si el nivel promedio de escolaridad en esta hipotética sociedad fuera de nueve años, se presentarían varias situaciones posibles: que tanto Juan como Pedro tuvieran nueve años de escolaridad cada uno; u otra serie de combinaciones posibles presentadas en el cuadro 1., donde Juan tuviera cero años de escolaridad y Pedro diez y ocho, etc. Al evaluar el nivel de logro en educación de esta sociedad hipotética para el cálculo del IDH, la desigualdad no es tomada en cuenta, sino únicamente el valor promedio. Por ello, en todos los casos presentados en el cuadro 1, el nivel de logro educativo sería igual a nueve años de escolaridad.

En cambio, la propuesta contenida en el cálculo del índice de desarrollo humano ajustado por desigualdad (IDH-D) consiste en considerar que el grado de desarrollo humano – en este ejemplo, el nivel de logro educativo – alcanzado por una sociedad varía según la distribución que el desarrollo presente entre las personas. De este modo, el cálculo del IDH-D utiliza el método de medias generalizadas (ver Nota Técnica 2 en los Anexos Metodológicos), que otorga mayor ponderación a los logros alcanzados por los individuos relativamente menos favorecidos de la sociedad.

En este ejemplo ilustrativo, si tanto Juan como Pedro tuvieran nueve años de escolaridad, la ponderación del nivel de logro en la dimensión de escolaridad sería igual para ambos. Pero si Juan presentara sólo ocho años de escolaridad y Pedro tuviera 10, entonces el peso que se le daría a la escolaridad del que menos tiene (Juan) sería mayor, por lo cual el nivel promedio de logro de la sociedad disminuiría y sería menor a nueve. Es posible considerar otros casos de la primera parte del cuadro 1, en los que a mayor rezago en el nivel de logro de Juan con respecto a Pedro, mayor sería el peso que se le otorgaría al menor logro de Juan (y menor sería la ponderación del mayor logro alcanzado por Pedro).

En un extremo, sólo importaría el logro de Juan y, relativamente, no importaría nada el de Pedro. Esto implica que en la medición del avance escolar, cuando existe desigualdad, el aumento en el logro del menos favorecido (en este caso, Juan) importa mucho más que el incremento en la escolaridad de la persona que presenta el mayor nivel de logro relativo (en este ejemplo, Pedro). La ponderación relativa que se otorgará al logro de los menos favorecidos en comparación con la de los más adelantados dependerá de la aversión a la desigualdad que manifieste cada sociedad.

El mismo principio utilizado en este ejemplo se aplica para el cálculo del IDH ajustado por desigualdad. En el cálculo del IDH-D la aversión a la desigualdad se manifiesta en el parámetro de aversión a la desigualdad designado con la letra griega epsilon (ϵ). Cuanto mayor sea el valor de ϵ , mayor será la aversión a la desigualdad y más sensible será el índice a las brechas de logro.

Un valor alto de ϵ indica que la sociedad está preocupada principalmente por el desarrollo humano de aquellos individuos que presentan los menores niveles relativos de logro. Cuando ϵ es igual a cero, se obtiene como resultado el valor del IDH, y en este caso particular la sociedad no le está otorgando ninguna importancia a la desigualdad.

Para el cálculo del IDH-D en este informe, al parámetro ϵ se le asigna un valor de uno, que es el mismo valor usado para el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010. Este ajuste bastante moderado castiga sólo levemente la desigualdad en cada dimensión. La elección del parámetro involucra un

CUADRO 1: Logros individuales y logros promedio en años de escolaridad en una sociedad formada por Juan y Pedro

	Escolaridad alcanzada por cada habitante		Escolaridad Promedio
	Juan	Pedro	
Juan presenta menor nivel de escolaridad que Pedro	0	18	9
	1	17	9
	2	16	9
	3	15	9
	4	14	9
	5	13	9
	6	12	9
	7	11	9
Juan y Pedro presentan el mismo nivel de escolaridad	9	9	9
Juan presenta mayor nivel de escolaridad que Pedro	10	8	9
	11	7	9
	12	6	9
	13	5	9
	14	4	9
	15	3	9
	16	2	9
	17	1	9
	18	0	9

juicio normativo que es análogo al que se utilizaría para cualquier otra regla relevante para políticas públicas, como la fijación de un umbral para la pobreza relativa y absoluta. También refleja un juicio sobre la importancia que se otorga a la desigualdad.

Para el ejemplo sobre el nivel de logro educativo presentado en este recuadro, el gráfico 1 muestra los diferentes escenarios posibles para Juan y Pedro con distintas distribuciones de escolaridad, manteniendo en todos los casos el nivel de logro educativo promedio en nueve años. El gráfico muestra cómo cambia el nivel de logro promedio de la sociedad para dos valores distintos del parámetro de aversión a la desigualdad (ϵ), es decir, para dos situaciones en las cuales varía el nivel de importancia que esa sociedad brinda a la desigualdad ($\epsilon=0$ y $\epsilon=1$). Allí se observa claramente cómo el índice capta la importancia de la distancia que existe entre los logros de Juan y los de Pedro. En el caso extremo en el cual el único que tiene escolaridad es Pedro (diez y ocho años contra cero de Juan), el logro agregado que se utilizaría en el cálculo del IDH seguiría siendo el promedio de nueve años ($\epsilon=0$). Si la desigualdad es tomada en cuenta, ($\epsilon=1$), la situación resultaría tan inadmisibles para esa sociedad que el nivel del logro agregado para el cálculo del IDH-D sería igual a cero.

GRÁFICO 1: Comparación entre el logro escolar para el IDH y logro escolar ajustado por desigualdad



Fuente: Tomado en su mayor parte de PNUD Honduras, (2009, págs. 46-47) y PNUD (2010c, pág. 139).

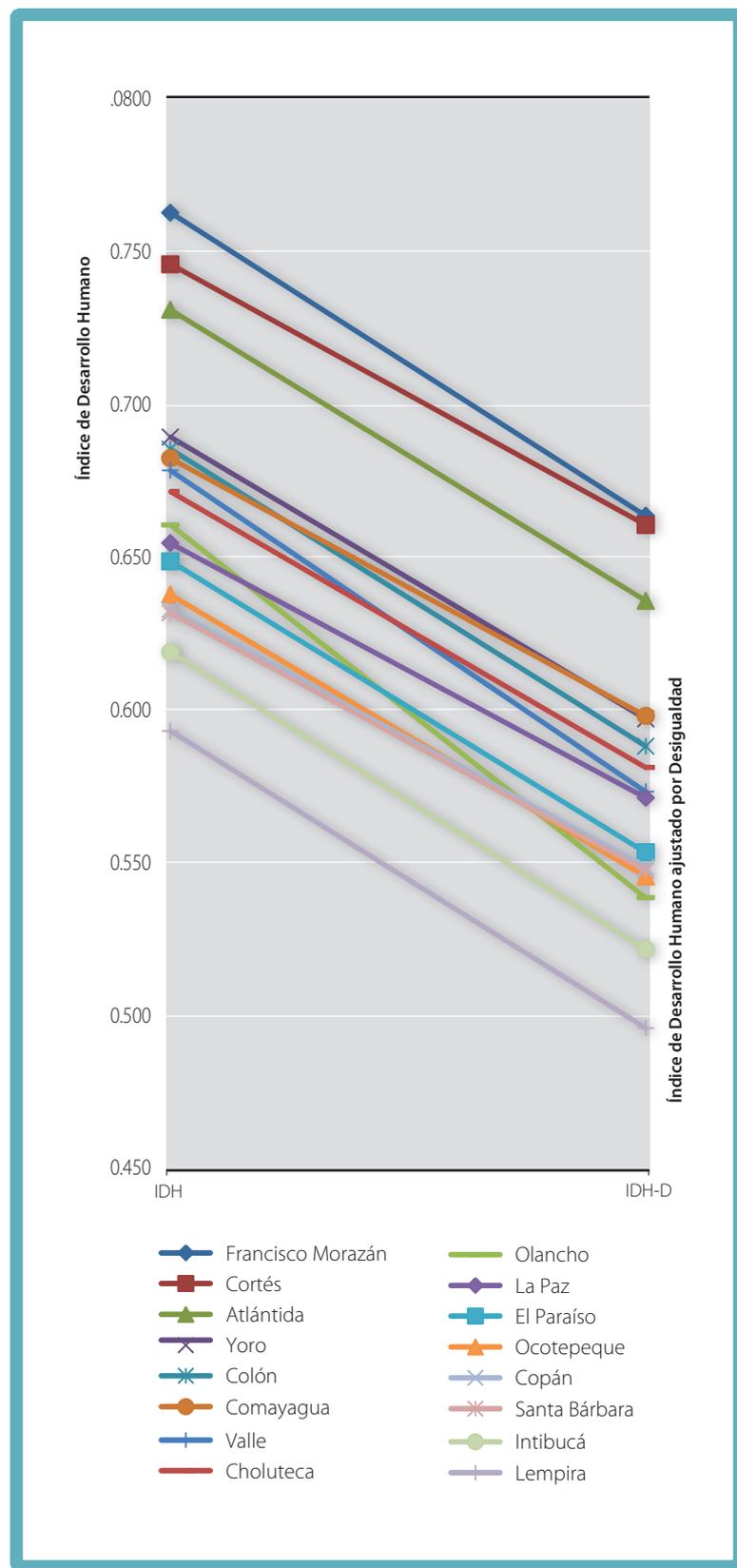
considera las desigualdades en las tres variables y penaliza el valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad. El IDH-D será idéntico al IDH en los casos en que no haya desigualdad entre las personas, pero se reducirá a niveles inferiores a los del IDH en la medida en que aumente la desigualdad. En este sentido, se puede considerar que el IDH es un índice del desarrollo humano potencial (o el IDH-D más alto que podría alcanzarse de no haber desigualdad), mientras que el IDH-D es el nivel de desarrollo humano real (ya que toma en cuenta la desigualdad). La diferencia entre el IDH y el IDH-D representa la ‘pérdida’ en desarrollo humano potencial debido a la desigualdad” (PNUD, 2010b, pág. 97). Más detalles sobre la metodología de cálculo del IDH-D pueden verse en el recuadro 6.3.

De acuerdo a los cálculos del IDH-D presentados en el Informe Mundial del 2011 para 134 países del globo terrestre, Honduras es el país número 34 que más potencial en desarrollo humano pierde por causa de la inequidad en el mundo. Dentro de la región de América Latina y el Caribe, Honduras es el cuarto de 24 países que más pierde en desarrollo humano por causa de la inequidad. En Centroamérica, Honduras es el país que presenta mayor pérdida. Estas comparaciones brindan un contexto para entender la gran limitante en desarrollo humano que vive Honduras por causa de la inequidad.

Así como el impacto de la inequidad en el desarrollo humano varía en distintos países, al interior del territorio hondureño también se pueden observar impactos diferenciados de la inequidad. Para determinar dichas diferencias, en el presente Informe se hace un análisis comparativo con estimaciones propias del IDH-D para Honduras y 16 de sus departamentos.⁶

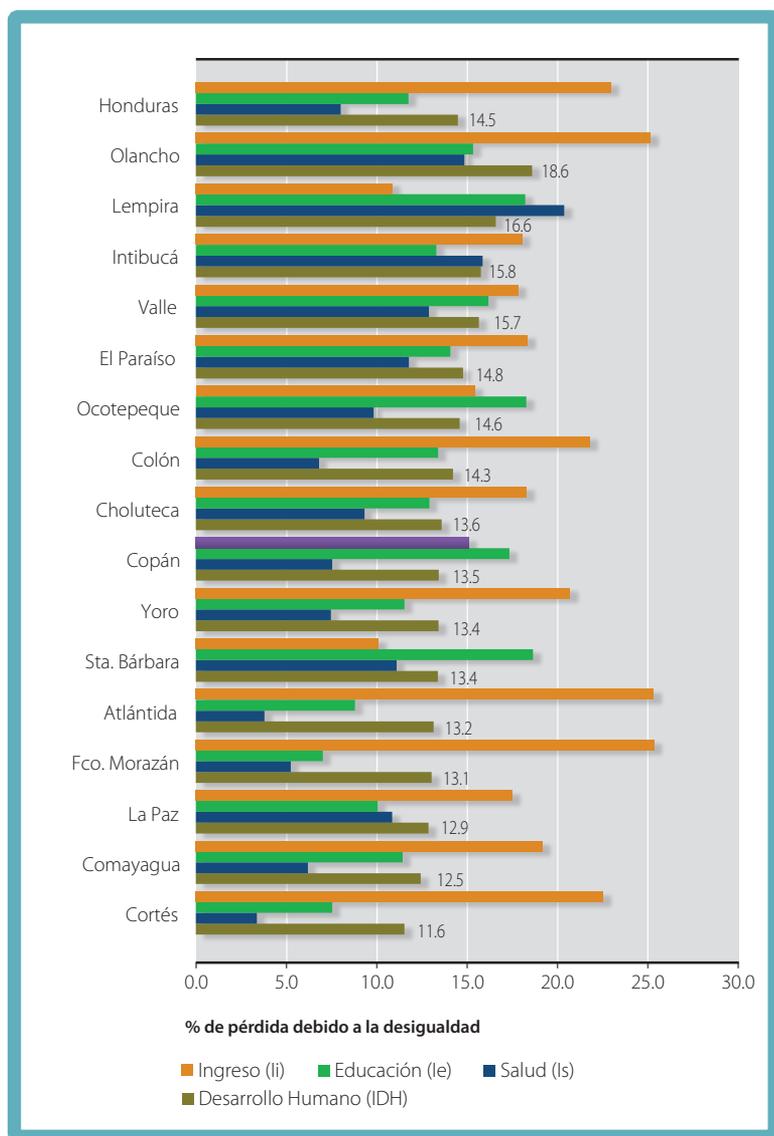
De acuerdo a las estimaciones hechas para el 2009, el IDH-D de Honduras fue de 0.603. Si se toma en cuenta que el IDH sin ajuste para ese mismo año es 0.705, la diferencia entre éste y el IDH-D implica que el país pierde un 14.5% de su potencial en desarrollo humano debido a la inequidad. El gráfico 6.6 muestra las caídas del IDH al ajustarlo por desigualdad según departamento y se observa que la inequidad impacta negativamente el desarrollo humano de todos ellos, aunque a unos más que a otros. Este impacto diferenciado afecta la clasificación original de los departamentos por nivel de desarrollo humano. Por ejemplo, Olancho ocupa la posición 9 de la clasificación considerando el IDH sin ajuste, pero al considerar el impacto de la inequidad, este

GRÁFICO 6.6: Caída del IDH al ajustarlo por desigualdad y cambios de clasificación en desarrollo humano para los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes. (Ver Anexos Estadísticos).

GRÁFICO 6.7: Pérdida de potencial en desarrollo humano y desagregado en cada una de sus dimensiones básicas atribuibles a la desigualdad según departamento. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (Ver Anexos Estadísticos).

departamento cae a la posición 14, es decir cae 5 puestos. Lo mismo sucede con los departamentos de Colón, Ocotepeque, Valle y Yoro, que caen un puesto cada uno.

Basado en las diferencias entre el IDH y el IDH-D, se puede determinar que el impacto de la inequidad es menor en el departamento de Cortés, que presentó una pérdida en desarrollo humano del 11.6%. En el otro lado, la inequidad impacta en mayor medida al departamento de Olancho, cuya pérdida en desarrollo humano fue de 18.6% (ver gráfico 6.7).

Para ajustar el IDH por desigualdad, es necesario ajustar cada uno de sus tres índices com-

ponentes, por lo que también es posible medir de manera aislada, el impacto que la inequidad tiene en salud, educación e ingresos (ver gráfico 6.7 nuevamente). De esta manera se puede determinar que a nivel nacional la inequidad causa más pérdidas en el Índice de Ingresos (23.0%) y menores pérdidas en el Índice de Salud (8.0%). Sin embargo, este patrón puede variar al desagregar los datos territorialmente. Por ejemplo, En Lempira sucede todo lo contrario, la inequidad reduce en mayor medida el Índice de Salud (20.4%) y en menor medida el Índice de Ingreso (10.9%). Otros departamentos como Valle sufren una pérdida similar por inequidad en las tres dimensiones (13% en Salud, 16% en Educación y 18% en Ingresos). Establecer estas diferencias es importante pues permite identificar los sectores prioritarios en los que la política pública debe combatir la inequidad en cada territorio, entendiendo que nos siempre una buena medida para un territorio, lo será para el otro de igual manera.

En términos generales, la inequidad impacta mayormente la dimensión de ingresos en 12 departamentos del país. En los tres más desarrollados, Francisco Morazán, Cortés y Atlántida, la pérdida por inequidad en esta dimensión es mayor al 23%, triplicando la pérdida que se presenta en las otras dimensiones. En Santa Bárbara, Copán y Ocotepeque, la inequidad causa mayores pérdidas en la dimensión educativa y como se había mencionado antes, en Lempira la mayor pérdida por inequidad se da en la dimensión de salud.

Por lo general, la inequidad tiende a ser mayor en los territorios con menor nivel de desarrollo humano, por lo que también estos territorios tienden a presentar mayores pérdidas en el mismo. El gráfico 6.8 muestra la relación entre el IDH de los departamentos de Honduras y la pérdida de potencial en desarrollo humano que sufren por causa de la inequidad. La correlación entre ambas variables es negativa y significativa (coeficiente de Pearson = -0.526), lo que evidencia que los departamentos más afectados por la inequidad, tienden, en general, a tener menores niveles de desarrollo humano, sin que esto se convierta en un vínculo directo. La razón por la que este hallazgo, aunque sea aproximativo, es importante, es debido a que refuerza una de las premisas de este capítulo: para progresar en desarrollo humano, es necesario combatir las brechas de inequidad territorial.

