



CAPÍTULO 2

Las reformas económicas y la ciudadanía social en Honduras

La expansión de las libertades reales constituye el fin primordial del desarrollo y es a su vez el medio principal para alcanzarlo (Sen, 2004). Es indiscutible que para el ejercicio de la ciudadanía es indispensable la superación de los obstáculos o restricciones (libertad negativa) que se oponen a que un individuo o un grupo social puedan hacer aquello que valoren más (libertad positiva).¹ Poniendo el énfasis en la ciudadanía social desde una perspectiva de desarrollo humano, dos conceptos resultan fundamentales: 1) el concepto de libertades fundamentales o instrumentales básicas, principalmente, la educación, la salud, los servicios básicos, las oportunidades económicas, la libertad de participación política y la libertad de amenazas contra su integridad personal física y psicológica; y 2) el compromiso social, que lleva a los individuos a constituirse en miembros activos de su sociedad, guiados por valores y objetivos de compromiso y responsabilidad con su sociedad.

El desarrollo “exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos, y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos” (Sen, 2004).

En la medida en que se eliminan los obstáculos a las libertades fundamentales -es decir, se reduce la pobreza, la desigualdad, los déficit de empleo, se mejoran las oportunidades de acceso a crédito, tierras, etc. y se mejoran las condiciones básicas fundamentales- se amplía, se mejora y se potencia la ciudadanía social.

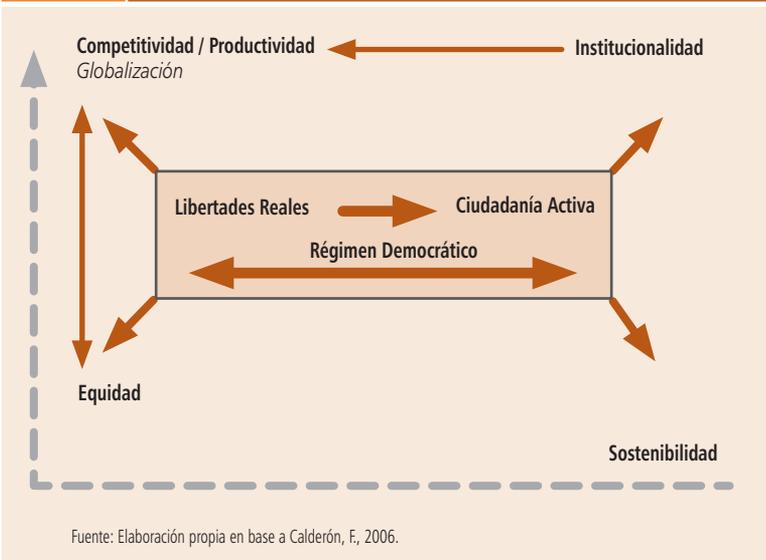
Las libertades reales de los individuos se traducen en capacidades para que las personas opten por la vida que tienen razones para valorar, opten por sus valores y por sus oportunidades. Las libertades

reales coadyuvan, dentro de un régimen democrático, a la constitución de ciudadanos y ciudadanas activos a nivel individual y en colectivo, como sociedad.

El impulso y consecución de estas libertades reales, de esta ciudadanía activa, supone una relación sinérgica entre los elementos vinculados a la gobernabilidad democrática y la institucionalidad que ésta requiere. A su vez, demanda la prevalencia de la equidad como requisito para que dichas libertades sean sostenibles, reproducibles y vinculantes con esquemas de producción competitivos en ambientes globalizados.

En el marco de esta sinergia, la sostenibilidad de la gobernabilidad democrática requerirá, entre otros, de un crecimiento económico que sea el resultado de niveles de competitividad reales, acompañado de políticas redistributivas que permitan y fomenten la equidad dentro de la sociedad. Asimismo, es relevante la construcción de un sólido consenso entre los diversos actores sociales que buscan concertadamente elevar el nivel y la calidad de vida de la población en su conjunto. En la misma dirección, para que dicha competitividad sea sostenible será necesario que la sociedad sea reforzada tanto en lo que se refiere a la educación, la salud, así como a la ampliación de los mercados, de forma tal que la misma integración social se convierta en fuerza productiva (Calderón, 1995) (véase figura 2.1).

La economía juega un papel fundamental en la ampliación de las libertades humanas. La pregunta obligada es: ¿cómo puede la economía contribuir a la expansión de la ciudadanía en Honduras? Se esperaría que las políticas económicas y el desempeño económico, contribuyeran a la expansión de libertades instrumentales básicas como la educación, la salud, los servicios básicos, las oportunidades



Fuente: Elaboración propia en base a Calderón, F., 2006.

económicas (empleo, ingreso, acceso a activos), entre otros.

El presente capítulo pretende aproximarse al impacto que la reforma económica implementada en Honduras ha tenido en la ciudadanía social hondureña. Evidentemente, han existido otros elementos concomitantes² en el país que imposibilitan un análisis estrictamente concluyente de la relación reformas económicas - ciudadanía social; sin embargo, los resultados que arroja la economía hondureña permiten inferir sinergias positivas o negativas con la expansión de la ciudadanía social en Honduras.

En este capítulo se desarrollan los siguientes aspectos:

- En la sección I se estudia la evolución del desempeño de la economía. Honduras se ha caracterizado por presentar bajas tasas de crecimiento a lo largo del período 1960-1990; si bien ha habido años de crecimiento económico medio, el patrón ha sido volátil. En términos de la ciudadanía social se destaca que esta tendencia no es favorable, ya que restringe los ingresos/capacidades/libertades de los hondureños y hondureñas.
- En la sección II se evalúan los efectos que tuvo el proceso de reformas económicas implementado a partir de 1990. De acuerdo con Cuesta y Sánchez (2004), tales reformas fueron de baja intensidad y con un alcance gradual e incompleto. En esta sección en particular:
 - Se describe la incidencia de la pobreza, su severidad y la magnitud de las brechas entre pobres y no pobres. Si bien estos tres factores han disminuido en términos relativos, ha sido en muy pequeña escala, y la cantidad de

hogares pobres ha aumentado entre 1990 y 2004.

- Se explica la composición del mercado de trabajo, en el cual se advierte la preponderancia de empleos informales de baja productividad, especialmente en el sector agropecuario. Se señala que éste es uno de los factores de mayor incidencia en las altas tasas de pobreza. La generación de empleos de baja productividad constituye un eslabón relevante en la reproducción de la pobreza. Otro factor relevante es el subempleo. En síntesis, el subempleo, junto con el alto nivel de empleos de baja productividad, constituyen una clara limitación para que los hondureños y hondureñas logren una ciudadanía social plena.
- Asimismo, se hace referencia al sistema tributario de Honduras y las características que le restan progresividad (tales como el predominio de impuestos al consumo de bienes y servicios). A pesar de que se han llevado a cabo reformas para incrementar la progresividad, algunas de éstas no han sido sostenibles a mediano plazo.
- Un cuarto aspecto estudiado es el gasto público social, que, si bien ha crecido (en 1990 representaba 7% del PIB y en el período 2003-2004 fue superior a 11% del PIB), sigue presentando problemas de cobertura y calidad en los servicios prestados, especialmente en educación y salud.
- Por último, se estudia la evolución de la desigualdad. Ha habido una pequeña reducción, medida a través del Coeficiente de Gini. Sin embargo, Honduras sigue siendo uno de los países más desiguales de América Latina y el Caribe. También se describen los factores que podrían estar influyendo en la persistencia de la desigualdad en la salud, la educación y los servicios básicos.
- La sección III estudia el impacto de las reformas económicas sobre la población rural de Honduras. En 1990 se inició un proceso de liberalización del mercado de la tierra y se estimuló la apertura económica del sector para diversificar las exportaciones. El sector agrícola concentra casi 55% del total de la población y un tercio de la PEA. El ingreso per cápita rural hondureño es el segundo más bajo de Centroamérica y la pobreza rural alcanza a 72%. En esta sección se elabora un modelo teórico (PNUD-IPEA, s.f.), para conocer cuáles son los principales determinantes de la pobreza, entre los cuales destacan el ingreso per cápita, la falta de oportunidades de empleo y la baja productividad.

- La sección IV analiza si las reformas económicas han contribuido a ampliar la ciudadanía social y concluye que -a pesar de los avances en el desempeño económico- persisten graves problemas de pobreza, desempleo, desigualdad y falta de calidad de los servicios públicos. No obstante, se destaca que además de las reformas económicas, otros factores que también han incidido son el huracán Mitch y el consecuente aumento de la ayuda externa, las iniciativas de condonación de la deuda y las remesas de los inmigrantes.
- La sección V presenta un conjunto de propuestas para que el funcionamiento de la economía se traduzca en una expansión de la ciudadanía social. En particular, se subraya la necesidad de lograr un crecimiento sostenido que permita expandir el ingreso per cápita, las oportunidades y los activos económicos. Esta expansión debe basarse en un aumento de la productividad, vía un incremento en las capacidades de los trabajadores y vía mejoras en la calidad de los puestos de trabajo (PNUD-IPEA, s.f.). Paralelamente, el Estado debe implementar políticas públicas que disminuyan la desigualdad en la distribución de los ingresos y en el acceso a los servicios sociales: e.g. salud, educación y seguridad social.

El desafío del crecimiento adecuado y sostenido

El crecimiento económico constituye un medio importante para el desarrollo humano y la expansión de la ciudadanía social. Con este fin, debe reflejar patrones sostenidos a niveles que contribuyan con la ampliación del ingreso per cápita. Asimismo, debe permitir la distribución de los beneficios de manera equitativa, aumentar las opciones de empleo y el acceso a los medios para ganarse el sustento; coadyuvar en la expansión de sectores de alta productividad, que permitan niveles de ocupación importantes para el país; promover la cohesión social y la cooperación; propiciar la libertad de las personas y su potenciación y salvaguardar el desarrollo humano.

El crecimiento económico debe tener como objetivo fundamental enriquecer la vida de las personas; por tanto, es necesario prestar atención a su estructura y calidad. Los países deben evitar el crecimiento sin empleo, sin equidad, sin voz de las comunidades, sin raíces, sin futuro. Un crecimiento sin empleo implica una expansión de la economía en general sin aumentos en las oportunidades laborales. Un crecimiento sin equidad implica que sus frutos benefician principalmente a los ricos, dejando a millones de personas sumidas en la pobreza. Un crecimiento sin voz de las comunidades significa que no ha sido acompañado de un fortalecimiento

de la democracia o de la potenciación de la gente. Un crecimiento sin raíces hace que la identidad cultural de los pueblos desaparezca. Un crecimiento sin futuro se gesta cuando las generaciones actuales malgastan los recursos que necesitarán las generaciones futuras (PNUD, 1996).

El análisis del comportamiento del crecimiento económico en Honduras y sus vínculos con el desarrollo humano y la ciudadanía social, no puede hacerse al margen de una consideración de las características propias del país. En el caso hondureño, hasta finales de los años sesenta del siglo XX, se combinaba una economía de enclave, caracterizada por la producción y exportación de banano por parte de compañías extranjeras, con una relativa capacidad exportadora basada en otras actividades productivas y una economía rural de subsistencia local. Por otra parte, a partir de los años sesenta se hicieron esfuerzos por avanzar en la industrialización del país, sustentados en el modelo de sustitución de importaciones y la conformación del Mercado Común Centroamericano.

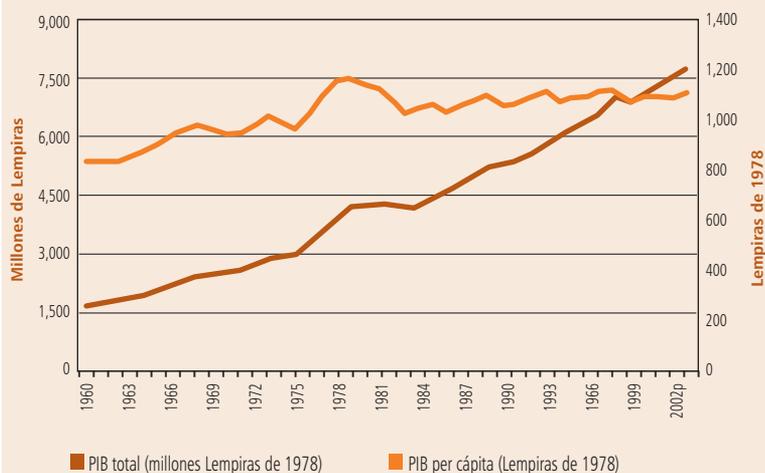
En términos del desempeño económico, Honduras se ha caracterizado por un bajo crecimiento económico. Durante los años sesenta, la tasa de crecimiento económico fue de 5.1% como promedio, con un leve repunte en la década siguiente, situándose en 5.4%, y luego cayó en los años ochenta (1980-89) hasta 2.5%. Entre algunos de los elementos que explican dichas tendencias destacan los conflictos bélicos en varios países centroamericanos, con una paralización importante del comercio intrarregional, así como la crisis de la deuda que afectaba a muchos países, entre otros factores.

No obstante las modestas tasas de crecimiento económico, la producción hondureña total se triplicó entre 1960 y 1990. Sin embargo, ese crecimiento no se tradujo en las mismas dimensiones en el crecimiento económico per cápita, el cual únicamente se expandió en un 30% en 30 años, lo que equivale a un incremento promedio anual de 1.8% en la década de los años sesenta, 2.1% en los setenta, y de -0.7% en los ochenta, como se muestra en el gráfico 2.1.

Honduras inició la segunda mitad del siglo XX con el PIB per cápita más bajo de la región centroamericana (véase gráfico 2.2). Si bien varios factores inciden en este resultado, uno de los más importantes sería el escaso aprovechamiento del proceso de sustitución de importaciones, a diferencia de los demás países.

En la década de los ochenta, todos los países presentaron reducciones en el PIB per cápita, aunque con diferentes intensidades y temporalidad. Nicaragua y El Salvador experimentaron las mayores y más prolongadas caídas en su PIB per cápita, en razón de la gran magnitud y duración de los conflictos bé-

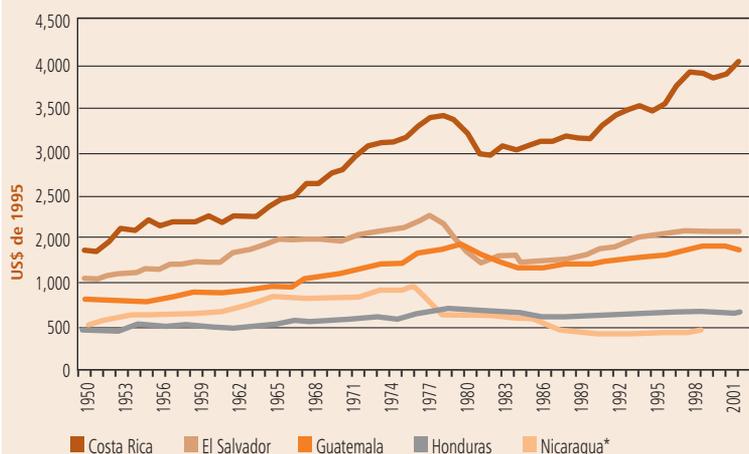
Gráfico 2.1 Honduras: evolución del PIB total y per cápita en términos reales, 1960-2003



p/ cifras preliminares para 2002 y 2003.

Fuente: BCH (1978 en adelante), CMCA (1960-1977), CELADE y estimación propia.

Gráfico 2.2 Países centroamericanos: PIB per cápita en US\$ constantes de 1995, 1950-2003



* No considera la revisión del PIB.

Fuente: Para 1950-89 (CEPAL, 2001) y para 1990-2003 (CEPAL, 2005), con excepción de Nicaragua en que todo corresponde a (CEPAL, 2001).

licos que vivieron, mientras que Honduras mostró la menor disminución. Sin embargo, esto no fue suficiente para reducir las diferencias con los demás países. Honduras y Nicaragua iniciaron la década de los noventa mostrando los menores PIB per cápita de la región, seguidos por Guatemala y El Salvador con niveles intermedios, y finalmente Costa Rica, con un nivel bastante superior.

Pese a las bajas tasas de crecimiento de la economía hondureña en las décadas previas a 1990, se produjeron algunos cambios significativos en sus estructuras de producción y empleo.

Entre 1950 y 1970 destaca el incremento en la participación de la industria dentro de la producción total, como resultado del proceso de sustitución de importaciones; el aumento en la importancia relativa del sector servicios en su totalidad; y, consecuentemente con las dos anteriores, la pérdida de participación del sector agropecuario, aun cuando fue el sector productivo más importante a lo largo del período. Entre 1980 y 1990 solamente se presentaron pequeños cambios en la importancia relativa de las diferentes actividades al interior del sector servicios.

El empleo, por su parte, muestra una evolución acorde con la estructura productiva (véase cuadro 2.1). En 1961, un 70% de los ocupados estaban en actividades agropecuarias, un 10.3% en actividades secundarias (industria manufacturera y construcción), y el 19.4% restante en el sector servicios o terciario. Entre ese año y 1988 aumentó la importancia relativa del empleo en el sector secundario -principalmente en actividades industriales- y también en los servicios, mientras que se redujo la participación del sector agropecuario. Esa tendencia continúa entre 1988 y 2004.

La caída en la importancia relativa de la producción y el empleo agropecuario está asociada en parte al proceso de industrialización, pero también al fracaso en los esfuerzos por modernizar el agro. Entre esos esfuerzos se incluye una reforma agraria para alterar el régimen de propiedad rural; sin embargo, *“aunque la reforma agraria hondureña fue una de las más profundas de América Latina, al no estar complementada con políticas igualmente ambiciosas que apoyaran la formación de mercados, de redes de comercialización, de transferencia tecnológica y de capacitación de productores, su impacto fue limitado”* (PNUD, 1998:42).

La actividad agropecuaria se concentra en la producción de banano y café para la exportación, así como también en la producción de granos y otros productos agropecuarios principalmente para el consumo local. La elevada concentración en los dos primeros productos se refleja también en la escasa diversificación de las exportaciones hondureñas antes de 1990, al punto que entre 1960-90 las exportaciones de banano y café, conjuntamente, representaron (con excepción de 1974-75) más de la mitad del valor total de las exportaciones de bienes del país.

Al finalizar la década de los ochenta, la economía hondureña mostraba, entre sus características más sobresalientes, altos aranceles para proteger la industria, una amplia intervención estatal en materia de control de precios, crédito subsidiado y exoneraciones fiscales. En suma, era: *“una economía protegida y de fluctuante crecimiento, incapaz de*

resolver la falta de competitividad para reducir la importancia de la economía de enclave bananero, disminuir el proteccionismo y los subsidios estatales regresivos” (PNUD, 1998: 42).