El último aspecto a examinar en esta sección es la evolución del impacto de la inequidad en el desarrollo humano del país. Para ello, se han hecho estimaciones retrospectivas del IDH-D al 2002,

con lo que es posible calcular la pérdida atribuible a la inequidad en desarrollo humano y en las dimensiones de salud, educación e ingresos, para luego compararlas con las pérdidas en el 2009.

Tal como lo muestra el gráfico 6.9, entre el 2002 y el 2009, la pérdida de potencial en desarrollo humano del país debido a la inequidad, se redujo del 16.8% al 14.5%, lo cual representa un avance positivo. Al examinar la evolución del impacto de la inequidad en cada dimensión del desarrollo humano, se puede observar que se han logrado avances en materia de salud y educación, no así en materia de ingreso, donde se observa más bien, un crecimiento de la pérdida en potencial de ingresos atribuible a la inequidad. Esto viene a corroborar de manera fehaciente, los indicios que ya se habían obtenido en la sección anterior, por medio de los análisis de convergencia.

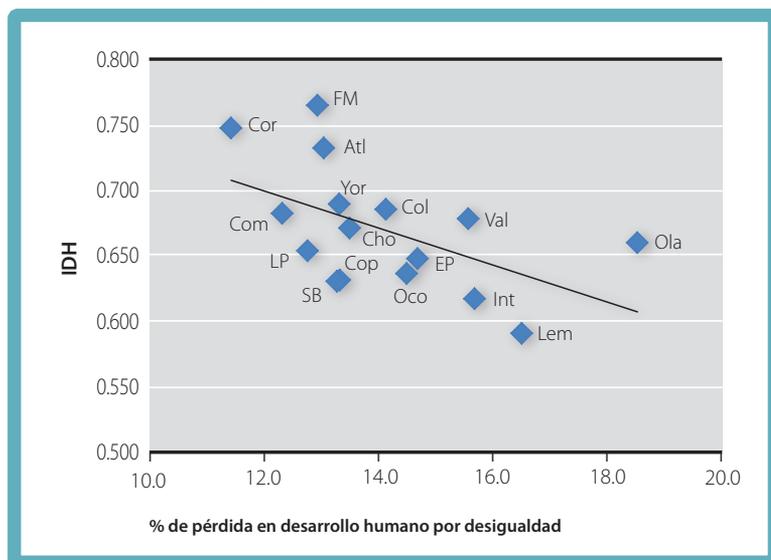
La tendencia de la evolución del impacto de la inequidad a nivel nacional, no se refleja necesariamente en cada uno de los departamentos del país. Así, por ejemplo, Valle es el único departamento en que la pérdida por inequidad en la dimensión educativa aumentó en el período 2002-2009. Asimismo, hay 6 departamentos en los que la pérdida por inequidad en la dimensión de ingresos se redujo en el mismo período y, finalmente, Intibucá y Olancho son los dos únicos departamentos en los que la pérdida de potencial en desarrollo humano fue mayor en el 2009 que en el 2002, mostrando un claro retroceso.

A manera de conclusión, se ha podido determinar con claridad el considerable impacto negativo que la inequidad tiene sobre el desarrollo humano de Honduras, medido a través de la pérdida de potencial en desarrollo humano en su conjunto y en cada una de sus tres dimensiones básicas. Para la mayoría de los departamentos del país, es en la dimensión de ingresos donde no sólo la inequidad afecta en mayor medida, sino que su impacto negativo ha tendido a incrementarse en la última década. La identificación de las diferencias del impacto de la inequidad según dimensión y departamento, debería contribuir a formular una política pública más eficaz, focalizada y diferenciada al momento de combatir la misma.

6.6 Género y territorio: inequidades que se refuerzan

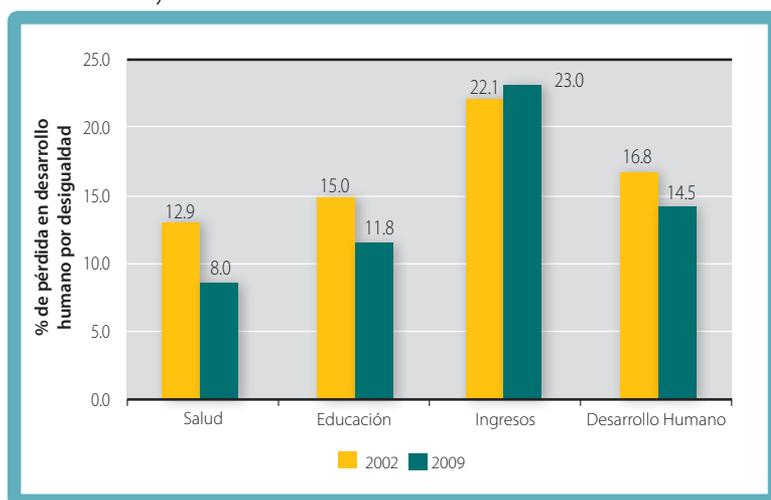
La inequidad también se manifiesta cuando se ven los grupos o categorías sociales por sus características físicas y culturales. Desde una

GRÁFICO 6.8: Relación entre el nivel de desarrollo humano y la pérdida en desarrollo humano atribuible a la desigualdad para los departamentos de Honduras, 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

GRÁFICO 6.9: Evolución del impacto de la desigualdad en el desarrollo humano en Honduras: 2002 y 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

perspectiva de equidad y desarrollo humano, estas características no deberían ser un obstáculo para que las personas puedan alcanzar las capacidades que necesitan para vivir el tipo de vida que tienen razones para valorar.

La inequidad de género es uno de los tipos más comunes de inequidad entre grupos que se observa en el mundo entero. En muchos casos, las mujeres todavía viven en una condición de desventaja social con respecto a los hombres, obstaculizando con ello el progreso en desarrollo humano de la sociedad en general. Por supuesto,

RECUADRO 6.4: El nuevo Índice de Desigualdad de Género (IDG) y las adaptaciones hechas en el INDH 2011

Los primeros índices globales de género —el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG)— fueron presentados en el Informe sobre Desarrollo Humano 1995 justo antes de que se realizara la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing. El IDG examinaba las desigualdades de género en las dimensiones del IDH. El IPG, en tanto, analizaba la participación política (medida por la proporción de mujeres que ocupan escaños parlamentarios), la participación económica (proporción de mujeres en cargos profesionales y de alto nivel) y la propiedad de los recursos económicos (relación de ingresos entre mujeres y hombres). Respaldadas por los Informes anuales, estas dos iniciativas pioneras atrajeron la atención del público y destacaron la importancia de la recopilación y análisis de datos desagregados por género.

Tanto el IDG como el IPG suscitaban debates sobre la mejor forma de construir un índice de género válido y confiable y fueron criticados principalmente por tres desventajas:

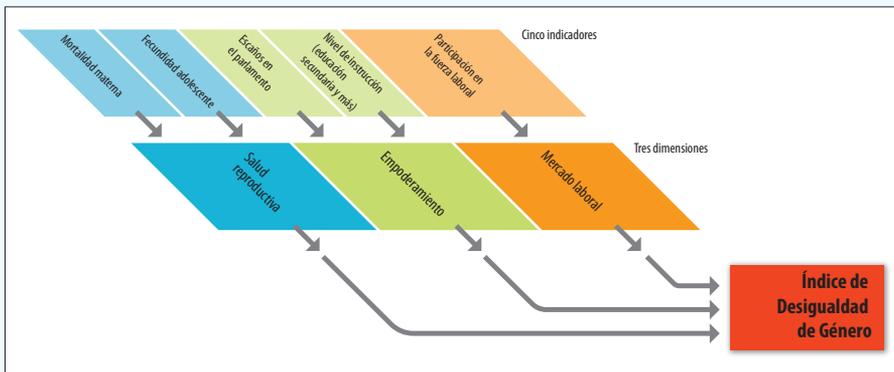
1. Las medidas combinan logros absolutos y relativos. Así, un país o territorio con un ingreso absoluto bajo obtiene un puntaje deficiente incluso si tiene una igualdad de género perfecta. El IDG ajusta el IDH en función de las desigualdades de género. Es decir, mide tanto logros como disparidades totales, aunque con frecuencia esto se interpreta erróneamente como si reflejara solamente esta última variable.
2. Fue necesario hacer imputaciones a gran escala para llenar los datos faltantes. Para las proporciones relativas de ingreso de ambos índices, más de tres cuartas partes de los cálculos nacionales fueron imputados de forma parcial. Dado que el ingreso es el motivo más importante de la brecha entre el IDH y el IDG, esta imputación en particular generaría ambigüedades.
3. Casi todos los indicadores del IPG suelen reflejar un fuerte sesgo hacia la elite urbana y utilizan algunos indicadores que son más pertinentes para los países desarrollados.

Si bien estos problemas reflejan, en parte, las graves limitaciones de datos que aún persisten, el nuevo IDG aborda las principales críticas:

- a) En primer lugar, ninguno de los indicadores implícitos se relaciona con el nivel general de desarrollo de una nación o territorio, de modo que los países en desarrollo pueden obtener resultados relativamente buenos si las disparidades de género son reducidas.
- b) En segundo lugar, no depende de imputaciones.
- c) En tercer lugar, incluye evaluaciones cruciales para la mujer en: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral.

Al igual que el IDH-D, el IDG estima la pérdida de logros en dimensiones clave debido a la desigualdad de género. Fluctúa entre 0 (no hay desigualdad en las dimensiones incluidas) a 1 (hay desigualdad completa). El IDG aumenta cuando las desventajas están vin-

FIGURA 1: IDG de acuerdo a metodología internacional: 3 dimensiones y 5 indicadores



Fuente: (PNUD, 2010b, p. 101).

culadas; entonces, cuanto mayor sea la correlación de las disparidades de género en todas las dimensiones, más alto será el valor del índice. La simultaneidad de las desventajas es uno de los aspectos importantes en la desigualdad de género y una de las principales ventajas del IDG es que logra captarla. Asimismo, el método asegura que un bajo desempeño en un ámbito no pueda ser totalmente compensado por un logro extraordinario en otro.

No todos los indicadores utilizados en la metodología internacional del IDG coinciden con los utilizados en este Informe, más que nada por asunto de disponibilidad de datos. Asimismo, por razones del contexto nacional, se realizaron algunas modificaciones en las dimensiones del Índice y en la manera de calcularlo.

Las dimensiones y los indicadores utilizados en la metodología internacional son los siguientes y se muestran en la figura 1.

- Salud reproductiva. Se utiliza el porcentaje de mujeres adolescentes, de 15 a 19 años, alguna vez embarazadas.
- Educación. Se usa el porcentaje de población adulta, de 25 años y más, con al menos 9 años de estudio.
- Participación política. Se hace uso de la combinación de dos indicadores, la proporción por sexo de diputados al Congreso Nacional y la proporción por sexo de Alcaldes.
- Participación en el mercado laboral. Se utiliza la tasa de participación en la fuerza de trabajo de la población de 15 a 64 años.

En cuanto a las modificaciones en las dimensiones del IDG, se decidió separar la dimensión de empoderamiento en sus dos componentes: educación y participación política. Esto más que nada en virtud que en el contexto hondureño, como se demostrará adelante, las mujeres están logrando una cobertura educativa similar o superior a las de los hombres y no parecen tener tanta desventaja en este sentido, en cambio, la desigualdad en lo político resulta abismal. Por ello, pareció buena idea ver estas dimensiones por separado para evitar que el lector viendo sólo un indicador agregado de empoderamiento, piense que existe una desventaja para las mujeres en los dos ámbitos.

En cuanto a los indicadores, los cambios obedecen a varias razones. Para el caso, la tasa de mortalidad materna no se toma en cuenta en el caso de Honduras porque el último dato proveniente de fuentes nacionales corresponde al 2001 y además no es posible desagregarlo a nivel territorial. Asimismo, tuvo que sustituirse la tasa de fecundidad adolescente por el indicador más cercano disponible, es decir el porcentaje de adolescentes alguna vez embarazadas, que si es posible desagregarlo territorialmente, pero únicamente a nivel departamental. Esta es la principal razón por la que no se puede estimar un IDG para los municipios.

En el caso de la dimensión educativa, se utiliza un indicador de cobertura que especifica un umbral mínimo de 9 años de estudio en lugar de simplemente educación secundaria. Los 9 años propuestos corresponden a un ciclo de educación básica completo, de acuerdo a la nueva estructura organizativa del Ministerio de Educación del país.

Para la participación política, se ha decidido combinar la proporción por sexo de diputados al Congreso Nacional con la proporción por sexo de Alcaldes, ya que se dispone de estos datos a nivel nacional y se observa una mayor desventaja para las mujeres a nivel poder político en las corporaciones municipales.

Finalmente, se ha decidido modificar la manera de estimar el impacto de la desigualdad entre hombres y mujeres en las cuatro dimensiones. Esto debido a que se observó que en la formulación de la metodología internacional se le da demasiado peso a la dimensión de salud reproductiva (ver figura 5.5 en PNUD 2010b, pág. 104), a tal grado que aun imputando los mínimos valores de tasa de mortalidad materna y tasa de fecundidad adolescente observados a nivel mundial, el IDG resulta un poco elevado. El cambio metodológico consistió básicamente en calcular pérdidas por desigualdad de género en cada una de las dimensiones y luego agregar estos valores para obtener el IDG, de la misma manera que se hace para el IDH-D. La única diferencia es que en lugar de utilizar medias geométrica, se utilizaron medias armónicas para darle un mayor énfasis a la pérdida por desigualdad. Más detalles de cómo se calculó el IDG para este Informe pueden obtenerse viendo la Nota Técnica 3 de los Anexos Metodológicos.

Fuente: La primera parte tomada de (PNUD, 2010b, pp. 100–102), la segunda parte es elaboración propia.

hay países y áreas o territorios al interior de los mismos países, donde la inequidad entre hombres y mujeres es mucho más evidente, observándose que las mujeres deben enfrentar barreras sociales de consideración para ampliar sus capacidades. La inequidad territorial es una variable que debe considerarse al analizar las desigualdades injustas y socialmente remediadas que enfrentan las mujeres. Desde una perspectiva de desarrollo humano, se advierte una sinergia entre inequidades territoriales e inequidades de género. Ambas inequidades tienden a reforzarse y tienen efecto acumulativo. A esto se le ha denominado en algunos estudios ‘trampas de desigualdad’, las que tienden a persistir por generaciones, estancan la movilidad y afectan el proceso de desarrollo humano en general.

Combatir la inequidad de género es clave para contribuir al desarrollo de un país. Lograr que hombres y mujeres tengan iguales oportunidades es relevante desde dos puntos de vista. En primer lugar, tiene un valor intrínseco porque cada persona, independientemente de su género, tiene el derecho humano básico de poder vivir la vida que elija y tenga razones para valorar. En segundo lugar, tiene un valor instrumental, porque esta equidad contribuye a la eficiencia económica.

Combatir la inequidad de género contribuye también a mejorar otros resultados en materia de desarrollo de tres maneras distintas. “En primer lugar, eliminar las barreras que impiden que las mujeres tengan el mismo acceso que los hombres a la educación, a las oportunidades económicas y a los insumos productivos puede dar lugar a aumentos generalizados de la productividad, que son tanto más importantes en un mundo cada vez más competitivo y globalizado. En segundo lugar, mejorar el estatus absoluto y relativo de las mujeres promueve muchos otros resultados en materia de desarrollo, incluidos los que afectan a sus hijos e hijas. En tercer lugar, equilibrar la balanza —de manera que las mujeres y los hombres gocen de las mismas oportunidades de tener una actividad social y política, tomar decisiones y definir las políticas— probablemente conducirá con el tiempo al establecimiento de instituciones y opciones de política más representativas y más incluyentes, y por tanto a una vía más apropiada hacia el desarrollo” (Banco Mundial, 2011, pág. 3).

En esta sección se examinará la inequidad de género en Honduras desde una perspectiva territorial a nivel de departamentos. Se utilizará para ello, un nuevo índice sintético, el Índice de Desigualdad de Género (IDG), cuyo cálculo se basa en la metodología de ajuste del IDH por des-

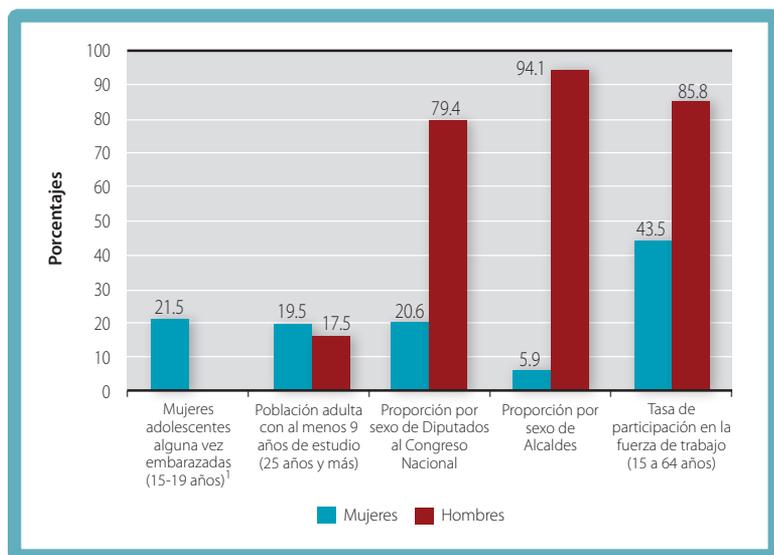
igualdad multidimensional. Este índice se centra en las desigualdades entre hombres y mujeres, en dimensiones cruciales para el desarrollo de la mujer: Salud reproductiva, educación, participación política y participación en el mercado laboral. A estas desigualdades se les cataloga como injustas y es por ello que se toma este índice como una medida de inequidad. Esta medición fue recientemente usada en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010 y en el presente Informe ha sido adaptada al contexto hondureño para poder realizar desagregaciones territoriales, al menos a nivel departamental (el recuadro 6.4 muestra un resumen de las adaptaciones hechas al IDG en el INDH 2011).