Es evidente que el desempeño de la economía hondureña, a pesar de haber tenido en algunos años niveles de crecimiento económico característicos de países de crecimiento medio, ha conservado un patrón volátil y más orientado a sostener un nivel de crecimiento bajo, que se ha reflejado en restricciones en el mercado laboral y en una reestructuración de los sectores productivos, con un énfasis cada vez mayor en el sector terciario. Las implicaciones para la ciudadanía social han sido negativas, en la medida que limitan elementos fundamentales como el ingreso, un medio importante para que los hondureños y hondureñas ejerzan plenamente su ciudadanía.

Reformas económicas, desempeño económico y ciudadanía social

A partir de 1990 se inició en Honduras un proceso de reformas económicas. Las medidas de ajuste estructural adoptadas a inicios de los años noventa incluyen: i) la reforma comercial, mediante la reducción en los aranceles promedio y la eliminación de barreras no arancelarias; ii) la liberalización de los mercados financieros, eliminando los controles sobre las tasas de interés y la asignación del crédito; iii) la liberalización del comercio agropecuario, con la eliminación de los controles y fijaciones de precios agrícolas, y la reducción de la intervención del gobierno en la comercialización de productos agropecuarios; iv) el aumento de las tarifas de los servicios públicos y mejoramiento de los mecanismos de ajuste de tarifas en algunos servicios públicos; v) la flexibilización del mercado cambiario; y vi) el fortalecimiento de un marco legal para garantizar los derechos de propiedad en la agricultura y actividad forestal, así como mecanismos para la asignación de tierras públicas y áreas forestales.³

Más que reformas profundas, llevadas hasta las últimas consecuencias, se trató más bien de lo que Cuesta y Sánchez (2004) denominan “reformas de baja intensidad”: transformaciones puntuales, con alcance gradual e incompleto; inclusive, algunos avances en la implementación de las reformas fueron posteriormente revertidos. Existen aún reformas en proceso en el país.

Concomitantemente a la implementación de las reformas referidas, se han presentado diversos factores no planeados (véase nota 2). Por ello, no es posible analizar el impacto de las reformas económicas en la ciudadanía social de Honduras sin considerar los elementos mencionados.

A mediados de la década actual, la economía

Cuadro 2.1 Honduras: estructura del PIB y del empleo (en porcentajes)

| | Total | Sector primario 1/ | Sector secundario 2/ | Sector terciario | | |
|------------------|-------|-----------------------|-------------------------|------------------|-------------------------|-----------------------|
| | | | | Total | Servicios básicos 3/ | Otros servicios 4/ |
| PIB * | | | | | | |
| 1950 | 100.0 | 47.2 | 12.1 | 40.7 | 6.3 | 34.4 |
| 1960 | 100.0 | 36.0 | 16.2 | 47.7 | 7.5 | 40.3 |
| 1970 | 100.0 | 33.1 | 19.5 | 47.5 | 7.2 | 40.2 |
| 1980 | 100.0 | 25.8 | 20.8 | 53.4 | 8.2 | 45.2 |
| 1990 | 100.0 | 24.1 | 21.5 | 54.4 | 9.5 | 44.9 |
| 2000 | 100.0 | 18.1 | 25.0 | 56.9 | 10.2 | 46.7 |
| 2001 | 100.0 | 15.8 | 25.2 | 59.0 | 10.2 | 48.8 |
| 2002 | 100.0 | 15.3 | 24.7 | 60.0 | 10.3 | 49.7 |
| 2003p | 100.0 | 14.7 | 25.3 | 60.0 | 10.7 | 49.3 |
| 2004e | 100.0 | 15.1 | 24.7 | 60.2 | 10.8 | 49.4 |
| Empleo ** | | | | | | |
| 1961 | 100.0 | 70.3 | 10.3 | 19.4 | 1.6 | 17.8 |
| 1974 | 100.0 | 62.0 | 14.5 | 23.5 | 3.1 | 20.4 |
| 1988 | 100.0 | 49.2 | 17.0 | 33.9 | 3.4 | 30.5 |
| 2001 | 100.0 | 43.2 | 20.2 | 36.6 | 4.0 | 32.6 |
| 2002 | 100.0 | 38.9 | 20.1 | 41.0 | 3.5 | 37.5 |
| 2003 | 100.0 | 36.5 | 21.7 | 41.8 | 3.7 | 38.1 |
| 2004 | 100.0 | 34.9 | 21.3 | 43.8 | 3.9 | 39.9 |

* A partir de las cifras en Lempiras corrientes. ** A partir de la Población Económicamente Activa. Para el cálculo se excluyeron los ocupados en actividades no especificadas.

1/ Incluye: agricultura, silvicultura, caza y pesca; y explotación de minas y canteras. 2/ Incluye: industria manufacturera y construcción. 3/ Incluye: electricidad y agua; y transporte, almacenamiento y comunicaciones. 4/ Incluye: comercio, restaurantes y hoteles; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas; administración pública y defensa; y servicios comunales, sociales y personales. En el caso del PIB este último incluye también la propiedad de viviendas.

Fuente: Banco Central de Honduras para el PIB, y los Censos de Población, Encuestas de Hogares y Encuesta de Condiciones de Vida del Instituto Nacional de Estadística para la PEA.

hondureña sigue siendo una economía muy abierta -se ha destacado como una de las economías más abiertas de América Latina- y por lo tanto muy vulnerable a los impactos externos. No obstante, se han registrado cambios en las estructuras de producción y de empleo respecto a 1990. Además, se han diversificado las exportaciones, ha aumentado el ingreso de inversión extranjera directa, hay más estabilidad en los precios y en el tipo de cambio. Sin embargo, las tasas de crecimiento siguen siendo relativamente bajas, y el PIB per cápita se mantiene como uno de los más bajos de la región.

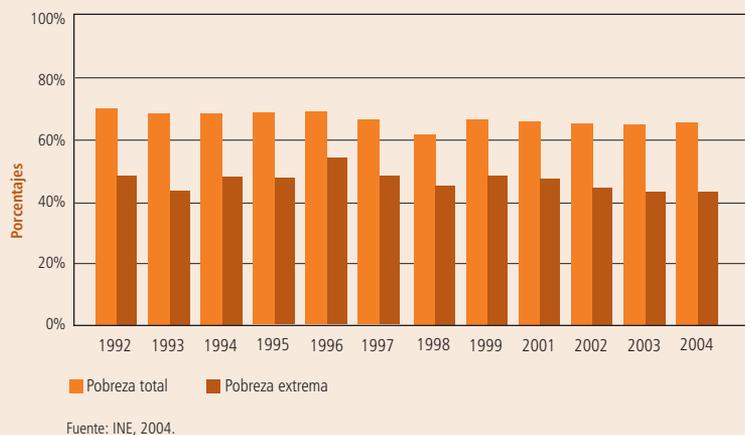
En esta sección se procurará determinar de qué manera algunas de las reformas y desempeño económico podrían haber afectado la ciudadanía social.

La reducción de la pobreza aparece como un determinante clave para la ampliación de la ciudadanía social, y en buena medida lo que suceda con la misma es resultado de lo que acontece con las demás libertades fundamentales de los hondureños y hondureñas, por lo que será el eje de análisis.

La pobreza es un fenómeno sumamente complejo, multicausal y multifacético, que en términos generales involucra *privación* de la satisfacción de

Gráfico 2.3

Honduras: incidencia de la pobreza como insuficiencia de ingresos en los hogares, 1992-2004
(porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza respectiva)



Recuadro 2.1

Más hogares pobres

Desde 1990 hasta la fecha ha habido pocos logros en la reducción de la pobreza por ingresos. El número de pobres aumenta año con año, a pesar de los menguados avances (reducciones) en la incidencia del fenómeno.

En términos absolutos, el número de hogares en situación de pobreza más bien ha aumentado entre 1992 y 2004. Mientras que en 1992 había 640,587 hogares en situación de pobreza (434,390 en pobreza extrema), en 2004 había 750,197 hogares (520,496) en pobreza extrema, es decir, prácticamente 110,000 hogares más, de los cuales, 86,000 están en pobreza extrema.

Fuente: Elaboración propia.

las necesidades básicas materiales de la población, pero también *impotencia* (en tanto los pobres no tienen capacidad de incidir en las decisiones que afectan su propio destino) y *vulnerabilidad* (ante diferentes impactos económicos, sociales y ambientales, principalmente). Se considera aquí la privación material, según la cual, un hogar o persona es pobre si:

- i) no tiene ingresos suficientes para adquirir bienes y servicios básicos en el mercado (alimentos, vestido, vivienda y servicios, etc.); o
- ii) no tiene acceso o tiene acceso inadecuado a bienes y servicios básicos suministrados por el Estado (educación, salud, agua potable y saneamiento, etc.).

En el primer caso se considera pobreza por “insuficiencia de ingresos”, mientras que en el segundo se trata de pobreza por “necesidades básicas insatisfechas” (NBI).

1. Avances limitados en la reducción de la pobreza como insuficiencia de ingresos

La incidencia de la pobreza, vista como una situación de ingresos insuficientes para adquirir

un conjunto de bienes y servicios básicos, se ha venido reduciendo a partir de 1992, lo cual es un factor positivo desde el punto de vista de la expansión de la ciudadanía social de los hondureños y hondureñas. Sin embargo, esa reducción es muy baja, especialmente en comparación con la gran magnitud del fenómeno en el país.

Según estimaciones, en 1992 un 69.9% de los hogares hondureños se encontraba en situación de pobreza, y un 47.4% en pobreza extrema o indigencia, es decir, con ingresos insuficientes para adquirir al menos la canasta básica de alimentos. Para 2004, el porcentaje de hogares pobres había disminuido a 64.2%, lo cual significa una reducción de más de cinco puntos porcentuales; mientras que la pobreza extrema o indigencia se redujo a 44.6%, esto es, menos de tres puntos porcentuales (véase gráfico 2.3).

No obstante esa reducción en la incidencia, es decir, en el porcentaje de hogares pobres; en términos absolutos, el número de hogares en situación de pobreza más bien aumentó entre 1992 y 2004 (ver recuadro 2.1). A pesar de la pequeña reducción porcentual, Honduras se mantiene entre los países centroamericanos con mayor incidencia de la pobreza (CEPAL, 2004).

La incidencia de la pobreza se ha reducido tanto en zonas urbanas como rurales. Mientras que en 1992 se encontraban en situación de pobreza un 61.6% de los hogares urbanos y un 76.5% de los rurales, en 2002 esas cifras se redujeron a 56.2% y 72% respectivamente.

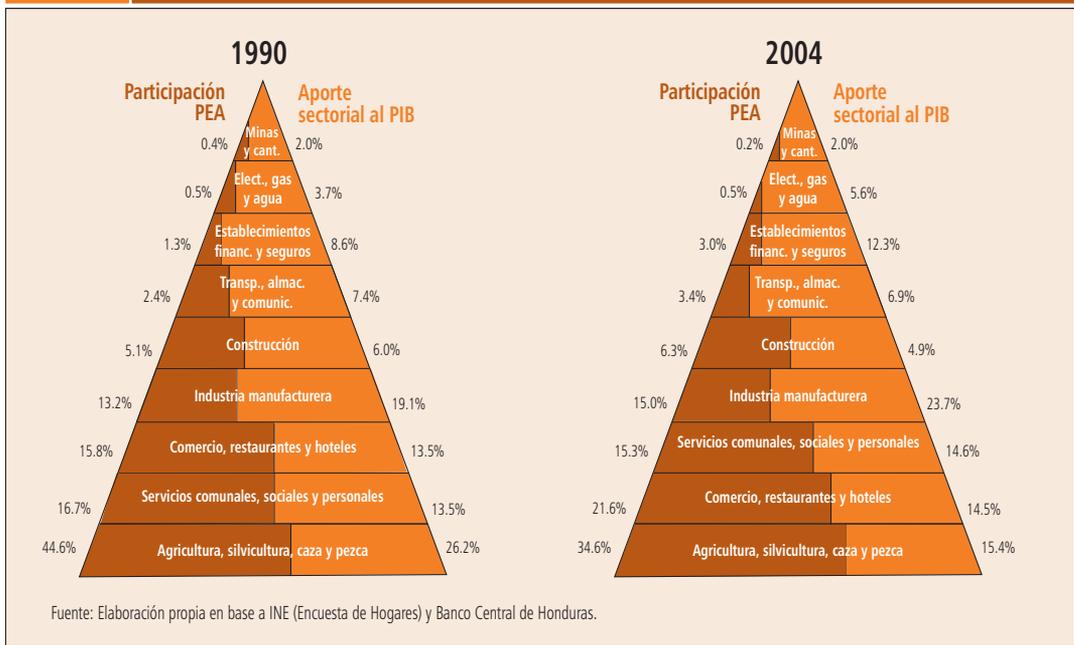
En términos de las necesidades básicas insatisfechas,⁴ el porcentaje de hogares con al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI) se había reducido de 67% en 1990, a 48% en 1999 (Gobierno de la República de Honduras, 2001: p.10). Las encuestas de hogares del primer semestre de los años 2002, 2003 y 2004, indican que en el primer año un 54.4% de los hogares tenía al menos una NBI, en el segundo un 53.8% y en el tercero un 54.5%. Por otro lado, el porcentaje de hogares con tres o más NBI se redujo, de 10.9% en 2002, a 9.7% y a 8.9% en 2003 y 2004, respectivamente.

Según la información disponible, en los últimos años se ha reducido la brecha de pobreza -es decir, el ingreso que en promedio les falta a los pobres para alcanzar la línea de pobreza- y en la severidad de la pobreza -las desigualdades en la pobreza entre los pobres. Según el Informe de Avance 2004 de la Estrategia para Reducción de la Pobreza (Gobierno de la República de Honduras, 2005), el indicador de brecha de la pobreza se redujo de 37.7% en 1998 a 35.9% en 2003, mientras que el de severidad de la pobreza pasó de 28.0% a 25.0% respectivamente.

Las relaciones entre reformas económicas y el desempeño económico son complejas, pues no

Figura 2.2

Relación entre empleo y aporte al PIB por sector 1990-2004



es posible conocer exactamente en qué medida el desempeño económico se debe a las reformas propiamente; pero más complejas aún son las relaciones entre estas dos dimensiones y la pobreza por ingresos, especialmente porque se dan en diferentes niveles: las primeras a nivel macro, mientras en las segundas en los hogares propiamente (nivel micro). El principal vínculo entre esos niveles es el mercado de trabajo: los resultados macroeconómicos afectan el mercado de trabajo y lo que suceda en éste (empleo/desempleo e ingresos laborales) afecta directamente a las familias, especialmente incidiendo en su situación de pobreza. Por ello, para tratar de comprender más adecuadamente el impacto de las reformas y el desempeño económico sobre la ciudadanía social en general y la pobreza en particular, es necesario analizar el mercado de trabajo con detenimiento.

2. Mercado de trabajo, con predominio de la ocupación en sectores de baja productividad

Según las encuestas de hogares, entre 1990 y 2004 el número de ocupados aumentó de 1,540,020 personas,⁵ a 2,428,231,⁶ con una tasa de crecimiento anual promedio de 3.5%. Esta tasa es superior a la del PIB para los mismos años (3.2%), y la comparación sugiere que no se han dado aumentos en la productividad del factor trabajo, situación que se refuerza cuando se consideran además los elevados niveles de inversión respecto al PIB.

Al analizar la contribución al Producto Interno Bruto (PIB) por parte de los distintos sectores productivos y al compararla con el porcentaje de la

Población Económicamente Activa (PEA) por sector, es evidente la baja productividad en varios sectores productivos y el potencial de mayor productividad en otros.

Como se muestra en la figura 2.2, en 1990 el sector de agricultura, silvicultura, caza y pesca contaba con una participación de la PEA del 44.6%, y su contribución era únicamente de 26.2% del PIB. Para el 2004 esa relación se redujo a 34.6% de la PEA ocupada en ese sector, con sólo 15.4% de contribución al PIB.

Por otro lado, destacan otros sectores, cuya contribución al PIB supera el porcentaje de la PEA empleada en el sector, lo cual reflejaría mejores niveles de productividad. Este es el caso de la industria manufacturera, que en el 2004 aportaba el 23.7% al PIB y utilizaba el 15.0% de la PEA. La situación es similar en el caso de establecimientos financieros y seguros, transporte, almacenamiento y comunicaciones.

El comportamiento ya señalado plantea la necesidad de establecer encadenamientos productivos, de manera tal que los sectores productivos se diversifiquen y se vuelvan más competitivos y productivos. El objetivo, sería contar con una economía de base ancha, evitando la baja productividad, la desarticulación entre sectores transables y no transables y la concentración en pocos productos exportables (aún y con la relativa diversificación que ha tenido lugar); con el fin de combatir la pobreza, la desigualdad y la baja movilidad social.

La información censal del cuadro 2.1 confirma los cambios en la estructura del empleo entre 1988

| Descripción | Honduras | | Costa Rica |
|--|-------------|-------------|--------------|
| | 1990 (mayo) | 2004 (mayo) | 2004 (julio) |
| Ocupados (miles) | 1,525.1 | 2,424.4 | 1,653.9 |
| Distribución % | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Actividades no agropecuarias | 57.0 | 65.3 | 85.2 |
| Formales | 23.9 | 28.9 | 51.9 |
| Sector privado | 15.9 | 22.9 | 37.9 |
| Sector público | 8.0 | 6.0 | 14.1 |
| Informales | 33.0 | 36.4 | 33.2 |
| Cuenta propia 1/ | 18.6 | 19.7 | 14.6 |
| Microempresas 2/ | 7.3 | 9.7 | 13.4 |
| Servicios domésticos | 4.0 | 3.1 | 1.3 |
| Trabajadores familiares no remunerados | 3.1 | 3.9 | 3.9 |
| Actividades agropecuarias | 43.0 | 34.7 | 14.8 |
| Modernas 3/ | 6.2 | 4.1 | 5.8 |
| Tradicional | 36.8 | 30.6 | 9.0 |
| Cuenta propia y familiares no remunerados | 28.5 | 24.0 | 4.9 |
| Patronos y asalariados 5 empleados o menos | 8.3 | 6.7 | 4.1 |

* En Honduras se refiere a la población de 10 años y más, y en Costa Rica a la de 12 años y más.

1/ Excluyendo profesionales y técnicos. 2/ Asalariados privados y patronos en establecimientos de 5 empleados o menos, excluyendo profesionales y técnicos. 3/ Patronos y asalariados en establecimientos de 6 empleados o más.

Fuente: Estimación propia a partir de las encuestas de hogares respectivas.