Es importante señalar que aunque las siglas del nuevo Índice de Desigualdad de Género (IDG) coinciden con las del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG también), no se trata de la misma medición. El nuevo IDG se presenta más bien como una serie experimental que viene a sustituir a los tradicionales IDG e IPG que venían siendo publicados en los informes sobre desarrollo humano desde 1995. Así, el nuevo IDG da cuenta de las importantes complementariedades entre desarrollo y potenciación, e intenta responder a las críticas que con el tiempo se habían hecho a los usuales IDG e IPG. Un resumen más detallado de estas críticas, cómo son abordadas en la nueva metodología y cómo se interpreta el nuevo IDG, se presenta en el recuadro 6.4.

Para poder determinar la magnitud de la inequidad entre hombres y mujeres en Honduras, y compararla con otros países, se utilizan los datos más actualizados que la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano (HDRO, por sus siglas en inglés) publicó para el IDG, correspondientes al año 2008. A partir de estos datos, se puede construir una clasificación de países según el valor de este índice. Los primeros países en la clasificación son aquellos con menor inequidad de género, en cambio los últimos, son los que presentan mayor inequidad entre hombres y mujeres.

A nivel mundial, de acuerdo con el HDRO (s. f.), Honduras ocupa el puesto 88 de 135 países para los que pudo estimarse el IDG. En este contexto el país parece estar un poco alejado de aquellos que más inequidades de género presentan. Sin embargo, al enfocar el lente en la región de América Latina y el Caribe, cuyo contexto es similar al de Honduras, se observa que en términos relativos, el país comienza a estar a la zaga en esta materia, pues ocupa el puesto 18 de 24 países. Enfocando el lente en la región centroamericana,

GRÁFICO 6.10: Indicadores componentes del IDG a nivel nacional. 2009



1. El porcentaje de mujeres adolescentes embarazadas corresponde al año 2006, que es el año más reciente para el que se ha calculado este indicador.

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

sólo Guatemala y Nicaragua tienen un IDG mayor al de Honduras. Este análisis comparativo lleva a concluir que todavía queda mucho por hacer en el país en materia de reducción de la inequidad entre hombres y mujeres.

A partir de datos provenientes de fuentes nacionales, en su mayoría del 2009, se ha estimado un IDG a nivel de país de 0.313. Por ser un valor más cercano a cero que a uno, se podría llegar a subestimar un poco la situación de desventaja social que las mujeres viven en el país. Sin embargo, al examinar cada una de las dimensiones que componen este Índice, se puede observar como en algunas de ellas la desventaja social para las mujeres es considerable.

El gráfico 6.10 muestra que de las dimensiones que componen el IDG, es en la política donde las mujeres encuentran mayores limitantes y se ven bastante rezagadas con respecto a los hombres. Para el caso, de acuerdo con los resultados de las elecciones generales del 2009, sólo el 5.9% de los 298 alcaldes del país son mujeres y el restante 94.1% son hombres. Asimismo, solamente el 20.6% de los puestos del Congreso Nacional, están ocupados por mujeres. Esta representación deficitaria de las mujeres en las altas jerarquías de las estructuras políticas, es un reflejo de la falta de voz que tienen las mujeres en la toma de decisiones a nivel de la comunidad, lo que debilita su participación ciudadana y, por tanto, la democracia del país.

Como se explica el Banco Mundial (2011, pág. 21), la escasa representación de las mujeres en el ámbito político, puede auto-perpetuarse, ya que las mujeres no tienen la oportunidad de demostrar su capacidad para ocupar puestos de mando. Esto a su vez, no permite que los votantes puedan juzgar la capacidad de una mujer como líder. Mientras no haya una proporción considerable de mujeres en puestos de liderazgo político demostrando sus reales capacidades, lo más probable es que se mantengan los mitos que tienen determinadas sociedades que la política es una actividad exclusiva de los hombres, o que las mujeres, son líderes menos eficaces que los hombres. Las mujeres se ven limitadas también en sus opciones de ascender a puestos de autoridad política por la tendencia a contar con redes de contactos menos diversificadas que las de los hombres.

Probablemente este patrón de baja participación femenina en la toma de decisiones de la comunidad se replica a nivel del hogar. Cuando la opinión de una mujer no es determinante a la hora de tomar decisiones en el hogar sobre los gastos, incluidos los dedicados a sus hijos e hijas, esto es una clara evidencia de su falta de capacidad de acción y decisión, lo que a la larga puede crear condiciones para la violencia doméstica. “La violencia es lo contrario de la libertad, una forma extrema de coacción que, por definición, niega la capacidad de acción y decisión” (Banco Mundial, 2011, pág. 20).

En la dimensión económica, existe también una brecha considerable entre hombres y mujeres. Según datos del 2009 mostrados en el mismo gráfico 6.10, mientras el 85.8% de los hombres entre 15 y 64 años de edad forman parte de la fuerza de trabajo, es decir, que tienen un empleo o buscan uno activamente, sólo el 47.8% de las mujeres en ese mismo rango de edad, lo hacen. En el 2002, las tasas de participación laboral fueron 88% y 40.3%, respectivamente, lo que evidencia el estancamiento de la participación laboral femenina en la década del 2000.

Las condiciones de empleo varían también entre mujeres y hombres. Por ejemplo, según estimaciones propias a partir de la Encuesta Permanente de Hogares del 2009, el 44% de las mujeres cuenta con un empleo asalariado y un 56% no tiene un empleo no asalariado, lo que las relaciona mayormente con el sector informal. En los hombres, la situación es inversa. El 52% son asalariados y el 48% son no asalariados. Hombres y mujeres tienden a trabajar en actividades económicas diferentes. Las mujeres se insertan principal-

mente en la rama terciaria (70%), especialmente el comercio y los servicios comunales. Los hombres, en cambio, trabajan, en primer lugar, en el sector primario o agrícola (47%) y en segundo lugar, en el sector terciario (42%), especialmente en el comercio y la construcción.

Como resultado de las diferentes condiciones en que se emplean mujeres y hombres, persisten las inequidades en cuanto a productividad e ingresos. Para el caso, en el 2009, tomando en cuenta sólo el sector terciario como ocupación principal, que es donde se encuentran insertas la gran mayoría de las mujeres, el ingreso promedio por trabajo de las mismas fue L. 5,263. En cambio, el ingreso promedio de los hombres, fue de L. 7,020. En el sector secundario, la diferencia de ingresos es mucho más grande, ya que los hombres percibieron en promedio L. 6,261 y las mujeres únicamente L. 3,438. El obtener menos ingresos por realizar un trabajo en condiciones similares, es una evidencia de las inequidades en que se desenvuelven las mujeres en el mundo laboral, lo que limita sus opciones de llevar una vida digna.

En cuanto a la dimensión educativa, las mujeres hondureñas han logrado un gran progreso al superar ligeramente a los hombres en los indicadores de cobertura, como lo es el porcentaje de población adulta (de 25 años y más) que cuenta con al menos una educación básica de 9 años de estudio (ver gráfico 6.10). Esto es resultado de un cambio de patrones de comportamiento del hogar. En el pasado, los padres preferían enviar a la escuela a los hijos varones, a los que se asignaban funciones de proveedor en el hogar. Hoy en día, los padres valoran por igual la educación de sus hijos y de sus hijas. A pesar de este avance en la paridad de género, es necesario reconocer que el nivel de escolaridad es aún muy bajo en Honduras y que el hecho de que más del 80% la población adulta hondureña no cuente ni siquiera con una educación básica completa, constituye un obstáculo a la productividad y al desarrollo humano del país.

La dimensión de salud reproductiva en el IDG incluye únicamente indicadores relacionados con las mujeres. Sin embargo, tal como se señala en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010, es una dimensión que se ha incluido debido a la importancia intrínseca que tiene el bienestar de la mujer durante el parto y es, además, un claro indicador del lugar que ocupa la mujer en la sociedad (PNUD, 2010b, pág. 102).

En el caso de Honduras, por razones ya explicadas en el recuadro 6.4, solamente se ha podido incluir el indicador de embarazo adolescente. Sin

embargo, es posible brindar alguna referencia de los datos de mortalidad materna a nivel nacional. Recientemente, la Organización Mundial de la Salud ha publicado estadísticas internacionales de indicadores de salud para varios países (World Health Organization, 2011). En dicha publicación, se estima que en Honduras murieron 110 madres por cada 100,000 nacidos vivos en el 2008. La misma publicación señala que en 2000, la misma tasa era de 160 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. A partir de estos dos datos, se puede concluir que la situación de salud materna en Honduras, ha mejorado en la última década.

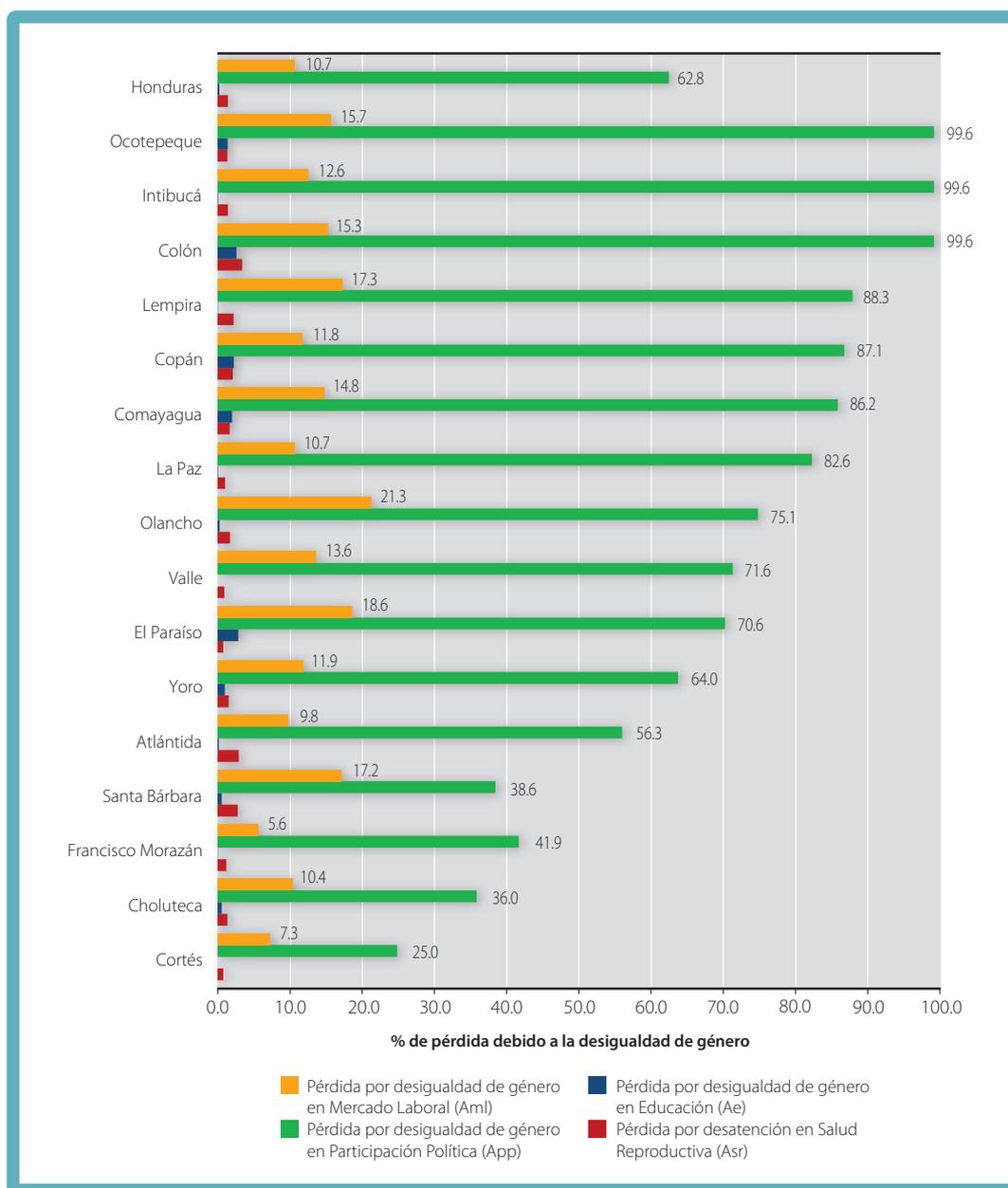
Refiriéndose al embarazo adolescente, los datos de la Encuesta de Demografía y Salud del 2005/2006, revelan que el 21.5% de las jovencitas entre 15 y 19 años ya eran madres o estaban embarazadas por primera vez. El porcentaje sube a un 46.3% cuando se trata de adolescentes sin ninguna educación, mientras que en las jóvenes con educación superior, el porcentaje es apenas del 2.2%, demostrando con ello que la educación es un factor que previene el embarazo adolescente.

De acuerdo con lo argumentado en el Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2008/2009, las consecuencias del embarazo adolescente giran en torno a dos aspectos principales: i) la salud de las involucradas y sus bebés, enfatizando su falta de preparación física y emocional así como los riesgos objetivos del parto, y, ii) los impactos económicos y sociales sobre el proyecto de vida de las adolescentes. Su condición de embarazo, hace que muchas mujeres jóvenes se vean excluidas de los mercados laborales. Desde una perspectiva de desarrollo humano, el énfasis en el análisis del embarazo adolescente, debe ser puesto en la privación de capacidades y oportunidades para el ejercicio pleno de la ciudadanía, el desarrollo humano y la capacidad de agencia transformadora de las jóvenes que experimentan esta situación (PNUD Honduras, 2009, pág. 208).

En cada una de las dimensiones del IDG, es también posible estimar pérdidas de potencial en desarrollo ocasionadas por las inequidades de género. Para el caso, a nivel nacional, la pérdida por inequidad de género en la dimensión de participación política, es equivalente al 62.8% y la pérdida en la dimensión del mercado laboral, es equivalente al 10.7%. La pérdida en la dimensión educativa es prácticamente nula (0.3%), debido a que hombres y mujeres presentan niveles equivalentes de cobertura educativa.

En el caso de la dimensión de salud reproductiva, no es posible hablar de una pérdida por

GRÁFICO 6.11: Pérdida de potencial en desarrollo en las dimensiones del IDG por departamento. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (Ver Anexos Estadísticos).

inequidades de género, pero si de una pérdida en desarrollo debido a la desatención a la misma. Esta se ha calculado en 1.5%. En este caso, hay que recordar que únicamente se toma en cuenta el indicador de embarazo adolescente y no el de mortalidad materna, cuya inclusión seguramente aumentaría el valor de la pérdida. Desafortunadamente, esta inclusión no es posible, como ya se ha explicado, porque no existe una fuente de información reciente a partir de la cual se puedan realizar estimaciones desagregadas a nivel territorial.

Al incorporar la variable territorial al análisis

se puede observar claramente que esta viene a reforzar la inequidad de género, pues existen ciertos departamentos donde las brechas entre hombres y mujeres son más amplias y, por tanto, las pérdidas en potencial de desarrollo son mayores. El gráfico 6.11 muestra los 16 departamentos de Honduras para los cuales se pudo estimar el IDG, ordenados de mayor a menor valor, y las pérdidas de potencial en desarrollo, debido a la inequidad de género en cada una de las dimensiones consideradas hasta ahora.

Es evidente que en todos los departamentos la

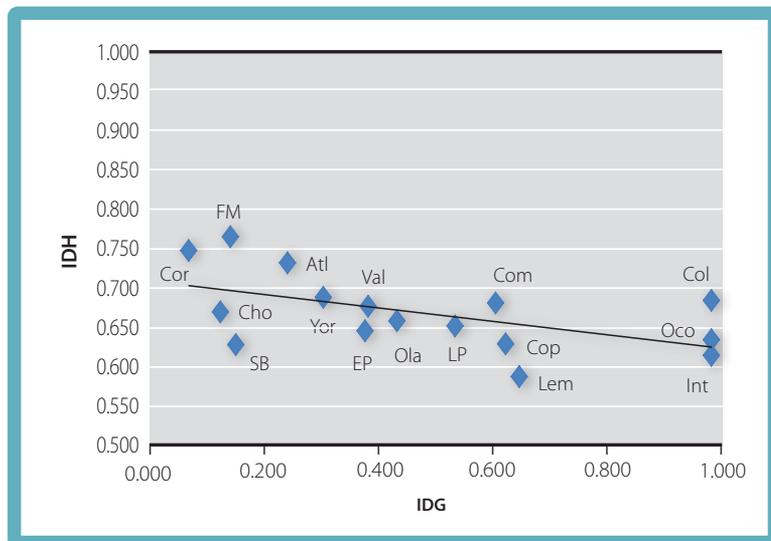
mayor pérdida por inequidad de género se da en la dimensión de participación política y esta se convierte en el mayor contribuyente del IDG. Los departamentos de Ocotepeque, Intibucá y Colón, que tienen los más altos valores de IDG, la participación política de la mujer es prácticamente nula, tanto en la figura de alcaldesas como de diputadas. Por lo tanto, la pérdida en esta dimensión es casi del 100%. Cortés, en cambio, tiene el menor valor de IDG debido, en gran parte, a que la pérdida en la dimensión de participación política es la más baja (25%), ya que el 40% de los diputados al Congreso Nacional de ese departamento son mujeres. No hay en ese departamento, ninguna alcaldesa.

La dimensión laboral ocupa el segundo lugar en pérdidas de potencial en desarrollo por inequidad de género en todos los departamentos. Sin embargo, esta pérdida presenta una gran variación pues en Olancho alcanza el 21.3% y en Francisco Morazán sólo es del 5.6%. Esto es el resultado de una mayor brecha de género en la tasa de participación en la fuerza laboral en Olancho, donde sólo el 33% de las mujeres y el 90% de los hombres están empleados o buscan empleo activamente. En Francisco Morazán, por el contrario, esta brecha se reduce, pues el porcentaje de mujeres en la fuerza laboral sube al 49% y el correspondiente a los hombres, baja a un 80%.