“La gente valora su trabajo por muchas razones, además del ingreso. El trabajo posibilita que la gente haga una aportación productiva a la sociedad y ponga en práctica sus aptitudes y creatividad. Genera un grado elevado de reconocimiento, que favorece la dignidad y el respeto por sí mismo, y da a la gente la oportunidad de participar en actividades colectivas y de relacionarse socialmente. Además, el tipo acertado de empleo abre diversas oportunidades, lo que potencia a la gente no sólo en lo económico, sino además en lo social y en lo político. Para las mujeres, obtener un ingreso suele tener importancia crítica para ganar una participación mayor en la adopción de decisiones en la familia y en la comunidad.”

Fuente: Informe Mundial sobre Desarrollo Humano, 1996.

y 2001, con una disminución de la importancia relativa del empleo agropecuario dentro del empleo total, aunque sigue siendo la actividad relativamente más importante. El sector servicios, en general, aumenta su participación en el empleo total, al igual que la industria manufacturera.

Para obtener una aproximación a la situación de productividad de los empleados, se les agrupó en cuatro sectores de ocupación: dos no agropecuarios (formal e informal) y dos agropecuarios (moderno y tradicional), (véase cuadro 2.2).

El sector informal engloba el conjunto de actividades productivas no agropecuarias de baja productividad, como resultado, principalmente, de las bajas dotaciones de capital humano y físico y, por tanto, de una reducida relación capital/trabajo.⁷ La aproximación al sector se realiza a partir de las en-

cuestas de hogares, considerando como ocupados en actividades de baja productividad o informales a los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos); los trabajadores en microempresas (asalariados privados y patronos en empresas de cinco empleados o menos, excluyendo también en ambos casos a los profesionales y técnicos); los trabajadores familiares no remunerados; y el servicio doméstico.⁸

Todos los demás trabajadores no agropecuarios se consideran incluidos en el sector formal: profesionales y técnicos por cuenta propia; empleados públicos; asalariados y patronos en establecimientos de más de cinco empleados; y asalariados y patronos profesionales y técnicos en establecimientos de cinco empleados o menos. Para efectos de análisis se diferencian los empleados en el sector privado y los empleados públicos.

Por otra parte, en el caso de las actividades agropecuarias, se diferencian los sectores tradicional y moderno. En el primero de ellos se incluyen los de cuenta propia y trabajadores no familiares, así como los patronos y asalariados en establecimientos de cinco empleados o menos. Este sector constituye la denominada “economía campesina”, que es sobre todo de subsistencia, en la cual se produce para el consumo propio, comercializando algunos pequeños excedentes. El sector agropecuario moderno incluye a los patronos y asalariados en establecimientos de más de cinco empleados, y representa aquellas actividades agropecuarias de mayor escala, presumiblemente más tecnificadas y con mayores niveles de productividad, para la comercialización a nivel nacional e internacional.

En el cuadro 2.2 se muestran las estimaciones de las personas ocupadas, por sector, en 1990 y 2004.⁹ Consistentemente con los resultados censales, hay un aumento en la importancia relativa del empleo dentro de las actividades no agropecuarias, en detrimento de las agropecuarias. Las primeras pasan de 57% a 65.3%, mientras que las segundas de 43% a 34.7%.

La mayoría de los ocupados se insertan en los sectores de baja productividad: informal no agropecuario y agropecuario tradicional. En 1990 en ambos sectores se encontraban un 69.8% del total de ocupados (33% y 36.8% respectivamente), mientras que en 2004 lo estaban un 67% (36.4% y 30.6%). Es decir, que prácticamente siete de cada diez ocupados hondureños está en sectores de baja productividad. La reducción entre esos años es un aspecto positivo, pero su magnitud no es significativa, por lo cual no se deben esperar cambios importantes en la productividad global, tal como efectivamente está sucediendo.

La generación de empleos en sectores de baja productividad no ha contribuido a la reducción de

la pobreza, sino que más bien es un eslabón importante en el círculo de reproducción de ésta. La incidencia de la pobreza es mayor en los hogares de los ocupados informales no agropecuarios y tradicionales agropecuarios.

Pero el problema va más allá. Según Cuesta y Sánchez (2004:384), la elevada incidencia de la pobreza entre los ocupados en el sector formal no agropecuario -que se asume como de alta productividad e ingresos- confirma que el éxito exportador de Honduras proviene principalmente de los bajos costos laborales.

La ocupación en actividades formales no agropecuarias aumenta su importancia relativa, mientras que hay una pequeña reducción en el peso relativo del sector agropecuario moderno. En conjunto, estas actividades aumentan su participación, aunque la interpretación global va en la misma línea destacada para las actividades de menor productividad.

Al hacer un análisis comparativo entre Honduras y Costa Rica, para el año 2004, un primer aspecto relevante es que no hay una gran diferencia en el peso relativo del sector informal no agropecuario: 36.4% en Honduras y 33.2% en Costa Rica. La gran diferencia entre ambos países radica en la magnitud de los sectores agropecuarios, especialmente el tradicional: 24% en Honduras, respecto a apenas 4.9% en Costa Rica (véase cuadro 2.2).

Esta situación tiene como contrapartida la importancia relativa del sector formal no agropecuario: 28.9% en Honduras y 51.9% en Costa Rica. Estas diferencias se reflejan en la productividad global a nivel nacional, y por tanto en el PIB per cápita, que como se ha visto, se distancia cada vez más entre esos dos países (véase gráfico 2.2). Dos conclusiones importantes se desprenden de esas comparaciones. En primer lugar, tomando en cuenta que el sector agropecuario aportó en 2004 un 8.5% del PIB en el caso de Costa Rica, mientras que en Honduras contribuyó en 2003 con un 12.9% (el sector primario en su conjunto representó 14.7%, -véase cuadro 2.1-), y dadas las diferencias en la importancia relativa del empleo agropecuario en cada caso, es claro que hay un fuerte problema de productividad en el sector agropecuario hondureño, relacionado principalmente con la “economía campesina”, que es mayoritariamente de subsistencia. En segundo lugar, es evidente la necesidad de expandir aún más el empleo en sectores no agropecuarios de alta productividad en Honduras.

Del total de ocupados en actividades no agropecuarias en el año 2004, un 28.9% pertenecía al sector formal y un 36.4% al informal (véase cuadro 2.2). Para los ocupados en el sector formal, los servicios en general son la actividad más importante, seguida de la industria, que absorbe un 31.5%, mientras que para los informales es el comercio, con un 43.7%

del total de ocupados del sector informal. Por sexo hay algunas diferencias significativas, como por ejemplo el hecho que mientras un 70.1% del total de hombres ocupados en actividades industriales lo hace en el sector formal, sólo un 43.9% corresponde a las mujeres (es decir, 56.1% en el sector industrial informal). Además, un 82.7% de las mujeres ocupadas en actividades comerciales pertenecen al sector informal.

La tasa de participación laboral de la población prácticamente no tuvo variaciones entre 1990 y 2003, pero se destaca el aumento en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Según la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), mientras que en 1990 la tasa de participación específica para las mujeres fue de 28.2% (promedio mayo y septiembre), para 2003 había ascendido a 33% (promedio marzo y septiembre). En 2004 (INE, 2004b) la participación de los hombres en la PEA fue de 66% y el de las mujeres de 34%.

Cuando se diferencia la generación de empleos para hombres y mujeres por sectores de productividad, un hecho relevante es que de cada 100 nuevos empleos generados entre 1990 y 2004, 66.3 correspondió a sectores de baja productividad en el caso de los hombres (36.6 en informal no agropecuario y 29.7 en tradicional agropecuario), mientras que para las mujeres fue solamente de 57.5 (49 y 8.5, respectivamente). 42.5 de cada 100 mujeres se ocuparon en el sector formal no agropecuario, en comparación con 32.5 de los hombres. Estas cifras reflejan sin lugar a dudas el empleo de las mujeres en las empresas maquiladoras (Sauma, 2005, p. 21).

La menor productividad se traduce en menores ingresos, y por tanto, la ocupación en los sectores con esa característica está asociada con la pobreza por insuficiencia de ingresos. Si bien es cierto que la pobreza es un fenómeno que se presenta a nivel de hogar, y depende de muchas variables: número de miembros del hogar, número de ocupados en el hogar, etc., su comparación con el sector de ocupación es válida y arroja resultados interesantes.

El problema de la pobreza es bastante generalizado en Honduras, y los niveles de incidencia son elevados en todos los sectores de ocupación. Para 2004, la incidencia de la pobreza en el sector formal no agropecuario fue de 41.3% para los hombres y 41.7% para las mujeres. En el caso del sector informal no agropecuario esos valores suben a 59.5% y 74.6%, respectivamente. En términos de los trabajadores del sector agropecuario que trabajan por cuenta propia, la incidencia de la pobreza en las mujeres es del 96.9% y en los hombres 82.8%.¹⁰ Lo anterior muestra que la incidencia de la pobreza es menor entre los ocupados en el sector formal no agropecuario, y bastante mayor en la denominada economía campesina.



* Corresponde al promedio de las dos encuestas anuales, con excepción de 1993 y 1994. En el 2000 no se realizó encuesta.
Fuente: INE a partir de las encuestas de hogares respectivas.

Cuando se considera la distribución de los ocupados pobres, casi cuatro de cada diez ocupados pobres están en el sector agropecuario tradicional (38.8%), y un 35.6% en el informal no agropecuario. Se observan diferencias por sexo, pues mientras casi la mitad de los hombres pobres (45.4%) se ocupa en el sector agropecuario tradicional, un 70% de las mujeres lo hace en el informal no agropecuario, principalmente como trabajadoras por cuenta propia.

Desde la perspectiva del presente Informe, el aumento en los empleos formales no agropecuarios entre 1990 y 2004 incidiría favorablemente en la expansión de la ciudadanía social en Honduras; sin embargo, se necesitaría que estos cambios fueran mucho más profundos para hacer la diferencia y contribuir a la construcción de una ciudadanía social en Honduras.

3. La precariedad laboral: Una limitante a la expansión de la ciudadanía social

Aunque generalmente se utilizan de forma indistinta los términos de informalidad y precariedad laboral, al delimitar la informalidad a la baja productividad la precariedad laboral adquiere una connotación más específica, refiriéndose a aquellos empleos inestables, inseguros o insuficientes. **La inestabilidad laboral** se refleja en la ausencia de contratos de trabajo, o en contratos temporales, o en empleos temporales sin contrato; **la inseguridad laboral**, se refiere a la ausencia de cobertura de la seguridad social y a otras formas de inseguridad; y **la insuficiencia laboral**, se refleja principalmente en el subempleo en términos

de tiempo y de salarios. Para el caso hondureño solamente hay disponible información sobre la insuficiencia laboral, aproximada por las tasas de subempleo visible e invisible.

La información disponible a partir de las encuestas de hogares refleja que, además de la baja productividad en los puestos de trabajo, hay también una alta precariedad laboral, en este caso por la elevada insuficiencia laboral que se refleja en el subempleo invisible, es decir, los ocupados que laboran jornada completa o más, pero reciben menos del salario mínimo.

En 1990 el subempleo invisible afectaba a un 31.5% de los ocupados, porcentaje que se fue reduciendo hasta alcanzar un mínimo en 1999 (21.4%); no obstante, luego de una reducción sostenida a lo largo de la década de los noventa, comenzó a aumentar nuevamente, al punto de retornar a los niveles prevalecientes al inicio del período. El porcentaje para 2004 (27.8%) no es muy diferente al del año inicial (véase gráfico 2.4).

Esta situación es resultado de que no siempre se pagan los salarios mínimos en el caso de los asalariados, mientras que en el caso de los trabajadores independientes, los ingresos laborales que obtienen ni siquiera alcanzan ese monto.

Otra de las dimensiones de la precariedad laboral sobre la cual existe información es el subempleo visible, que se refiere a los trabajadores que laboran menos de tiempo completo, pero desean trabajar más horas. Hasta 1999 era un problema que afectaba a un porcentaje muy bajo de los ocupados, menos de 3% (véase gráfico 2.4), pero a partir de 2001 comenzó a aumentar, y en el año 2004 llegó a un 10.7% de los ocupados.

Como se destacó en la sección anterior, las tasas de desempleo abierto han sido bajas a lo largo de todo el período 1990-2003 (inferiores a 5% en casi la totalidad de los casos), si bien esa situación está relacionada con el desempleo informal o de baja productividad, pues el autoempleo en actividades de este tipo se ha constituido en una opción.

Al sumar las tasas de subempleo visible e invisible a las de desempleo abierto, y considerando además lo elevado del empleo en sectores de baja productividad, son claras las limitaciones que enfrentan los hondureños y hondureñas para alcanzar la expansión de su ciudadanía social.

La precariedad laboral impacta la ciudadanía social en la medida que no permite a las personas explotar todas sus potencialidades a nivel laboral; a su vez, esto se refleja en ingresos personales y familiares limitados, los cuales no permiten alcanzar otras libertades fundamentales, como salir de la pobreza, acceder a los servicios de educación, salud, y a la seguridad social.

| Denominación | Decil 1 | Decil 2 | Decil 3 | Decil 4 | Decil 5 | Decil 6 | Decil 7 | Decil 8 | Decil 9 | Decil 10 | Total |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|-------|
| Total ingresos tributarios | 41,15 | 36,65 | 34,75 | 32,45 | 29,70 | 27,71 | 26,06 | 26,00 | 22,75 | 18,95 | 23,53 |
| Impuesto a la renta | 4,65 | 4,48 | 4,53 | 4,41 | 4,28 | 4,03 | 3,98 | 4,58 | 4,21 | 4,68 | 4,45 |
| Impuestos a la propiedad | 0,44 | 0,38 | 0,38 | 0,34 | 0,30 | 0,32 | 0,29 | 0,30 | 0,29 | 0,26 | 0,29 |
| Impuesto al activo neto | 0,13 | 0,16 | 0,15 | 0,14 | 0,12 | 0,10 | 0,10 | 0,12 | 0,11 | 0,12 | 0,12 |
| Impuesto general de ventas | 14,80 | 13,12 | 12,27 | 11,52 | 10,59 | 9,92 | 9,21 | 8,85 | 7,67 | 5,86 | 7,87 |
| Selectivos | 7,26 | 6,14 | 5,48 | 4,64 | 3,76 | 3,24 | 3,11 | 2,97 | 2,18 | 1,52 | 2,51 |
| Servicios y actividades específicas | 6,26 | 5,59 | 5,52 | 5,32 | 4,99 | 4,70 | 4,37 | 4,34 | 3,99 | 3,15 | 3,94 |
| Comercio exterior | 5,67 | 5,06 | 4,77 | 4,55 | 4,24 | 4,01 | 3,71 | 3,57 | 3,15 | 2,43 | 3,20 |
| Varios | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Recursos tributarios gobiernos municipales | 1,95 | 1,72 | 1,65 | 1,55 | 1,42 | 1,39 | 1,29 | 1,27 | 1,14 | 0,93 | 1,15 |

Fuente: Gómez-Sabaini (2003).

4. Estancada la progresividad del sistema tributario hondureño

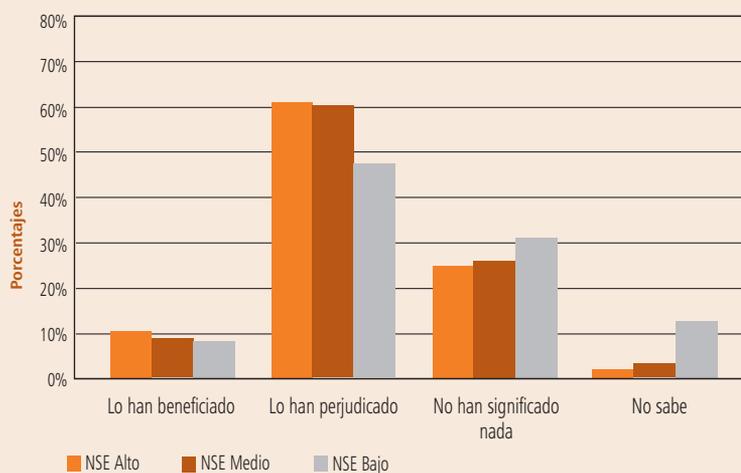
El sistema tributario hondureño es regresivo. Las reformas tributarias para aumentar la recaudación y la progresividad han resultado insostenibles. Como lo ha demostrado Gómez-Sabaini (2003), la regresividad se explica por la preponderancia de los tributos sobre el consumo de bienes y servicios, especialmente los que se relacionan con el petróleo y sus derivados. Si bien las reformas tributarias, en general, han buscado hacer más progresivo el sistema, los resultados han sido insostenibles en el mediano plazo.

Como consecuencia de esta composición de los tributos (véase recuadro 2.3), así como diversos mecanismos de exención y exoneración fiscal, la presión tributaria (proporción de los impuestos pagados respecto al ingreso) se distribuye desigualmente entre los hogares según su nivel de ingreso. Según Gómez-Sabaini, los hogares que están en el nivel socioeconómico más bajo (primer y segundo decil) soportan una presión tributaria de 41.2% y 36.7%, respectivamente; los hogares en el más alto nivel de ingresos (décimo decil) soporta una presión de sólo 19%. Para dicho autor, esto significa que el 10% de hogares con ingreso inferior “paga 74.9% más que el promedio del sistema mientras que los deciles de mayores ingresos tributan 19.5% menos que el promedio” (2003, p. 24). Esto se aprecia en el cuadro 2.3.

En la encuesta realizada para este Informe se consultó, a la población, entre otros temas, sobre el impacto, que en su opinión, las reformas tributarias han tenido sobre ellos, en su opinión. Los resultados, como se aprecian en el gráfico 2.5, indican que para más del 30% de la población de nivel socioeconómico bajo, las reformas tributarias no han tenido ningún significado. Asimismo, cerca del 14% de los consultados manifestaron no saber en qué han consistido dichas reformas. Ante la pregunta de

Gráfico 2.5

Percepción ciudadana acerca de las reformas tributarias según nivel socio económico



Fuente: Elaboración propia con base en EPNDH, 2005.