Las pérdidas en potencial de desarrollo en la dimensión educativa y de salud reproductiva, son significativamente menores que en las otras dos dimensiones y no rebasan el 5% en ninguno de los departamentos.

Para cerrar esta sección, hay que examinar qué tan fuerte es la relación entre el IDG y el IDH para los departamentos de Honduras. En efecto, la correlación entre ambas variables resultó significativa y negativa (coeficiente de Pearson = -0.547), lo que sugiere que aunque no es posible establecer un vínculo directo, sí existe una tendencia a que los departamentos con mayor inequidad de género sean los que presentan menores niveles de desarrollo humano y viceversa (ver gráfico 6.12). Este resultado brinda una pauta para concluir que en el caso de Honduras, la hipótesis de que ambos tipos de inequidad se refuerzan, es cierta. Por tanto, la búsqueda de mejores niveles de desarrollo humano en todos los territorios del país, pasa necesariamente por reducir la inequidad de género. Una política pública orientar a fomentar el desarrollo humano, debería dar prioridad a este tema.

GRÁFICO 6.12: Relación entre el nivel de desarrollo humano y el IDG para los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

6.7 Pobreza multidimensional y su vínculo con la inequidad territorial

Como se mencionó en las primeras secciones de este capítulo, otra de las condiciones para que el país logre progresar en desarrollo humano de una forma equitativa, es que sus territorios y grupos caracterizados por la pobreza, logren superar esta situación que constituye una trampa de estancamiento.

Como se señala en CONEVAL (2009, pág. 7), “la pobreza, en su acepción más amplia, está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social. Aun cuando existe una gran variedad de aproximaciones teóricas para identificar qué hace pobre a un individuo, existe un consenso cada vez más amplio sobre la naturaleza multidimensional de este concepto, lo cual reconoce que los elementos que toda persona necesita para decidir de manera libre, informada y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales, no pueden ser reducidos a una sola de las características o dimensiones de su existencia.”

En Honduras, el indicador de pobreza más conocido y utilizado, tanto por entes oficiales como por el público en general, es el basado en una única dimensión del ingreso. Para construir dicho indicador, se define una línea de pobreza que equivale al mínimo ingreso que permite adquirir

una canasta de alimentos, bienes y servicios, considerados básicos para el bienestar de una persona. Esta línea es luego comparada con el ingreso per cápita de los hogares para determinar cuáles son pobres y cuáles no.

Esta tipología de medición de la pobreza, a pesar de ser útil, reconocida y aceptada mundialmente, tiene sus limitaciones. La principal consiste en que la pobreza, tal como se definió al inicio de la sección, es, en realidad, un fenómeno multidimensional que no puede ser entendido, única y exclusivamente, por los bienes y servicios que pueden adquirirse en el mercado a través del ingreso.

Tal como se señala en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano del 2010, “las dimensiones de la pobreza van mucho más allá de la falta de ingresos, ya que también incluyen salud y nutrición inadecuadas, falta de educación y de conocimientos especializados, medios de sustento inapropiados, malas condiciones de vivienda, exclusión social y escasa participación. [...] Los indicadores basados en el dinero obviamente son importantes, pero también es necesario tener en cuenta las distintas privaciones y su superposición, en especial por la alta probabilidad de que los hogares que enfrentan múltiples carencias se encuentren en una situación peor de lo que sugieren las medidas de pobreza por ingresos” (PNUD, 2010b, pág. 105).

Las consideraciones anteriores han llevado a investigadores internacionales a desarrollar un nuevo tipo de medición, a la que se le ha denominado Índice Multidimensional de la Pobreza (IPM). Alkire y Santos, dos de las investigadoras que más han contribuido en la construcción de este índice para 104 países del globo, explican que el IPM evalúa la naturaleza y la intensidad de la pobreza a nivel individual, identificando como pobres a aquellos que padecen múltiples carencias. En consecuencia, la amplitud de su pobreza se mide por la amplitud de sus carencias. En este sentido, el IPM presenta una fotografía más clara de las condiciones de pobreza en que viven las personas. Se trata de la primera medición internacional de su tipo y puede ser utilizada como una herramienta analítica para identificar a los más vulnerables, mostrar las dimensiones en los que padecen carencias y ayudar a revelar las interconexiones entre las mismas. Esta medición es un valioso instrumento para que los tomadores de decisión se orienten en la priorización de los recursos públicos y en el diseño de políticas más eficientes (Alkire y Santos, 2010a, pág. 1).

Alkire y Santos (2010b, pág. 4), señalan que

el IPM es un índice de pobreza aguda que refleja carencias en servicios rudimentarios y funcionamiento fundamentales para el ser humano. A pesar que se encuentra limitado por falta de disponibilidad de datos en muchas dimensiones de interés, el IPM devela un patrón diferente y complementario de pobreza que el brindado por el indicador de pobreza por ingresos, ya que mide directamente las carencias en un conjunto diferente de dimensiones.

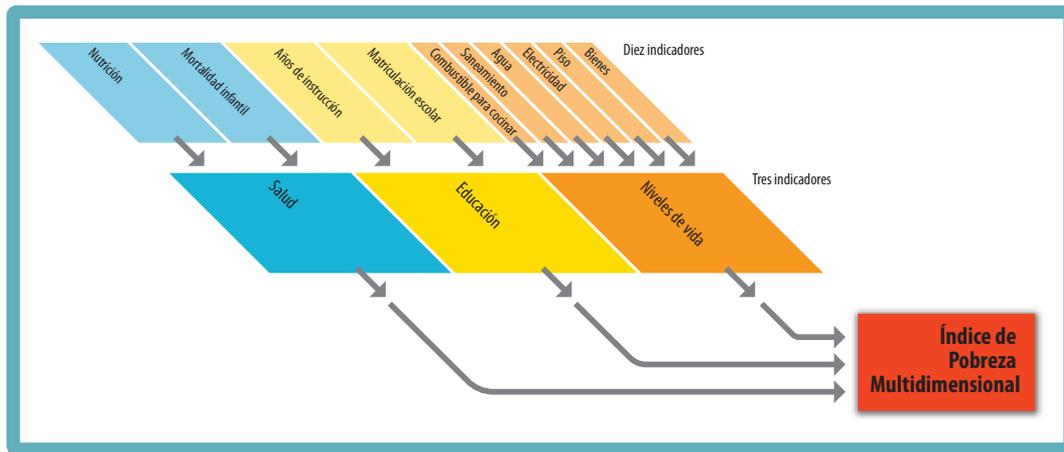
El IPM es el producto de dos datos: 1) la incidencia de la pobreza (H), es decir, la proporción de personas identificadas como pobres, y, 2) la intensidad de la pobreza (A), es decir, el número promedio de carencias que experimentan los hogares catalogados como pobres. Se trata de una medida fácil de calcular e interpretar. Es intuitiva y robusta.

La figura 6.1 muestra las dimensiones e indicadores utilizados para construir el IPM según la metodología internacional. Las dimensiones son las mismas que componen el IDH y se utilizan 10 indicadores de carencias en total. Cada dimensión tiene el mismo peso en el Índice y todos los indicadores de una misma dimensión tienen el mismo peso. El IPM revela la combinación de carencias que abaten a un hogar. Un hogar es catalogado como pobre multidimensional, si y sólo si, la suma ponderada de sus carencias, sin importar cuales sean estas, supera el 30% del total de indicadores considerados.

Para el presente Informe, el IPM se ha adaptado de acuerdo a la disponibilidad de datos nacionales, pues se requiere todos los datos para construir indicadores de carencias que provengan de una misma fuente o encuesta, para así poder evaluar cuántas carencias en total padece un mismo hogar. Esto constituye una limitante al momento de realizar el cálculo, pues es difícil encontrar una encuesta que recopile información en todas las dimensiones propuestas. Para poder presentar aquí datos del IPM recientes y desagregados a nivel territorial, se ha seleccionado la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples de mayo del 2009, levantada por el INE.

Como ha quedado indicado, esta es la última encuesta de este tipo que cuenta con un tamaño de muestra de más de 20,000 hogares, el cual es apropiado para estimar indicadores de carencia por departamentos con un grado de confiabilidad adecuado. Encuestas de hogares de años más recientes también están disponibles, pero lamentablemente la muestra se ha reducido a alrededor de 7,000 hogares. Este tamaño es insuficiente para

FIGURA 6.1: Componentes del IPM según metodología internacional: 3 dimensiones y 10 indicadores



Nota: El tamaño de los recuadros refleja las ponderaciones relativas de los indicadores.
Fuente: (PNUD, 2010b, p. 107).

realizar estimaciones por departamentos que sean confiables.

Desafortunadamente, las encuestas de hogares no recogen datos de salud, por lo que los dos indicadores de esta dimensión no son tomados en cuenta a la hora de calcular el IPM en este Informe. El resto de las dimensiones, los indicadores y la metodología de cálculo, son muy similares a los utilizados internacionalmente, tal como se definen a continuación:⁷

1. Carencias evaluadas en la dimensión educativa (con una ponderación de 1/4 cada una)

- No tener primaria completa: Ningún miembro del hogar ha completado al menos 6 años de escolaridad.
- No asistencia escolar: al menos un niño en edad escolar no asiste a la escuela en los grados 1 al 9.

2. Carencias evaluadas en la dimensión de nivel de vida (con una ponderación de 1/12 cada una)

- Falta de electricidad: El hogar no cuenta con electricidad.
- Falta de agua potable: El hogar no tiene acceso a agua potable o tiene acceso a agua potable a más de 100m del mismo.
- Falta de saneamiento mejorado: El hogar no cuenta con saneamiento mejorado o lo tiene pero compartido con otro hogar.
- Piso de tierra: El piso de la vivienda es de tierra.
- Uso de combustible contaminante: En el hogar se cocina con leña, carbón o estiércol.
- Falta de bienes: No tiene auto ni tampoco más

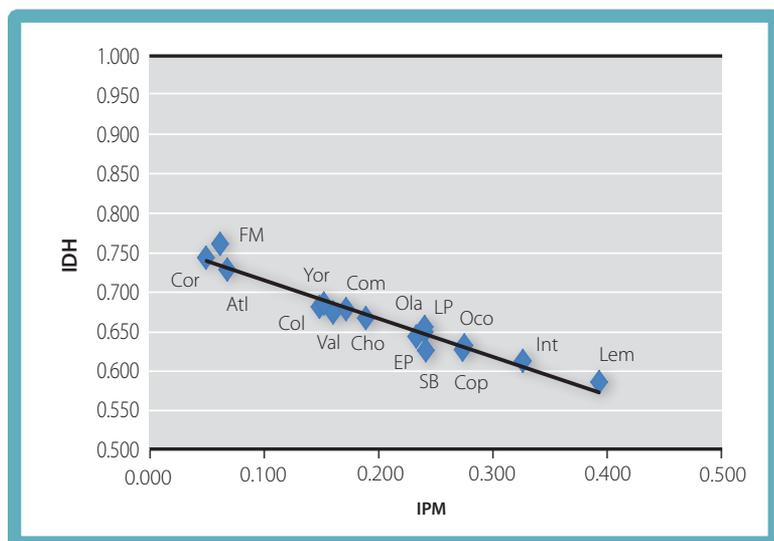
de dos de entre bienes como bicicleta, motocicleta, radio, refrigerador, teléfono o televisor.

Como se explica en PNUD (2010b, pág. 106), el IPM viene a sustituir al Índice de Pobreza Humana (IPH) que se publicaba en los Informes sobre Desarrollo Humano desde 1997. El IPH, expresaba las privaciones o carencias promedio de un país en salud, educación y nivel de vida, pero no permitía identificar a los pobres a nivel de individuos u hogares y a grupos más amplios. El IPM responde a estas limitaciones, al medir la cantidad de personas afectadas por carencias simultáneas y el número promedio de carencias que enfrentan.

De acuerdo a las estimaciones propias realizadas para este Informe basadas en el año 2009 (mostradas en el cuadro 6.7), el valor del IPM a nivel nacional resultó de 0.159. Esto es el resultado de que el 27.4% de la población habita en hogares identificados como pobres multidimensionales, es decir, que tienen 3 o más carencias básicas y que este grupo de personas pobres carecen en promedio del 57.9% de los indicadores básicos considerados en el cálculo.

Para entender mejor la magnitud del nivel de pobreza del país expresada por el valor del IPM, es útil una comparación del mismo en un contexto mundial y regional. De 103 países del mundo en desarrollo para los que se muestran datos del IPM en el sitio oficial de los Reportes sobre Desarrollo Humano (HDRO, s.f. accedido el 25/10/2011), Honduras ocupa la posición 47 en una clasificación del más al menos pobre. De entre los países de América Latina y el Caribe, Honduras es el

GRÁFICO 6.13: Relación entre el IDH y el IPM para los departamentos de Honduras. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

CUADRO 6.7: IPM, incidencia e intensidad de la pobreza multidimensional por departamento. 2009

Departamento	IPM	Incidencia de la Pobreza a (% personas que viven en hogares pobres)	Intensidad de la Pobreza a (% promedio de carencias entre los pobres)
Lempira	0.394	61.3	64.2
Intibucá	0.328	55.9	58.7
Ocatepeque	0.278	48.0	58.1
Copán	0.277	46.3	59.7
Sta. Bárbara	0.245	43.2	56.8
La Paz	0.244	42.1	58.1
Olancho	0.244	40.4	60.5
El Paraíso	0.237	40.3	58.8
Choluteca	0.194	35.0	55.6
Comayagua	0.177	30.6	57.9
Valle	0.166	30.6	54.3
Yoro	0.158	28.1	56.4
Colón	0.154	26.6	58.0
Atlántida	0.076	14.4	52.5
Fco. Morazán	0.069	12.1	57.2
Cortés	0.057	10.7	53.4
Honduras	0.159	27.4	57.9

Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

cuarto más pobre, después de Haití, Nicaragua y Bolivia, de un total de 18 países de la región para los que se pudo calcular el Índice.

Al interior de Honduras, el departamento con mayor nivel de pobreza, es Lempira, con un IPM

de 0.394. Dicho valor resulta de multiplicar una incidencia de la pobreza de 61.3% por una intensidad de la misma del 64.2%. El departamento con menor IPM es Cortés (0.057), donde la pobreza multidimensional incide en el 10.7% de la población, la cual se encuentra privada en promedio del 53.4% de los indicadores básicos considerados. La clasificación del resto de los departamentos por su nivel de pobreza multidimensional, junto con la incidencia e intensidad de la pobreza en cada uno de ellos, se muestra en el cuadro 6.7.⁸

Los niveles de pobreza que presentan los departamentos hondureños, medidos por medio del IPM, se encuentran fuertemente correlacionados con su nivel de desarrollo humano, medido a través del IDH. El gráfico 6.13 muestra que se trata de una relación lineal casi perfecta (coeficiente de Pearson igual a -0.972), en la que a mayor nivel de pobreza corresponde un menor nivel de desarrollo humano y viceversa. Esta evidencia viene a reforzar el argumento que la pobreza, especialmente aquella medida en múltiples dimensiones, viene a convertirse en una trampa de estancamiento que obstaculiza el desarrollo humano. Desde el punto de vista de la política pública, este hallazgo es importante porque permite inferir que de no combatirse la pobreza que abate en mayor medida a ciertos territorios y grupos, se está condenando a los mismos a vivir rezagados, perpetuando de esta manera las brechas de inequidad por generaciones.

El IPM ofrece algunas ventajas analíticas a la hora de diseñar estrategias de combate a la pobreza, ya que además de poder desglosar el Índice por incidencia e intensidad, también puede determinarse la contribución que tiene cada tipo de carencia a la pobreza multidimensional total, lo que ayuda a los tomadores de decisiones a establecer prioridades. Por ejemplo, el gráfico 6.14 muestra que en el departamento de Cortés, los indicadores de la dimensión educativa son las carencias que tienen el mayor peso en el índice de pobreza, contribuyendo con más de un 50% al IPM total. Esto en parte refleja el peso relativo asignado a cada indicador, pues a pesar que a cada dimensión se le da el mismo peso en el índice total (1/2 a cada una), la dimensión educativa sólo tiene dos indicadores (implica un peso de 1/4 para cada uno), mientras que la dimensión de nivel de vida tiene 6 indicadores (implica un peso de 1/12 para cada uno).

Ahora bien, a pesar que los pesos relativos de los indicadores son los mismos para todos los departamentos, en Lempira y especialmente La Paz, la contribución de las carencias en la dimensión

educativa a la pobreza multidimensional se reduce a 42.9% y 35.7%, respectivamente. Esto demuestra una diferencia en la estructura de la pobreza multidimensional, que se debe a que en estos dos últimos departamentos, se presentan otro tipo de carencias en mayor proporción que en Cortés, como ser la falta de electricidad y viviendas con piso de tierra.