Recuadro 2.3

Un sistema tributario regresivo

La presión o carga tributaria ha aumentado en Honduras, al pasar de un promedio de 15.2% en 1990-97, a 16.6% en 1998-2004, es decir, un incremento de 1.4 puntos porcentuales. Ese aumento en la presión tributaria ha estado acompañado de una recomposición de la representatividad de los diferentes tributos respecto al total de ingresos tributarios. El impuesto general de ventas, que grava el consumo, es el impuesto de mayor recaudación, al aumentar su participa-

Fuente: Sauma: 2005.

ción de un 18% del total recaudado en 1990, a un 35% en 2004, desplazando a los impuestos al comercio exterior, que a inicios de los años noventa ocupaban el primer lugar en recaudación, con alrededor de un 30% de la recaudación, pero que a 2004 apenas significaban 8.3%. La recaudación por concepto de impuesto de renta ocupa el segundo lugar en importancia relativa dentro de la recaudación total entre 1990 y 2004, con alrededor del 23% del total recaudado.

si las reformas tributarias le han beneficiado, destaca una respuesta favorable en la población de nivel socioeconómico alto, mientras que un porcentaje importante de la población de nivel socioeconómico medio (aproximadamente el 60%) considera que las reformas tributarias le han perjudicado.

Como parte del proceso de reforma económica

Gráfico 2.6

Percepción ciudadana respecto a la privatización de los servicios públicos según nivel socio económico

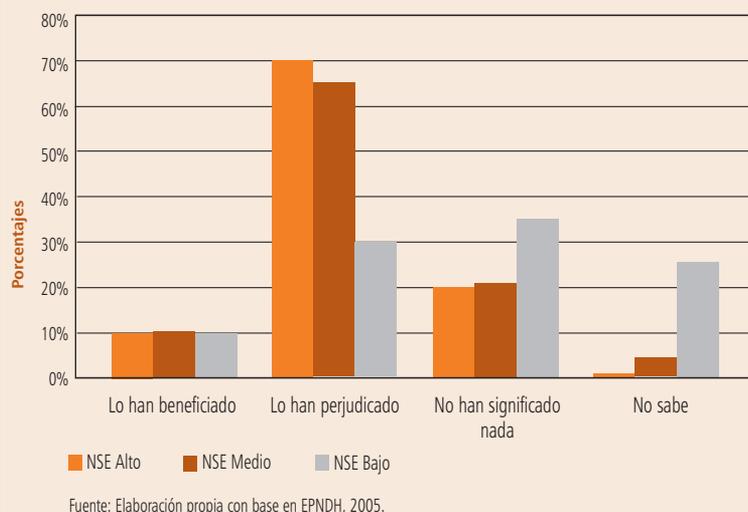
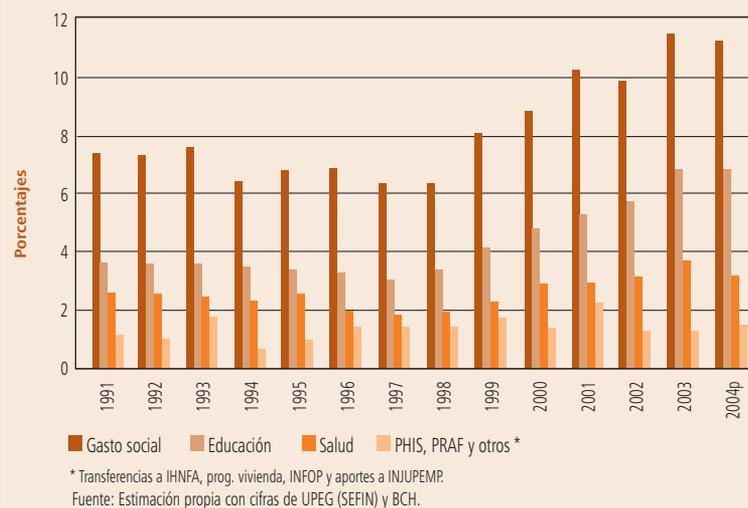


Gráfico 2.7

Honduras: gasto social del gobierno central como % del PIB, 1991-2004



se están privatizando con mediana celeridad algunos servicios públicos. Al consultar a los hondureños y hondureñas respecto a la repercusión de estas acciones, se mostró una fuerte coincidencia entre la población de nivel socioeconómico alto (69%) y medio (66%) en cuanto a que la privatización les ha perjudicado. La población de bajos ingresos nuevamente manifestó desconocer estas medidas, circunstancia que en términos de la expansión de la ciudadanía social plantea un desafío (véase gráfico 2.6).

5. Aumento en el gasto público social, con desafíos persistentes en la cobertura y calidad de los servicios

Las cifras recientes muestran que el gasto social

del gobierno central ha aumentado a partir de 1999, lo cual constituye, en primera instancia, un aspecto positivo, con posibles impactos expansivos de la ciudadanía social en Honduras.

Luego de permanecer por muchos años alrededor del 7% con respecto al PIB, el gasto social del gobierno central, que incluye recursos destinados a educación, salud y otros gastos sociales -específicamente el FHIS, el PRAF, los aportes al IHNFA, al Programa de Vivienda, al INFOP y al INJUPEMP, comenzó a aumentar en 1999, hasta superar el 11% en 2003 y 2004.¹¹

El gasto en educación es el que más ha aumentado. De un 3.7% del PIB en 1991 pasó, a un mínimo de 3.1% en 1997, para luego crecer hasta un 6.7% del PIB en 2003 y 2004. El gasto en salud es el segundo en importancia, pero con un crecimiento menor, a pasar de 2.5% del PIB en 1991, a un mínimo de 1.9% en 1997 y 1998. En el 2003 aumentó a 3.7%, pero volvió a decrecer a 3.1% en 2004 (véase gráfico 2.7).

Los otros gastos sociales son menos significativos. En este caso se consideran los gastos del FHIS y el PRAF, los cuales, como se recordará, se instituyeron para paliar los efectos de las reformas económicas sobre los menos favorecidos, así como las transferencias que el gobierno central realiza al Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), al Programa de Vivienda, al Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) y al Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos (INJUPEMP). En conjunto, estos gastos representaron menos de un 2% del PIB.

El gasto social del gobierno central, tal como ha sido definido para el presente Informe, también ha aumentado en términos per cápita. Cuando se utiliza el “índice de precios implícito en el gasto de consumo del sector público” como deflactor del gasto, luego de permanecer por varios años alrededor de 60 lempiras de 1978, a partir de 1999 el gasto social per cápita comienza a aumentar, hasta alcanzar en los años 2003 y 2004 un monto de 105 lempiras de 1978, es decir, alrededor de un 75% del prevaleciente entre 1994 y 1998.

El gasto per cápita en educación es el que más ha aumentado, pasando de alrededor de 30 lempiras de 1978 entre 1995 y 1997, a 60 lempiras y más en 2003 y 2004, es decir, que se duplicó entre esos años. El gasto per cápita en salud muestra aumentos más moderados, luego de la caída de mediados de la década pasada, y aunque en 2003 mostró un importante incremento, al año siguiente volvió a caer, hasta 28.2 lempiras de 1978, apenas superior que el de 1992 (25.6 lempiras de 1978).

El aumento mostrado hasta ahora en el gasto social está asociado al pago en los salarios del personal docente y de salud, en virtud de sus estatu-

tos laborales, de forma tal que no necesariamente tendrán un impacto de igual magnitud en la calidad de los servicios de educación y salud que percibe la población. No obstante, es importante señalar que desde la perspectiva de la calidad de los servicios es importante garantizar salarios adecuados para este personal, pero ese no debe ser el único componente, de manera que si sólo se avanza en ese sentido, poco se logrará en términos de calidad. Hay problemas de calidad que no han sido totalmente resueltos (Posas, 2005b). Por ejemplo, en el caso de la educación, la calificación de los maestros, el ausentismo de éstos, o los currículos obsoletos siguen siendo un reto. En el caso de la salud, también se reconocen serios problemas relacionados con la escasez y falta de capacitación de sus recursos humanos, especialmente en las zonas rurales, así como la escasez de medicinas.

6. Más allá de la inequidad en el ingreso

Tal como se planteó en el primer capítulo de este informe, Honduras presenta uno de los mayores niveles de inequidad en la distribución del ingreso entre 18 países de América Latina y el Caribe. Si bien ha habido una pequeña reducción de la desigualdad en los últimos años, reflejada en el coeficiente de Gini que pasó de 0.572 en 1998 a 0.568 en 2003 (Gobierno de la República de Honduras, 2005), la misma es totalmente insuficiente para poder lograr una ampliación de la ciudadanía social en el país.

Al analizar la distribución de ingresos de manera más desagregada, se observa que Honduras ocupa un lugar prominente en términos de desigualdad en el istmo centroamericano. En 1990, el primer quintil concentraba el 2.1 de los ingresos mientras que el quinto quintil controlaba el 57.9% de los ingresos. En 2002, el quintil más bajo aumentó su participación al 3.9% y el quinto quintil redujo su participación al 55.6%. A pesar de una reducción en 2.3 puntos porcentuales, Honduras continuaba teniendo para el año 2002 el más alto nivel de concentración en el quintil de mayores ingresos (véase cuadro 2.4).

La inequidad de ingreso mantiene una estrecha interrelación causal con otros factores esenciales de la vida de los seres humanos, como, por ejemplo, el acceso a la educación, al mercado de trabajo y a otros activos.

En términos de la relación entre la inequidad en los ingresos y la educación, las personas con bajos ingresos tienen menos posibilidades de acceso a educación de calidad y a mantenerse en la escuela el tiempo que requiere obtener estudios post-secundarios. En efecto, el 20% del quintil de más bajos ingresos está compuesto en su mayoría por individuos que tienen educación por debajo del nivel primario. Los individuos con nivel de educación post-secundaria tienen más probabilidades de estar

Recuadro
2.4

El gasto social

“Como porcentaje del PIB, el gasto del gobierno central mostró una fuerte caída en 1991 respecto al año anterior, al pasar de 22.8% del PIB a 20.7%, situación relacionada con las reformas de 1990, pero luego volvió a aumentar, y en 1993, año electoral, alcanzó un máximo de 26.5% del PIB. A partir de 1994 este gasto se reduce hasta alcanzar un 20% del PIB en 1997, lo cual constituye un mínimo, pero en 1998 y los años siguientes comienza una nueva fase expansiva, hasta alcanzar un 25.2% del PIB en el año 2003.