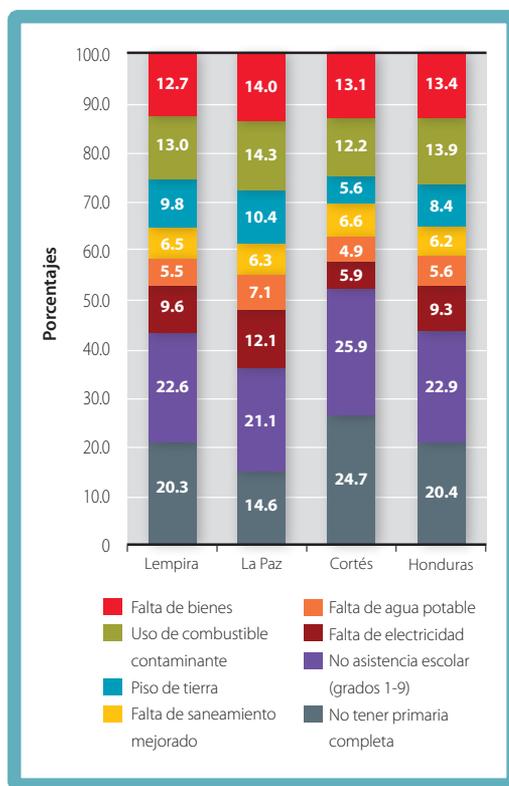
Como la metodología de cálculo del IPM parte del nivel micro, es decir de hogares e individuos, para efectos de análisis y diseño de política pública, también es posible determinar las proporciones de población pobre y carente en cada uno de los indicadores básicos. Al mismo tiempo se pueden comparar estas proporciones entre diferentes departamentos u otra unidad territorial para la que se pueda estimar el IPM, tal y como se muestra en el gráfico 6.15. Se recalca que, en este tipo de análisis no es conveniente sesgar las proporciones con las carencias de aquellas personas que no fueron identificadas como pobres, es decir, que padecen de solamente una o dos de ellas.

La tendencia es, en general, hacia una mayor carencia en los indicadores de nivel de vida: falta de bienes en el hogar como televisor, radio, refrigerador, etc.; el uso de leña, carbón o estiércol como combustible en la cocción de alimentos; falta de electricidad, etc. Sin embargo, la magnitud de las carencias es muy distinta para diferentes departamentos. Para el caso, en Cortés no hay más del 10% de la población que sea pobre y carente en ninguno de los indicadores, entre tanto que, en Lempira, alrededor del 60% de la población es pobre, vive en hogares con escasez de bienes y utiliza combustible contaminante.

Del gráfico 6.15 también vale la pena resaltar la diferencia que se da en los patrones de la pobreza multidimensional, a pesar que la magnitud de la misma sea muy similar. Tal es el caso de los departamentos de Santa Bárbara y La Paz. Ambos tienen un IPM de 0.24, pero en términos de carencias son bastante diferentes. Mientras que en La Paz, el 17.3% de la población es pobre y no tiene primaria completa, en Santa Bárbara este porcentaje sube al 26.8%. En La Paz, hay más población pobre, carente de electricidad (31.9%) que en Santa Bárbara (24.4%).

Otro aspecto de interés es la evolución de la pobreza multidimensional en el tiempo. Para poder realizar este análisis, se estimó un Índice de Pobreza Multidimensional para el año 2002.⁹ Los porcentajes de incidencia e intensidad de la pobreza multidimensional del 2002 y el 2009 fueron comparados para determinar que hubo

GRÁFICO 6.14: Contribución relativa de cada tipo de carencia al IPM en departamentos seleccionados. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

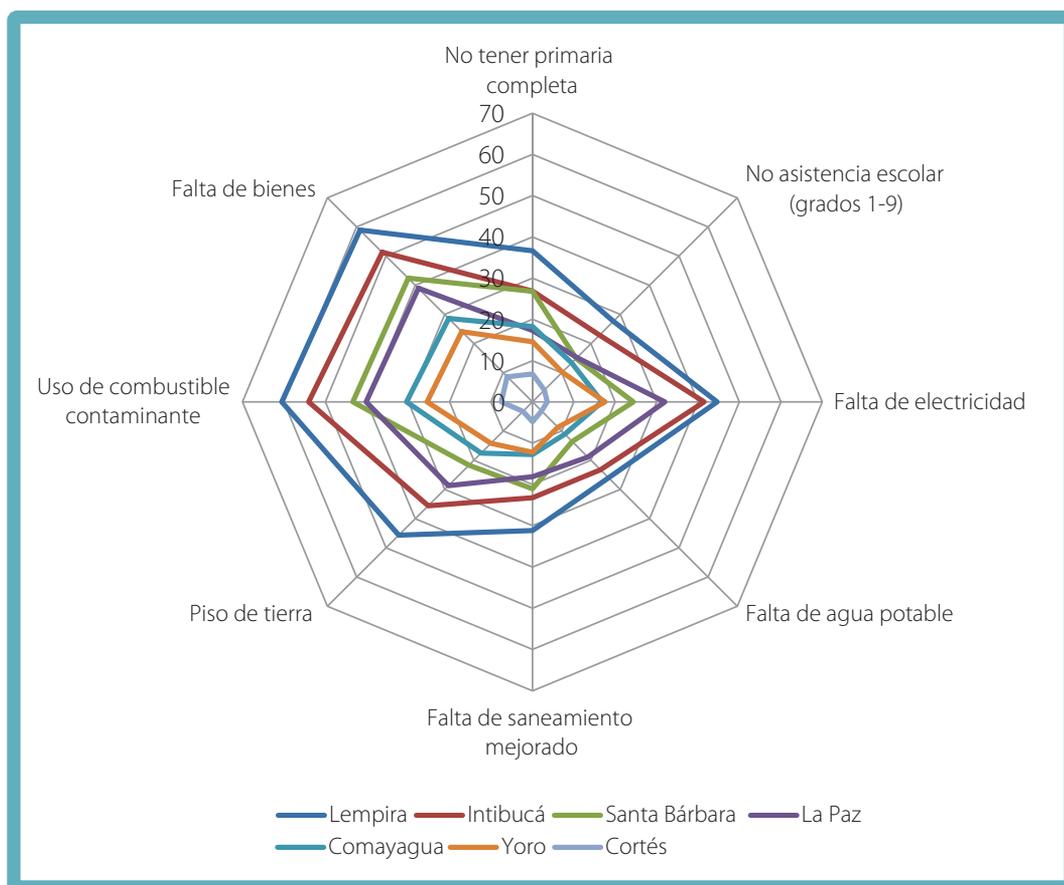
una reducción en el período. Los resultados se muestran en el gráfico 6.16.

En todos los departamentos incluidos en el análisis, se produjo una reducción en la incidencia e intensidad de la pobreza multidimensional. A nivel nacional, esta reducción fue para ambas medias, de alrededor de 7 puntos porcentuales entre los años de 2002-2009. La incidencia de la pobreza en el 2002 era de 34.6% y para el 2009 fue de 27.4%. Esto implica que entre ambos años, la incidencia de la pobreza se redujo a una tasa de alrededor un punto porcentual por año.

Al desagregar la reducción de la incidencia e intensidad de la pobreza por departamento en el período 2002-2009, se puede sostener que muchos de los logros en el combate a la pobreza multidimensional se han obtenido en departamentos como Lempira, Choluteca, La Paz y Valle, donde la incidencia de la misma se redujo en más de 12 puntos porcentuales. Sin embargo, la intensidad de la pobreza en estos departamentos, no logró reducirse en la misma magnitud (ver gráfico 6.16).

Hay departamentos en que la intensidad de

GRÁFICO 6.15: Porcentaje de población pobre y carente en cada indicador. Departamentos seleccionados. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos).

la pobreza se redujo más que la incidencia. En el departamento de Ocotepeque, por ejemplo, la reducción de la incidencia de pobreza fue de tan sólo 0.3 puntos porcentuales. Sin embargo, la intensidad de la misma logró reducirse en casi 6 puntos. Esto quiere decir que aunque prácticamente exista la misma cantidad relativa de pobres en el departamento, la agudeza de su pobreza disminuyó, pues a principios de la década carecían en promedio del 64% de los indicadores básicos y para el 2009 esa proporción se redujo al 56%. Otros departamentos que redujeron mucho más la intensidad que la incidencia de su pobreza fueron Intibucá y Cortés.

En conclusión, en esta sección se ha argumentado que la pobreza es en realidad un fenómeno multidimensional. En consecuencia, su medición debe abarcar mucho más dimensiones que sólo la de ingresos. Por esta razón, se propone un nuevo indicador de pobreza, el IPM, que ya está siendo utilizado a nivel internacional y complementa el indicador de pobreza basado en ingresos. Las estimaciones de pobreza a nivel nacional muestran

que una considerable proporción de los hondureños viven en hogares con 3 o más carencias básicas. Esta proporción aumenta al máximo cuando se trata de departamentos como Lempira, Intibucá y Ocotepeque, que son los que tienen los mayores niveles de pobreza del país.

Además de permitir la distinción en magnitud de pobreza, el cálculo del IPM también permite distinguir las diferencias en patrones de pobreza para diferentes departamentos. En general, en la mayoría de los departamentos, la dimensión educativa es la que más contribuye al IPM total. Sin embargo, especialmente en departamentos con elevada pobreza multidimensional, se observó que las carencias en la dimensión de nivel de vida cobran mayor peso en la estructura del IPM, especialmente la carencia de electricidad, agua y un piso adecuado en las viviendas.

Finalmente, se evidenció que la pobreza es el gran causante de inequidades a nivel del desarrollo humano departamental ya que existe un vínculo muy claro entre ambos: a mayor pobreza, menor desarrollo humano. En consecuencia, para alcan-

zar mayores niveles de desarrollo humano a nivel departamental es necesario reducir la pobreza que abruma a determinados territorios o grupos generando inequidades territoriales que debían ser combatidas. Las evidencias muestran que tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza multidimensional se redujeron en el período 2002-2009, lo cual es muy positivo, a pesar que el ritmo de reducción no fue muy alto. En este sentido, las ventajas analíticas que ofrece un indicador como el IPM, pueden ser utilizadas directamente como instrumento para afinar la política pública orientada a combatir la pobreza y las inequidades territoriales (ver, por ejemplo, recuadro 6.5).

6.8 Inequidad territorial y migración

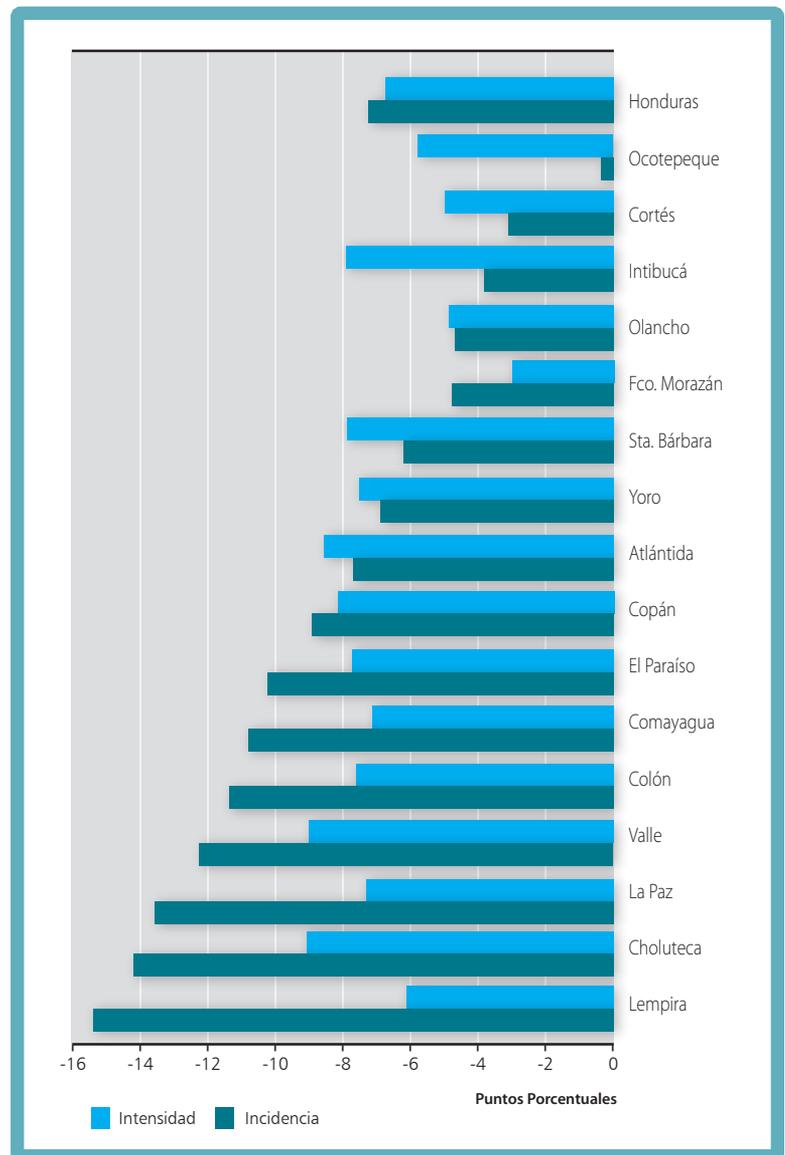
En los últimos años, un tema de gran discusión en el país ha sido el de la migración. En esta sección, se explora la relación que existe entre el fenómeno migratorio interno y la inequidad territorial en desarrollo humano.

Países como México, cuentan con estudios que prueban la relación de las corrientes migratorias con indicadores de desarrollo, como la educación y los ingresos (Soloaga y Lara, 2007). De esta manera, las personas emigran hacia las áreas más desarrolladas, que tienden a ser las urbanas, en busca de una válvula de escape a las condiciones de pobreza en que viven en las áreas deprimidas, que normalmente son las rurales.

Las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) que realiza el INE en Honduras disponen de datos que permiten calcular un porcentaje de migración neta por cada uno de los 16 departamentos que cubren.¹⁰ Estos datos de migración, pueden compararse con los datos del IDH, que mide el nivel de desarrollo humano de los departamentos. Existe una relación positiva entre ambas series de datos, tal como se muestra en el gráfico 6.17.

La correlación entre el IDH y el porcentaje de migración neta para los departamentos de Honduras en el 2009, resulta positiva y significativa (coeficiente de Pearson =0.790). Esto evidencia una tendencia, aunque no necesariamente un vínculo directo, que entre mayor sea el nivel de desarrollo humano de un departamento, mayor número de personas serán atraídas a residir allí (migración neta positiva). Por el contrario, mientras menor es el desarrollo humano de un departamento, mayor es la probabilidad que su migración neta sea negativa, es decir, que salgan más personas que las que entran, ya que, por regla

GRÁFICO 6.16: Reducción de la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional según departamentos. Período 2002-2009

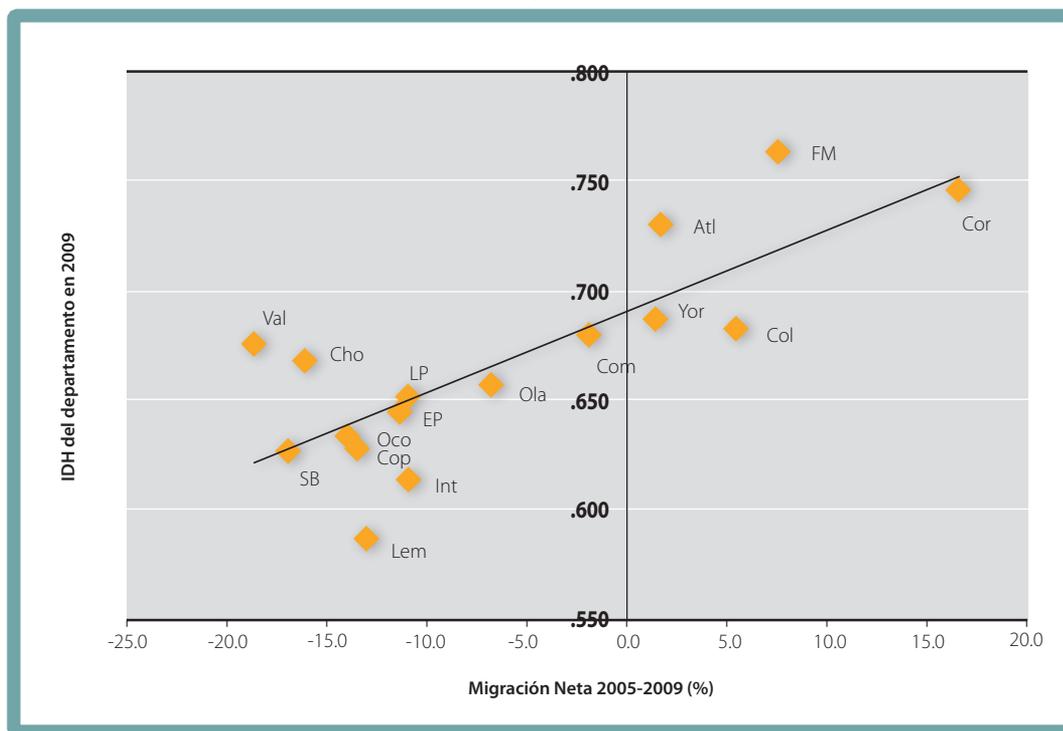


Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

general, las personas migran en busca de mejores condiciones de vida.

Como las áreas más desarrolladas tienden a ser las urbanas, las corrientes migratorias causadas por la inequidad territorial contribuyen a la llamada “crisis urbana”, caracterizada por un crecimiento sin control de los habitantes de las ciudades. Estas concentran la mayor parte de las riquezas y oportunidades de un país y, a la vez, gran parte de sus males. Por ello, una de las ventajas de distribuir más equitativamente las oportunidades a nivel territorial, es precisamente evitar que muchas personas se vean obligadas a emigrar de las zonas rurales deprimidas a las grandes ciudades. Estas

GRÁFICO 6.17: Relación entre el desarrollo humano y la migración interna neta a nivel departamental. 2009



Fuente: Elaboración propia en base a INE. Base de datos de la EPHPM de mayo de 2009 y estimaciones del IDH.

últimas constituyen un foco de atracción que muchas veces falla en el cumplimiento de las expectativas de las personas que migran, quienes terminan padeciendo marginalidad, exclusión, exposición a la contaminación y crecimiento urbano caótico, tal como se señala en otros Informes sobre Desarrollo Humano (PNUD, 1990; PNUD Honduras, 1998). La cifra de crecimiento de la población urbana en Latinoamérica debida a la migración interna y la reubicación, fue, hasta los ochentas, de más de 30% (de Janvry y Sadoulet, 2004, pág. 4).

Sería importante poder investigar el impacto que tienen los migrantes en el desarrollo humano de los territorios donde se desplazan. Sin embargo, para esto se requiere mayor disponibilidad de datos en cuanto a las características sociodemográficas de los migrantes, que permitan la realización de análisis más complejos como simulaciones de escenarios descontando el efecto de la migración para el cálculo del IDH. Lamentablemente, no se ha encontrado una fuente que provea datos confiables en esta materia para realizar este tipo de análisis para Honduras. Sin embargo, es posible sugerir algunas conclusiones a partir de estudios realizados en otros países de Latinoamérica.

Soloaga y Lara (2007) tomaron datos del censo mexicano del año 2000 y los flujos migratorios

entre 1995 y el 2000, e hicieron simulaciones que permitieron el recalcu del IDH a nivel de estados, descontando el efecto de la migración interestatal. El recalcu fue hecho solo para los indicadores de educación e ingreso del IDH, ya que no se contaba con datos suficientes para un recalcu de la esperanza de vida.

Este estudio puso en evidencia que el factor más importante del impacto de la migración sobre el desarrollo humano, no es el número de migrantes en una entidad territorial, sino más que nada, la composición y características de ese grupo de migrantes, por ejemplo, nivel educativo y socio-económico. Otro argumento destacable, es el hecho de que un determinado territorio receptor de inmigrantes puede mostrar un deterioro en su nivel de desarrollo humano a pesar de aplicar agresivas políticas públicas para combatir el desempleo o la pobreza por ejemplo, debido a que acaban por atraer pobres de territorios deprimidos, quienes al emigrar neutralizan los progresos alcanzados. En general se concluyó que la migración resultó negativa para la mayoría de los estados del país. Es decir que, en ausencia de migración interna, 26 de los 32 estados de México hubieran tenido un IDH mayor. Estos cambios en IDH fueron determinados básicamente por el indicador de ingresos.

RECUADRO 6.5: Pobreza Miltidimensional en las Regiones de Desarrollo de la Visión de País y el Plan de Nacióncontinúa

En el 2008 se aprobó una reforma constitucional del artículo 329, que establecía que debía crearse una ley especial para que el desarrollo integral del país se realizase conforme a un proceso planificado y de cumplimiento obligatorio, reflejando así el deseo de muchos de los sectores de la sociedad hondureña, que venían trabajando desde años atrás en procesos de consulta, recogiendo las visiones y expectativas de los distintos grupos representativos del país.

A finales del 2009, dada la circunstancia política del momento, los candidatos a la Presidencia, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, se dieron a la tarea de suscribir un compromiso de iniciar, a partir de la nueva administración gubernamental a instalarse en enero del 2010, un proceso de desarrollo planificado, orientado a concretar lo que se denominó una "Visión de País" al año 2038. Ello implicaba el establecimiento de principios, objetivos nacionales, lineamientos estratégicos y metas prioritarias, que deberán ser alcanzadas en dos fases: la primera después de 3 períodos de gobierno hasta el 2002, que se denomina Plan de Nación y la segunda fase en 4 períodos de gobierno más, al 2038,

lo que completa la Visión de País. Finalmente la Ley que dio vida a dicha Visión se ratificó en el 2010.

Una de las etapas contempladas en el proceso de desarrollo establecido en la Visión de País/ Plan de Nación es la regionalización. De acuerdo con esta, las nuevas regiones geográficas de desarrollo debían ser definidas en función de las cuencas hidrográficas principales del país, considerando sus características, capacidades y necesidades particulares e integrando a la población de cada región como protagonista en la determinación de su propio desarrollo. Asimismo, también se establece claramente, que a pesar que la nueva regionalización debe incorporarse como un eje transversal a las políticas públicas promovidas desde el Gobierno, no sustituye la división política actual, ni exime de sus responsabilidades, deberes y derechos a las municipalidades ni a las mancomunidades.

De acuerdo con el artículo 5 del proyecto de decreto de la Visión de País sometido al Congreso Nacional a principios de 2010, se crearon las Regiones de Desarrollo que se mencionan abajo.

- Primera Región o Región del Valle de Sula: com-

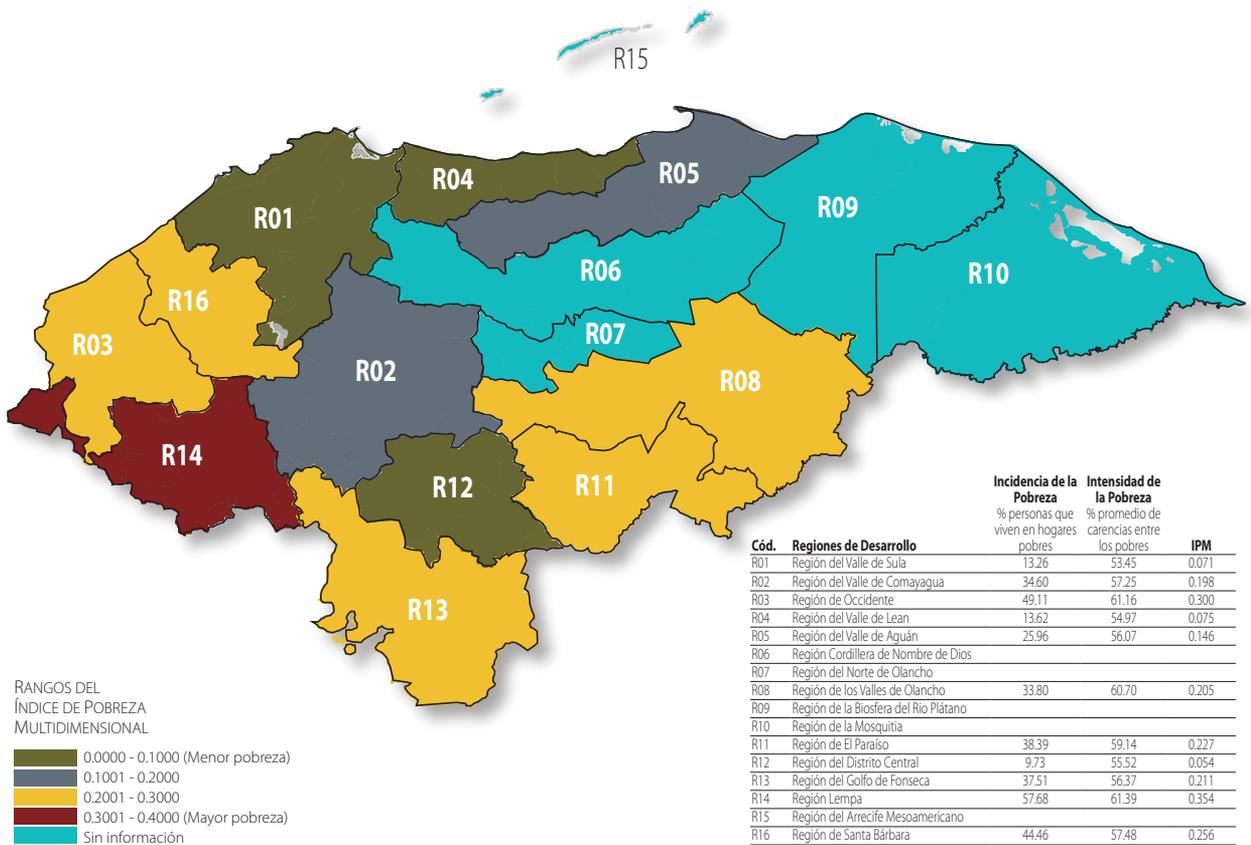
prende las cuencas hidrográficas de los ríos Ulúa, Chamelecón y Motagua;

- Segunda Región o Región del Valle de Lean o Caribe Hondureño: comprende las cuencas hidrográficas del Río Aguan y del Río Sico Paulaya;
- Tercera Región o de la Biosfera: comprende las cuencas hidrográficas de los ríos Patuca, Plátano, Coco o Segovia, Warunta, Nakunta, Cruta y Mocerón;
- Cuarta Región o Región Sur: comprende las cuencas hidrográficas de los ríos Choluteca, Goascorán, Nacaome, Negro y Sampile;
- Quinta Región o Región Lempa: comprende la cuenca hidrográfica del Río Lempa; y
- Sexta Región o del Arrecife Mesoamericano: comprende las Islas de la Bahía.

A su vez se establece en ese mismo proyecto de decreto que las Regiones de Desarrollo se subdividirán en sub-regiones, atendiendo a características socio-económicas comunes, potencialidades, ventajas comparativas, factores geográficos, entre otros.

Tomando en consideración todos estos ele-

FIGURA 1: Mapa de Pobreza Miltidimensional en las Regiones de Desarrollo de la Visión de País y el Plan de Nación. 2009



Fuente: Estimaciones propias a partir de varias fuentes.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Honduras (2010) y Sistema Nacional de Información Territorial (2010).

mentos que establece la ley, la Dirección General de Ordenamiento Territorial adscrita a la Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa, entidad que coordina el proceso de planeamiento y regionalización, agrupó los 298 municipios de Honduras en 16 Regiones de Desarrollo, como se lista a continuación:

- R01- Región del Valle de Sula
- R02- Región del Valle de Comayagua
- R03- Región de Occidente
- R04- Región Valle de Lean
- R05- Región del Valle de Aguan
- R06- Región de la Cordillera de Nombre de Dios
- R07- Región del Norte de Olancho
- R08- Región de Valles de Olancho
- R09- Región de la Biosfera del Río Plátano
- R10- Región de la Mosquitia
- R11- El Paraíso
- R12- Distrito Central
- R13- Golfo de Fonseca
- R14- Río Lempa
- R15- Arrecife Mesoamericano
- R16- Santa Bárbara

Debido a lo reciente del establecimiento de las nuevas Regiones de Desarrollo, y a la débil infraestructura estadística con que cuenta el país, son

escasos los indicadores estadísticos que se han generado para dichas regiones. En este sentido, se ha querido contribuir a la Visión de País y al Plan de Nación brindando un estimado del IPM para las nuevas Regiones de Desarrollo, dado que los indicadores de pobreza, especialmente en los países en desarrollo, resultan fundamentales para medir la eficacia con que el Estado está llevando a cabo el proceso de desarrollo. Como se ha planteado, erradicar la pobreza deja la vía libre para promover el desarrollo humano de los países o territorios dentro de los países.

La base para el cálculo del IPM desagregado por Regiones de Desarrollo siguen siendo las Encuestas de Hogares levantadas por el INE. Infortunadamente, como la muestra de estas encuestas se diseña en base a los departamentos y no a las nuevas regiones, existen limitaciones de datos para estimar el IPM para 5 de las 16 Regiones. En el caso de las Regiones 10 y 15, coinciden con los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, en los que no se levanta la encuesta de hogares y por tanto no hay ninguna información para estimar indicador alguno. En el caso de las Regiones 6, 7 y 9, el problema es que el número de hogares de estas regiones que caen en la muestra es muy escaso, lo que im-

posibilita realizar estimaciones lo suficientemente confiables.

Los resultados de las estimaciones del IPM por Regiones de Desarrollo se muestran en el mapa de la Figura 1. En el mapa se observa claramente que de las regiones con información disponible, la Región Lempa (14) es la más deprimida, con un IPM de 0.354, una incidencia de la pobreza del 57.68% y una intensidad de la misma de 61.39%. Se trata de un resultado esperado, ya que esta Región alberga municipios de los departamentos más pobres: Lempira, Intibucá y Ocotepeque, además de algunos municipios de La Paz. En el otro extremo, la Región del valle de Sula (1), del valle de Lean (4) y la del Distrito Central (12), son las que presentan menores niveles de pobreza con un IPM menor a 0.100 e incidencias de pobreza menores al 15%.

Dada la pretensión, a partir de este período de gobierno, de basar el proceso de planeación y desarrollo bajo la nueva estructura regional, se considera que las estimaciones de pobreza aquí presentadas vendrán a contribuir en la elaboración de una línea base de indicadores de desarrollo que permitan dar seguimiento y monitoreo al cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en la Visión de país y el Plan de Nación.

Fuente: Elaboración propia en base a Gobierno de Honduras (2010) y Sistema Nacional de Información Territorial (2010).

Otros estudios en América Latina, comprueban que la migración rural-urbana ha contribuido a desplazar la pobreza a los sectores urbanos. A pesar de este hecho, la pobreza rural sigue siendo elevada. Esto le concede el carácter de urgencia a la búsqueda de mecanismos efectivos para mejorar las condiciones de vida en las áreas rurales, especialmente en materia de ingresos (de Janvry y Sadoulet, 2000, págs. 407–408).

También resultaría interesante explorar la relación entre la inequidad territorial en desarrollo humano humano y la migración externa, para indagar si son los lugares con mayores o menores niveles de desarrollo humano de donde salen más emigrantes hacia el exterior. Desafortunadamente, no existen hasta este momento, datos confiables que permitan acometer estudios de esta naturaleza.

6.9 Incidencia del gasto público en la inequidad territorial

El último Informe sobre Desarrollo Humano de México plantea que “aunque el bienestar individual no es la simple acumulación de recursos, los provistos por el gasto gubernamental o gasto público pueden ampliar directa o indirectamente

el conjunto de oportunidades de vida para los individuos, lo que en último término es uno de los elementos constitutivos del desarrollo humano” (PNUD México, 2011, pág. 35). En este sentido, el gasto público es un valioso instrumento de que dispone el Estado para contribuir a la disminución de las inequidades y por ende, al desarrollo humano del país.

Es importante señalar que, tal y como se argumenta en el Informe de PNUD México, el gasto público es solamente un medio para un fin y de ninguna manera representa en sí mismo el bienestar de las personas. Desde una perspectiva de desarrollo humano, el gasto público debería tener, un fuerte impacto en el desarrollo de capacidades fundamentales para las personas como la salud, educación e ingresos suficientes para llevar una vida digna.

Sin embargo, no siempre el gasto público se distribuye de una manera equitativa y termina influyendo negativamente al incrementar los parámetros de inequidad territorial existentes. Una corroboración de esto se encuentra al revisar los hallazgos de varios estudios realizados bajo el patrocinio del Banco Mundial (World Bank, 2005b). Uno de estos estudios ofrece evidencia que en algunos casos las inequidades territoriales

son motivadas por la política pública. En el caso de China, por ejemplo, existe polarización entre la zona interior y la costera, motivada por los patrones de desarrollo industrial, apertura comercial e inversión gubernamental en las regiones costeras. Resultados similares se encontraron para Perú, al poner en evidencia que el gasto público promedio per cápita era mayor en las tierras altas que en las zonas costeras.

Otro ejemplo sacado de este Informe es un estudio que demuestra que en países como Bangladesh las áreas más pobres son aquellas que tienen una menor provisión de infraestructura esencial. Esto evidencia que el gasto público en infraestructura no es equitativo y que, en consecuencia, existe un desigual acceso a caminos, electricidad, agua, comunicaciones, etc., a lo largo de los territorios, lo que impacta negativamente en sus potencialidades de desarrollo humano. Para las personas que residen en las áreas rezagadas, la falta de acceso a servicios de infraestructura trae consigo importantes limitaciones en materia de oportunidades económicas.

Existen muchas variables importantes a considerar en un análisis del gasto público. Entre ellas se encuentran su magnitud, su distribución, su eficiencia y eficacia. Sin embargo, debido a la disponibilidad de información, el presente Informe se concentrará en examinar si su distribución territorial a nivel de municipios es equitativa (una aproximación al análisis de la eficiencia y eficacia del gasto público se presenta en el recuadro 6.6). Una distribución equitativa del gasto público en sectores como el de salud, la educación, y la infraestructura es el punto de partida para comenzar a reducir el impacto de las inequidades territoriales en el desarrollo humano del país.

Existen dos principios de equidad que deben ser considerados al examinar la distribución de los recursos. El primero, es el de equidad vertical, que consiste en tratar de manera distinta a los diferentes, favoreciendo a los que se encuentran en una posición de desventaja para tratar de nivelar sus oportunidades. El otro, es el de equidad horizontal, que implica tratar de la misma forma a los que son iguales, asignándoles similar cantidad de recursos.

Para aplicar estos principios debe identificarse una variable que mida el nivel de bienestar de los municipios para saber si estos son iguales o diferentes. Una variable tal podría ser el ingreso. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo humano, dicha variable de referencia debe ir más allá del ingreso y considerar las capacidades de las personas. En este sentido, la variable utilizada para

RECUADRO 6.6: Una mirada a la eficiencia y eficacia del gasto público

Para conocer en una primera aproximación acerca de la efectividad y la eficiencia del gasto público, es útil examinar la relación entre gasto corriente, subsidios, capacidad de ahorro e inversión pública.

En el período 2000-2007, según datos del FMI, el gasto corriente en Honduras osciló cerca del 25% del PIB, bastante en línea con otros países del región latinoamericana como Bolivia, Panamá y Costa Rica. Sin embargo, la composición del gasto corriente en Honduras puede resultar inadecuada por el peso del renglón de sueldos y salarios, incluyendo aportes patronales, que representan más de la mitad del gasto corriente, según cifras de los últimos años publicadas por la Secretaría de Finanzas.

En el 2008 la partida de sueldos y salarios representó un 42% del gasto total del Gobierno y un 9,1% del PIB. De este total, el 57% corresponde al pago de los maestros y el 18% al de los médicos, enfermeras y personal auxiliar de la salud. Sumados, el gasto en remuneraciones en los sectores Educación y Salud representa el 6,7% del PIB. En términos comparativos, este gasto puede considerarse alto y además es insostenible.

En Chile, por ejemplo, con una mayor cobertura educativa y de salud que la de Honduras, los gastos en sueldos y salarios, más contribuciones a fondos de pensiones y salud, en el 2008 ascendieron a 4% del PIB. Sumando las subvenciones educacionales que van a salarios (2,2% del PIB), se llega a un 6,2% del PIB, es decir, dos tercios de lo que gasta en remuneraciones el estado hondureño.

Según SEFIN, el gasto en salarios aumentó un punto del PIB en 2007, lo cual es muy inusitado. El relativamente alto gasto en salarios ha impedido que el gobierno pueda dirigir los recursos liberados por la reducción de la deuda, a mayor inversión pública.

Por otra parte, el gasto público destinado a subsidios generalizados también resulta ineficiente, ineficaz y errático. Ineficientes porque tienen un alto costo (US\$ 226 millones o 1,6% del PIB en el 2008), ineficaces porque no están dirigidos a hacer avanzar la lucha contra la pobreza y alcanzar los objetivos del Milenio y erráticos, porque dependen de la capacidad financiera del Estado en un año determinado.

La política de subsidios que se ha seguido en años anteriores, en casos como la electricidad y el combustible, es altamente regresiva. Por ejemplo, el FMI estima que en el año 2006, el 55,4% del total del subsidio a la electricidad benefició al quintil de mayores ingresos, en tanto que al quintil de menores ingresos, sólo llegó el 0,9% del total. Esta situación es consistente con la "captura del Estado" por parte de los grupos de presión.

En general, cuando se subsidia empresas públicas de servicios para cubrir pérdidas generadas, ya sea por políticas tarifarias inadecuadas, o pérdidas en los sistemas de distribución, o por no cobrar por los servicios prestados, o por mantener niveles de empleo excesivos, se distorsionan los incentivos para que las empresas operen con eficiencia. Adicionalmente, este tipo de subsidios a empresas públicas de servicios, no van focalizados a los grupos de menores ingresos, ya que en los países en desarrollo los que tienen acceso a los servicios públicos, son generalmente los grupos de mayores ingresos, pues la cobertura no alcanza a los grupos pobres del campo y la ciudad.

Por último, el costo alternativo para el gobierno es que gasta recursos en subsidios que podrían ser destinados a inversión. Es decir, la inversión se reduce tanto por el lado de la empresa pública como por el lado del gobierno.

Fuente: Basado en Escobar (2010, págs. 19-22).

ordenar los niveles de bienestar de los municipios y sobre todo, sectores específicos como salud y educación, es el IDH y sus índices componentes.

Para contar con información de los montos del gasto público a nivel municipal, se contrató una consultoría para compilar estos datos en una base ordenada en varios sectores considerados fundamentales para el desarrollo humano: Salud, Educación, e Infraestructura Productiva (éste último incluye los subsectores de energía, comunicaciones y transporte). Asimismo, se incluyeron en esta base de datos, los montos de las transferencias del Gobierno Central y los subsidios otorgados por otras instituciones del sector oficial a los municipios.

RECUADRO 6.7: Limitaciones de la información del gasto público

La información del gasto público desagregada a nivel de municipios en las instituciones públicas es muy limitada. Esto se explica porque la información de datos electrónicos del sector público comienza en el período 2006-2007. No obstante, para los años anteriores, es posible realizar estimaciones en base a la tendencia y desempeño histórico de las estadísticas primarias disponibles.

En general, el trabajo de recopilación de una base de datos del gasto público ha sido complicado. La mayoría de las instituciones del Estado, incluyendo las descentralizadas, no cuentan con una unidad de análisis estadístico que lleve a cabo un proceso de revisión y depuración de datos. Por ello muchas de las cifras presentadas no resultan congruentes. Este caso, se presenta particularmente en la Secretaría de Obras Públicas, Transporte, y Vivienda y la Secretaría de Educación.

Fuente: Basado en Araque (2010).

Los datos compilados que se usan en el análisis corresponden al 2009.¹¹ El valor total de los montos ejecutados en cada sector corresponden a las cifras publicadas por la Secretaría de Finanzas (SEFIN). Sin embargo, los montos desagregados por municipio corresponden a estimaciones propias ya que los registros oficiales no disponen de esta información. Los detalles acerca de la compilación de la base de datos del gasto público y como se hicieron las estimaciones a nivel municipal se presenta en los Anexos Metodológicos, Consultoría B. Algunas limitantes que se presentaron en la recopilación de esta información se presenta en el recuadro 6.7.

Como se aclaró anteriormente, el gasto público priorizado en este análisis corresponde a aquellos sectores visiblemente más alineados con las dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación e infraestructura productiva. También se considera, como un renglón aparte, el gasto descentralizado, es decir, los montos de transferencias directas y algunos subsidios que el Gobierno Central confiere a las municipalidades, pues una proporción considerable de estos fondos normalmente se invierten en proyectos de infraestructura. A la suma de todos estos montos, se le ha denominado en este Informe Gasto Público en Desarrollo Humano.

El cuadro 6.8 muestra los montos del gasto público ejecutado por el gobierno central y algunas entidades descentralizadas en los sectores antes mencionados en el 2009. El gasto público en todos estos sectores fundamentales para el desarrollo humano, totalizó un poco más de 56 mil millones de Lempiras, lo que representó un 21% del Producto Interno Bruto de ese mismo año.

Específicamente para el sector salud, la Secretaría de Salud ejecutó un gasto de Lps. 9,836 millones. En relación al PIB, esto representó un 3.7%. De acuerdo con datos de la CEPAL (CEPAL, s.s., consultado el 13/09/2011), este valor relativo, se encuentra por debajo de lo gastado por Costa Rica y El Salvador en ese mismo año (6.6% y 4.0%, respectivamente), similar a lo gastado por Nicaragua en el 2008 (3.7%) y por encima de lo gastado por Guatemala (1.4%). De acuerdo con los datos disponibles, Cuba es el país latinoamericano que destina un mayor gasto público (en relación al PIB), a salud (10.6%).

Del total del gasto público ejecutado en el sector salud en el 2009, el 17.6% procedía de fuentes internacionales de financiamiento, ya sea donaciones o préstamos. Un 52.7% del total del gasto se destinó al pago de sueldos y salarios, tanto de personal administrativo, como del personal de asistencia médica que opera en los centros públicos de atención a la salud.

La Secretaría de Educación ejecutó en 2009 de Lps 18,814 millones de Lempiras (sin tomar en cuenta las transferencias de esa Secretaría a otras entidades educativas como la UNAH que fueron de alrededor de Lps. 3,191 millones). El gasto público en educación representó ese año el 7% del PIB, valor que se encuentra por encima de lo que otros países centroamericanos gastaron ese mismo año o el 2008: Costa Rica, 6.3%; El Salvador, 3.6% y Guatemala, 3.2%. De los países para los que CEPAL tiene cifras, únicamente Cuba tiene un gasto público relativo al PIB en educación superior al de Honduras con 13.6% (CEPAL, s. f. consultado el 13/09/2011).

Un 10% del monto total ejecutado en educación proviene de fuentes internacionales en la forma de donaciones o préstamos y un 78.5% del total del gasto se destina a pago de sueldos y salarios, principalmente de los docentes diseminados en todos los centros educativos del país. Desagregando por niveles educativos, se estima que un 8.75% del total se destina a la educación pre-básica, un 67.2% a la educación básica y un 24.0% a la educación media.

En el sector de infraestructura productiva, la ENEE es la entidad que más gasto público ejecutó en el 2009 con Lps. 14,394 millones, de los cuales la mayor parte se utilizó en la compra de energía térmica y el resto en pago de salarios al personal administrativo y técnico, y en inversiones de capital.

Del presupuesto del Estado ejecutado en 2009, Lps. 2,015 millones fueron transferidos

CUADRO 6.8: Gasto público en sectores fundamentales para el desarrollo humano. 2009

Monto Ejecutado	Monto Ejecutado (Millones de Lps.)	En relación al PIB (%)	Fondos Internacionales (%)	Partida de Sueldos y Salarios (%)
Salud (SS)	9,835.52	3.7	17.6	52.7
Educación (SE)	18,814.46	7.0	10.0	78.5
Infraestructura Productiva				
SOPTRAVI	5,563.07	2.1	22.5	5.4
Fondo Vial	1,390.20	0.5	0.0	18.2
ENEE	14,394.11	5.4	0.4	7.5
HONDUTEL	4,336.26	1.6	0.0	34.2
Gasto Descentralizado (Transferencias y Subsidios del Gov. Central a municipalidades)	2,014.76	0.8	nd	nd
Total	56,348.38	21.0		

Nota: nd: datos no disponibles.

Fuente: Elaboración propia en base a Araque (2010). Ver Anexos Metodológicos para más detalles.

a las corporaciones municipales. Un 5.9% del total corresponden a subsidios. El 94.1% restante corresponde al cumplimiento de la Ley de Municipalidades (Decreto 134-90), en la que se establece que Gobierno Central está obligado a transferir el 5% de los Ingresos Tributarios del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, como una medida de fortalecimiento a la descentralización del Estado.

Bajo este marco contextual del gasto público realizado en sectores fundamentales para el desarrollo humano en el 2009, queda por contestar la pregunta clave de esta sección: ¿se distribuye equitativamente el gasto público en cada uno de los sectores priorizados? O en otras palabras, ¿es el gasto público un instrumento que contribuye a la disminución de la inequidad territorial, o por el contrario, se convierte en un instrumento que profundiza las brechas territoriales de inequidad?

Para contestar dicha pregunta se debe examinar la concentración del gasto público, es decir, la proporción de gasto asignado a distintas porciones de la población. Si el porcentaje de gasto asignado a los grupos en desventaja es superior a su tamaño relativo dentro de la población, esto significa que hay una distribución progresiva del gasto, favoreciendo la equidad vertical. En cambio, si el porcentaje de gasto asignado a los grupos en desventaja es inferior a su tamaño relativo dentro de la población, esto significa que hay una distribución regresiva del gasto, lo cual no favorece la equidad, sino que por el contrario, amplía las brechas de inequidad.

El cuadro 6.9 ayuda a evaluar la distribución del gasto público entre los municipios agrupados según

quintiles de desarrollo humano. Cada uno de los cinco quintiles agrupa alrededor de 60 municipios según su nivel de desarrollo humano, pero difieren en proporción de población. Por ejemplo, el quintil 1, donde están los municipios con los valores más bajos de IDH, sólo agrupa al 9.3% de la población. En cambio, el quintil 5 abarca los municipios con IDH más alto, como el Distrito Central, San Pedro Sula, La Ceiba, etc. Estos últimos tienden a ser los más poblados. Por ello, este quintil representa el 55.9% de la población total del país.

Vale la pena recordar que la inequidad también se presenta dentro de cada municipio. Hasta ahora la tendencia ha sido que en la medida que se examinan porciones más pequeñas de territorio o población, se observan mayores inequidades. Por ello, a pesar que la mayor parte de la población se concentra en los municipios con desarrollo humano más alto, de ninguna manera, esto significa que todas las personas dentro de ellos gozan del mismo nivel de bienestar. Si los datos nos permitieran estimar valores de IDH para comunidades dentro de los municipios, como por ejemplo, barrios o colonias en una ciudad como San Pedro Sula, se observaría que algunos tienen un alto desarrollo humano y otros un bajo desarrollo humano.

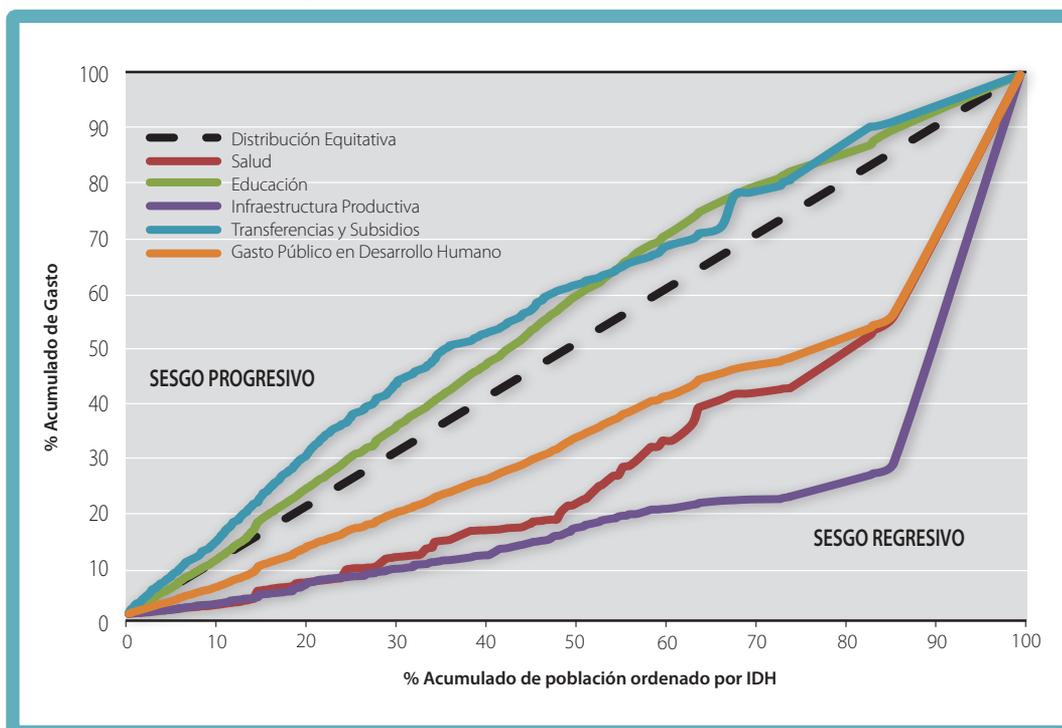
Siguiendo con los datos mostrados en el cuadro 6.9, se pueden observar signos de regresividad en la distribución del gasto en salud e infraestructura productiva, pues a pesar que en el quintil inferior de desarrollo humano se encuentra el 9.3% de la población, la proporción de gasto correspondiente a la población de estos municipios no superó el 2% en ninguno de los dos casos. Por el contrario, la proporción de gasto asignada a la población de los

CUADRO 6.9: Distribución de gastos públicos en los sectores fundamentales para el desarrollo humano por quintiles de IDH. 2009

Quintiles municipales de Desarrollo Humano	Población Total (% de habit.)	Gasto Público en Sector Salud	Gasto Público en Sector Educación	Gasto Público en Infraestructura Productiva (% del monto total)	Gasto Descentralizado (Transferencias del Gobierno Central y Subsidios)	Gasto Público en Desarrollo Humano
Q IDH 1 (Inf)	9.3	1.6	9.4	1.7	12.6	4.7
Q IDH 2	8.0	3.4	10.8	2.3	13.2	5.7
Q IDH 3	9.9	3.7	10.8	3.5	13.0	6.3
Q IDH 4	16.8	7.4	19.8	5.3	16.5	10.9
Q IDH 5 (Sup)	55.9	83.9	49.2	87.2	44.7	72.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias del IDH a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos) y estimaciones del gasto público por municipios en Araque (2010). Ver Anexos Metodológicos para más detalles.

GRÁFICO 6.18: Concentración del gasto público en los sectores fundamentales para el desarrollo humano. 2009



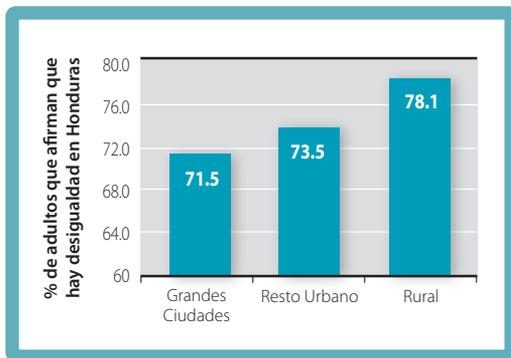
Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones propias del IDH a partir de varias fuentes (ver Anexos Estadísticos) y estimaciones del gasto público por municipios en Araque (2010). Ver Anexos Metodológicos para más detalles.

municipios del quintil superior, supera el 80% en ambos sectores, a pesar que la proporción correspondiente de la población no rebasa el 60%.

El gasto en el sector de educación y las transferencias y subsidios a las municipalidades, si muestran proporciones de gasto más o menos similares a las correspondientes de la población en cada uno de los cinco quintiles, lo que indica una distribución mucho más equitativa del gasto en estos dos ámbitos.

Para tener una medida mucho más precisa que indique si la concentración del gasto es progresiva o regresiva, se hizo uso de un indicador mostrado en el Informe sobre Desarrollo Humano México, 2011: el coeficiente de concentración (CC). “El CC es un indicador cuyos valores pueden ir de -1 a 1. Si todo el gasto se concentrara en quienes están en la peor situación (máxima progresividad), el CC sería igual a -1, lo que indicaría un ciento por ciento de esfuerzo en reducir la desigualdad. En

GRÁFICO 6.19: Adultos hondureños que piensan que en el país hay mucha o muchísima desigualdad territorial según ámbito de residencia. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2011.

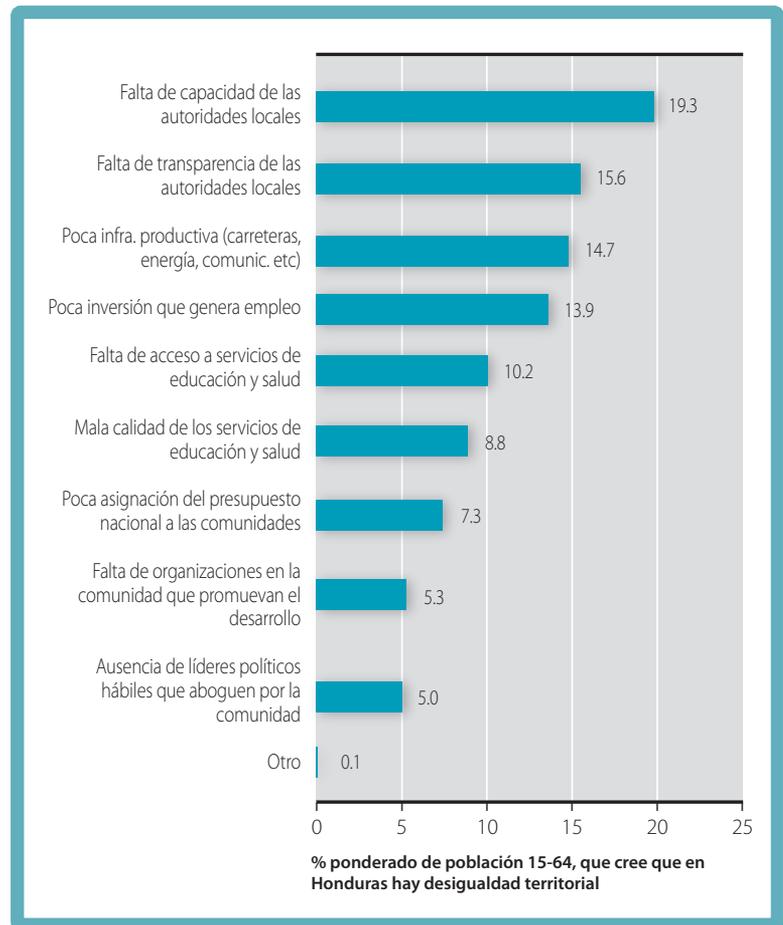
un caso intermedio, si el CC fuera igual a cero, el gasto dejaría inalterada la desigualdad. En el otro extremo, si el CC fuera igual a 1, se observaría la máxima regresividad posible (un 100% de esfuerzo en aumentar la desigualdad)” (PNUD México, 2011, pág. 65).

Los valores del coeficiente de concentración (CC) confirman que efectivamente el gasto público en el sector salud y en el sector de infraestructura productiva tienen una distribución regresiva (CC=0.42 y 0.60, respectivamente), es decir, que tienden a favorecer a los municipios más desarrollados. Por otra parte, la distribución del gasto en educación y del gasto descentralizado resultan ligeramente progresivas (CC= -0.10 y -0.15, respectivamente). Esto también se puede apreciar visualmente en el gráfico 6.18, donde claramente se muestra que las líneas de la distribución del gasto en los primeros dos sectores se encuentran del lado del sesgo regresivo de la línea de equidad, mientras que las correspondientes a los dos últimos sectores, se encuentran en el lado del sesgo progresivo.

La magnitud de los coeficientes de concentración del gasto en cada sector también ayuda a determinar con facilidad qué gasto contribuye más a la equidad y cuál incide más negativamente. En este sentido, el patrón de distribución del gasto descentralizado es el más equitativo, y el gasto en infraestructura productiva, es el que mayor incidencia negativa tiene en la inequidad territorial.

En suma, el total del gasto público ejecutado en los sectores fundamentales para el desarrollo humano, se distribuyó con un sesgo regresivo moderado en el 2009 (CC=0.31, ver gráfico 6.18). Si este sesgo se conserva, las brechas en desarrollo humano seguramente tenderán a ampliarse cada vez más. Si se quiere reducir la inequidad terri-

GRÁFICO 6.20: Percepción de los hondureños acerca de las causas de la desigualdad territorial. 2011

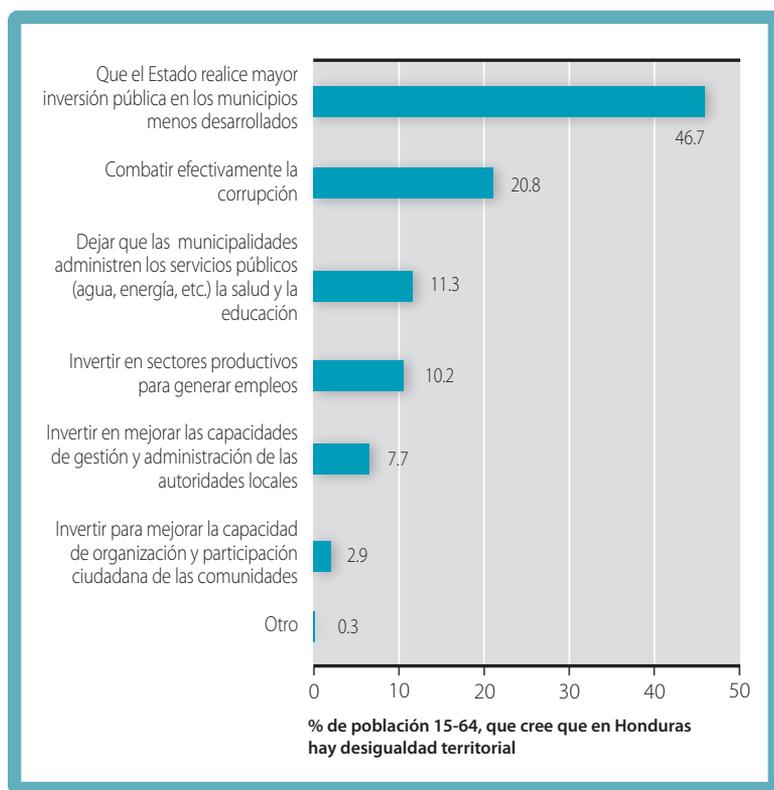


Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

torial, es necesario empezar por una distribución equitativa del gasto. Para ello, la política pública se debe orientar a priorizar el gasto en los territorios más desventajados. En el caso de la educación y especialmente, en el gasto descentralizado, parece que se ha seguido este camino. En cambio, hay que hacer lo mismo con otros sectores como el de salud y, particularmente, el de infraestructura productiva.

Sin embargo, hay que señalar que una distribución equitativa del gasto por sí sola no reducirá la inequidad territorial. A esto habría que agregarle el manejo adecuado de los recursos disponibles, es decir, que sean manejados en forma eficiente y transparente. Además se debe monitorear el impacto de los mismos en la población objetivo. De otra manera, no se lograrían los resultados deseados.

GRÁFICO 6.21: Percepción de los hondureños acerca de qué hacer para reducir la desigualdad territorial. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

6.10 Percepciones de la población acerca de las causas de la inequidad territorial, cómo reducirla y qué gana el país con ello

La Encuesta Nacional de Percepción sobre Desarrollo Humano (ENPDH), se convierte en un instrumento valioso para conocer la manera de pensar de la población hondureña entre 25 y 64 años, acerca de diversos temas relacionados con la inequidad y en el caso específico de este capítulo, con una de sus manifestaciones: la desigualdad territorial.

La primera interrogante de este tema específico que se les hizo a los adultos entrevistados en la ENPDH, fue cuánta desigualdad territorial percibían en el país. El 75% piensa que hay mucha o muchísima inequidad territorial. Esta percepción es mayor entre los habitantes del área rural (78.1%) que entre los habitantes de las grandes ciudades (71.5%). Esto debe ser interpretado como un claro reflejo de la postergación de las áreas rurales han experimentado secularmente en el país, lo que le ha impedido obtener a sus habitantes mayores niveles de desarrollo humano.

Adicionalmente, se le consultó a la población adulta sobre los factores que, a su juicio, permitían comprender las inequidades territoriales, esto es, las disparidades entre los municipios en términos de desarrollo relativo. Dos factores claves fueron identificados: el desempeño de las autoridades locales (19.3%) y la falta de transparencia con que se administran los gobiernos locales (15.6%) Estos dos factores suman casi el 35%, lo que refleja que la gente percibe el desempeño de las autoridades locales como clave. También se consideran de importancia, la insuficiente infraestructura productiva, como carreteras, energía, comunicaciones, etc. (14.7%), la poca inversión a nivel local capaz de generar empleo (13.9%) y la falta de acceso a educación y salud de calidad (ver gráfico 6.20).

Se les consultó también a los entrevistados acerca de qué creían ellos que debía hacerse para reducir la inequidad territorial. La primera opción seleccionada apunta hacia el llamado principio de equidad vertical, ya que el 46.7% de la población que afirma que existe desigualdad territorial, se pronunció a favor que se proveyera de mayor inversión pública en educación, empleo, infraestructura a los municipios de menor desarrollo relativo. Se trata de una apelación a nivelar el campo de juego por parte del Estado, lo que significa invertir más en aquellos territorios que más lo necesitan, a fin de que puedan lograr un desarrollo humano más vigoroso y sostenido (ver gráfico 6.21).

En segundo lugar, el 20.8% de los adultos hondureños creen que para superar las inequidades a nivel territorial, es necesario combatir efectivamente la corrupción. A distancia de estas dos medidas de política pública, los encuestados ubicaron la municipalización de los servicios públicos (11.3%) y la inversión en sectores productivos para generar empleos (10.2%).

Finalmente se le consultó a los encuestados cuáles eran las ganancias que ellos visualizaban tendría el país si se logra reducir la inequidad territorial. En este respecto, los hondureños visualizan dos ganancias claves, tal como se muestra en el gráfico 6.22. En primer lugar, que se lograría reducir la migración, ya que el 29.5% de la población que respondió esta pregunta opinó así. En segundo lugar, 28.8% de la población opinó que se reduciría la pobreza considerablemente.

De esta manera, se pone en evidencia la importancia que la población adulta hondureña le concede al acceso a oportunidades económicas, sociales y políticas, para poder lograr a una mejor condición de vida. La primera ganancia resultaría como consecuencia de que al ver incrementadas

RECUADRO 6.8: El IDH y la focalización de recursos para el desarrollo

Cuando el objetivo prioritario es promover el desarrollo de quienes más carencias tienen, una condición mínima razonable para asignar recursos es no proporcionar más de ellos a quienes mayor nivel de vida han alcanzado. Aunque existen formas más estrictas de favorecer a quienes menor desarrollo humano han obtenido, una manera de considerar lo anterior es bajo la regla de que los recursos asignados a un grupo sean proporcionales a las privaciones sufridas en él. Para el ejercicio de asignación del gasto presentado en el presente capítulo se propone entonces una forma moderada de focalización consistente en:

Porcentaje de recursos totales a recibir por la entidad^(*) debe ser proporcional a las carencias totales de la entidad^()**

^(*) entidad = división territorial de interés, ya sea departamentos o municipios

Tomando en cuenta que el IDH tuvo sus orígenes como un indicador indirecto de carencias, se puede recobrar ese significado al calcular:

$$\text{Índice de Carencias en Desarrollo Humano de la entidad} = 1 - \text{IDH}_{\text{entidad}}$$

$$\text{Índice Nacional de Carencias en Desarrollo Humano} = 1 - \sum_{\text{entidad}=1}^n \frac{\% \text{Pob}_{\text{entidad}}}{100} \times \text{IDH}_{\text{entidad}}$$

Una consecuencia de los planteamientos anteriores es que el cálculo de la asignación presupuestal focalizada de una entidad se puede encontrar entonces como:

$$\% \text{recursos a recibir por entidad} = \% \text{Pob}_{\text{entidad}} \times$$

$$\left[\frac{\text{Índice de Carencias}_{\text{entidad}}}{\text{Índice Nacional de Carencias}} \right]$$

Si se traduce a asignaciones per cápita, el anterior resultado implica lo siguiente:

$$\text{Recursos per cápita a recibir por entidad} = \text{recursos per cápita nacionales} \times$$

$$\left[\frac{\text{Índice de Carencias}_{\text{entidad}}}{\text{Índice Nacional de Carencias}} \right]$$

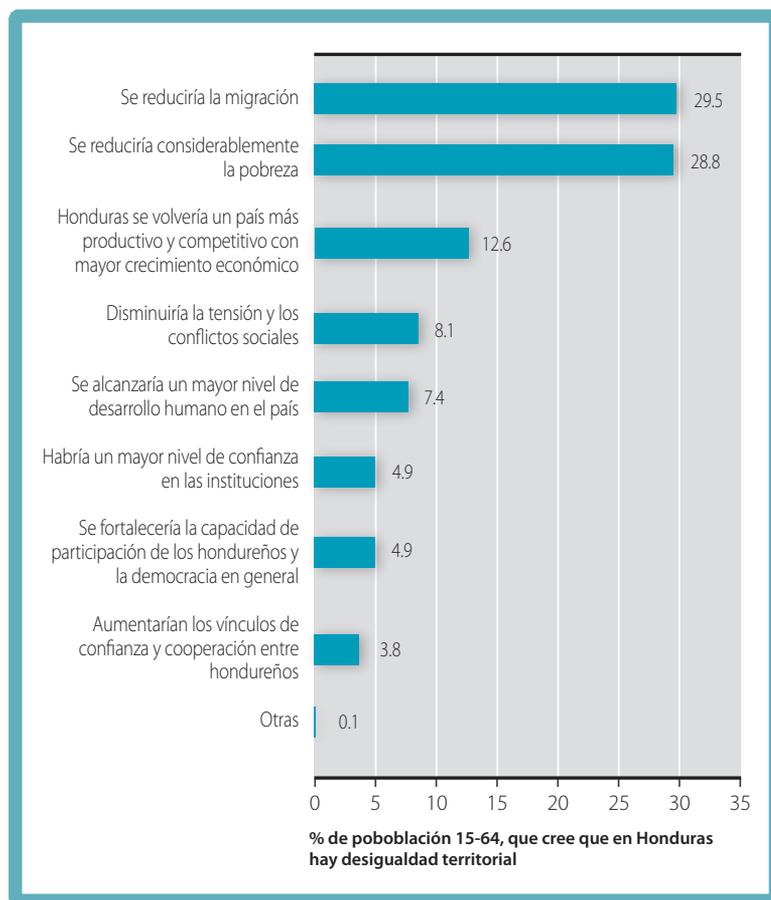
Una de las propiedades de cualquiera de los criterios de asignación anteriores, es que pueden tomar cualquier monto de recursos a distribuir y asignarlo de tal forma que no sobren ni falten recursos respecto al monto original.

Al realizar un ejercicio de simulación de la distribución del gasto público en desarrollo humano correspondiente al año 2009 conforme a esta metodología (L. 56,348 millones de acuerdo al Cuadro 6.8), se obtiene un coeficiente de concentración de -0.13, lo que indica efectivamente un sesgo progresivo.

Fuente: Tomado y adaptado de de la Torre (2004, pág. 14).

sus oportunidades en las comunidades donde habitan, tanto en el ámbito económico, social, político y otros, las personas ya no se verían obligadas a migrar a las comunidades más desarrolladas en el interior del país, tal como sucede actualmente y

GRÁFICO 6.22: Percepción de los hondureños acerca de las ganancias de reducir la desigualdad territorial. 2011



Fuente: Elaboración propia en base a ENPDH 2001.

se evidenció en la sección 6.8. Tampoco se verían forzadas a emigrar al extranjero, con la expectativa de poder generar allá los ingresos que necesitan para poder brindar una vida digna a ellos mismos y sus familias. La segunda ganancia se daría porque reducir la inequidad pasa primero por reducir la pobreza en las comunidades más rezagadas, como se detalló en la sección anterior.

En suma, los datos de la ENPDH 2011 demuestran como los hondureños en general, han formado percepciones muy claras acerca de la existencia de la inequidad territorial en el país, así como de los factores que provocan la inequidad territorial, qué medidas tomar para reducirla y qué ganaría el país si esta reducción realmente se concreta.

Notas

1. Probabilidad de morir durante el primer año de vida.
2. Probabilidad de morir antes de cumplir 5 años.
3. Esta clasificación se hace ordenando a los departamentos

- según el Índice de Educación. Ver cuadro 6.4.
4. La correlación se mide por medio del coeficiente de Pearson cuyo valor resultó 0.688 y un $p=.002$.
 5. A pesar que en el gráfico 6.4 las brechas en la dimensión de salud e ingresos se observan más pequeñas que la correspondiente a la dimensión educativa, las estimaciones de los indicadores de las dos primeras dimensiones proceden de un modelo econométrico, lo cual reduce la varianza de los datos. En cambio, las estimaciones de los indicadores de la dimensión de educación proceden de variables directamente medidas a través del Censo 2001 y proyectadas en el tiempo de acuerdo a la tendencia de las mismas variables medidas directamente a través de las Encuestas de Hogares. Para más detalles acerca del cálculo del IDH y sus índices componentes, ver la Nota Técnica 1 de los Anexos Metodológicos.
 6. Para ajustar el IDH por desigualdad usando la metodología propuesta (Ver Nota Técnica 2 en los Anexos Metodológicos), es necesario contar con datos a nivel de hogar proveniente de las Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples que lleva a cabo el INE. Lamentablemente por razones de costo y logística principalmente, dichas encuestas no cubren los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía, por lo que no es posible obtener el IDH-D para estos dos departamentos.
 7. Ver más detalles de la metodología de cálculo del IPM en la Nota Técnica 4 en los Anexos Metodológicos.
 8. En este análisis no se toma en cuenta los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía porque las encuestas de hogares no son levantadas en estos departamentos y por tanto no se cuenta con datos.
 9. Se presentó una única limitante al momento de calcular el IPM para el 2002 y esta fue la falta de una variable en la Encuesta de Hogares de ese año que midiera el tipo de combustible que usaron los hogares para cocinar. De esta manera el IPM del 2002 cuenta con un indicador menos, pero el resto de la metodología se mantuvo igual, calificando como persona pobre a aquella que vivía en un hogar con 3 o más carencias.
 10. El porcentaje de migración neta se obtiene dividiendo la diferencia que resulta del total de inmigrantes menos el total de emigrantes del departamento en los 5 años previos a la realización de la encuesta, entre el total de habitantes del departamento en la fecha de la encuesta. Se calcula sólo para 16 departamentos porque las EPHPM generalmente no son levantadas en Gracias a Dios e Islas de la Bahía por razones de costo y dificultad de movilización. Las EPHPM sólo permiten hacer estimaciones de migración neta a nivel departamental, por lo que el análisis se limita a este nivel, reconociendo que el poco número de observaciones no permite realizar conclusiones contundentes, pero al menos permite examinar tendencias aproximativamente.
 11. Se ha elegido el 2009 como año de análisis debido a que este es el último año para el cual se disponen de estimaciones del IDH a nivel municipal. El IDH es usado como variable de ordenamiento de los municipios para valorar la equidad en la distribución del gasto público.