En 1998 y 1999 el aumento del gasto se explica en buena medida por la atención de la situación provocada por el huracán Mitch, pero también, a partir de 1998, con otros factores, entre los que destacan el aumento en el pago

de sueldos y salarios, que respecto al PIB pasó de representar un 5.6% en 1997, a un 9.9% en el año 2002. Los incrementos salariales están relacionados principalmente con la aplicación de los Estatutos Docente, Médico y de otros del área de la salud, que afectan a más del 80% de los ocupados en esa esfera de gobierno.

Contrario a la expansión del gasto corriente, los gastos de inversión del Gobierno Central equivalen, a un modesto promedio anual para 1990-2004, de un 2.8% del PIB -excluyendo del cálculo 1993 en que fueron excesivamente altos (6.5%), por razones político electorales-. A partir del 2002 los valores respecto al PIB (alrededor de 2.5%), son inferiores a los prevaletentes los años anteriores.”

Fuente: Sauma 2005: pags. 11, 12.

Cuadro
2.4

Centro América: ingresos de la población por quintil de ingreso, CA 1990 y 2002 (%)

| Países | Año | Quintil 1 | Quintil 2 | Quintil 3 | Quintil 4 | Quintil 5 |
|-------------|------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Costa Rica | 1990 | 5.0 | 11.6 | 16.9 | 24.7 | 41.7 |
| | 2002 | 4.2 | 10.2 | 15.4 | 22.8 | 47.3 |
| El Salvador | 1995 | 5.7 | 10.9 | 15.0 | 21.2 | 47.3 |
| | 2001 | 4.1 | 9.4 | 14.9 | 22.2 | 49.6 |
| Guatemala | 1989 | 3.7 | 8.9 | 13.5 | 19.9 | 54.1 |
| | 2002 | 5.0 | 9.3 | 13.0 | 21.0 | 51.9 |
| Honduras | 1990 | 2.1 | 7.3 | 12.4 | 20.3 | 57.9 |
| | 2002 | 3.9 | 7.9 | 12.1 | 20.5 | 55.6 |
| Nicaragua | 1993 | 2.7 | 7.7 | 14.1 | 21.0 | 54.6 |
| | 2001 | 3.7 | 8.5 | 13.2 | 19.1 | 55.5 |
| Panamá | 1991 | 1.5 | 7.6 | 15.2 | 23.2 | 52.5 |
| | 2002 | 3.4 | 8.4 | 14.3 | 22.3 | 51.6 |

Fuente: Matthew Mail, Income inequality in Central America, Dominican Republics and Mexico: Assessing the Importance of individuals and household characteristics, CEPAL, México, December, 2005).

en el quintil del 20% más alto (Hammill, 2005).

Asimismo, las tasas de deserción y repitencia son más altas en los más pobres. En los dos primeros quintiles de ingresos desertaron el 4.7% (2.2% en el primer quintil y 2.5% en el segundo quintil), mientras que en el quinto quintil de ingresos apenas desertó el 0.7%. (INE, 2004b, p. 110).

Las mayores tasas de analfabetismo se encuentran entre los sectores más pobres de la población. Según los datos de la ENCOVI 2004, la tasa de analfabetismo en el primer quintil de ingresos es de 38.1% mientras que en el quinto quintil es de 4.9%. Los años de escolaridad promedio (AEP) son de 3.9 en el primer quintil y de 10.1 en el quinto quintil (INE, 2004b, p. 106).

En lo que respecta al vínculo entre inequidad de ingreso y salud, las personas ubicadas en los quintiles más bajos tienden a hacer uso más intensivo de los servicios públicos de salud. Según datos de la ENCOVI 2004, el 77.0% del primer quintil de

En un período de 20 años (1971-1990), Malasia creció a una tasa anual promedio del 6.8% y obtuvo una baja considerable en las condiciones de pobreza y en la desigualdad de ingreso de sus habitantes. Entre 1970 y 1995, el índice de pobreza en un país de 21 millones de habitantes se redujo de 52% a 8.9% de acuerdo con cifras oficiales (Noel Netto, s.f. p.208).

El extraordinario crecimiento económico de los tigres asiáticos no se puede comprender haciendo abstracción de la voluntad de sus líderes políticos de compartir los frutos del crecimiento económico con toda la población. Ellos comprendieron que el desafío del crecimiento económico requería la coordinación de las expectativas de los diferentes sectores de la población y respondieron a este desafío colaborando en el diseño de instituciones que difundieran los beneficios colectivos de las políticas de crecimiento.

Un elemento clave en el desempeño económico de las economías asiáticas es la coordinación de las actividades del sector público y privado. En Japón, Singapur, Malasia y, en menor medida, en Hong Kong, los gobiernos establecieron consejos deliberativos para promover flujos de información, clarificar la división de los ingresos entre las élites, firmar compromisos con las políticas anunciadas y proveer medios para que el sector privado participara en el diseño de las políticas de desarrollo. Usualmente, un consejo deliberativo está integrado por representantes del sector público y del sector privado. Los miembros que los constituyen dependen del tipo de políticas sobre las cuales se va a deliberar. Así, por ejemplo, el consejo deliberativo para discutir la política comercial internacional estará integrado por los representantes de las grandes industrias y por funcionarios de diferentes ministerios. También incluirá representantes de los trabajadores y de los consumidores y por el Primer Ministro en persona. Generalmente, los consejos deliberativos tienen poderes cuasi-legislativos y sus políticas o la introducción de nuevas políticas no pueden ser cambiadas sin su aprobación y sus recomendaciones. La principal tarea de este

tipo de consejos es apoyar al gobierno en la formulación de políticas económicas que contribuyan a mejorar el desempeño de un segmento o del sector privado en su conjunto.

Para lograr establecer una amplia base de apoyo a la estrategia de crecimiento económico compartido, los líderes políticos de estos Estados, decidieron impulsar mecanismos orientados a compartir la riqueza con todos los ciudadanos. Estos mecanismos fueron los siguientes: 1) reforma agraria y desarrollo rural; 2) invertir en educación y promover manufacturas intensivas en mano de obra; 3) promover la pequeña y mediana empresa; 4) desarrollar la infraestructura rural; 5) desarrollar la equidad corporativa; 6) compartir con los trabajadores relaciones tripartitas efectivas; 7) cooperativas de trabajadores, y 8) programas de vivienda pública.

Estos mecanismos orientados a compartir la riqueza, especialmente para los que se encontraban en la base de la pirámide social, sirvieron para convencer a la gente común que ellos también compartirían los beneficios del crecimiento económico. Estas medidas ayudaron a persuadirlos de hacer los sacrificios necesarios para impulsar y mantener el desarrollo económico. La propiedad de la tierra le dio a los campesinos la razonable esperanza de que el crecimiento económico los beneficiaría. Los bajos niveles de desempleo que crearon estas políticas, inspiraron la confianza de la gente en que habría más empleos disponibles en el futuro cercano. La expansión de la educación les hizo abrigar, a los segmentos menos afortunados de la sociedad, la esperanza que sus hijos tendrían en el futuro acceso a empleos bien pagados. El desarrollo de la infraestructura rural facilitó a los productores del campo el acceso a la venta de sus productos en las áreas urbanas. Las cooperativas de trabajadores ofrecieron a los mismos, condiciones financieras accesibles para establecer pequeños negocios. Los programas de viviendas permitieron a las personas darse cuenta que el aspirar a tener una casa propia dejaba de ser un sueño irrealizable. Todos estos mecanismos contribuyeron a que amplios

sectores de la población se mostraran más cooperativos y estuvieran dispuestos a hacer los sacrificios requeridos para impulsar y sostener el desarrollo económico a cambio de positivas expectativas para el futuro.

La estrategia de Malasia de compartir la riqueza socialmente generada merece especial mención. En el marco de conflictos y divisiones étnicas (el país está compuesto de tres grupos étnicos mayoritarios: chinos, indios y los nativos malayos, el más pobre de los tres) que estallaron en el año de 1969, Malasia diseñó una nueva política económica orientada a promover la unidad nacional y el desarrollo. La nueva política económica descansaba en dos pilares fundamentales: 1) la erradicación de la pobreza a través de incremento de los niveles de ingreso y las oportunidades de empleo para todos los malayos independientemente de su condición étnica. Esto debería lograrse a través de programas orientados a mejorar la productividad y los ingresos de aquellas ocupaciones de baja productividad, la expansión de las oportunidades para la movilización intersectorial de actividades de baja a las de alta productividad, y la provisión de una amplia gama de servicios sociales diseñados especialmente para mejorar la calidad de vida de los sectores de bajos ingresos, y 2) acelerando el proceso de reestructuración de la sociedad, corrigiendo los desbalances económicos, eliminando eventualmente la identificación entre condición étnica y función económica, con el objetivo de que todos y cada uno de los habitantes del país se sintieran como ciudadanos, como socios con plenos derechos, en todos los aspectos de la vida económica de la nación.

Como se ha argumentado, las tasas de crecimiento pudieron haber sido más rápidas sin el compromiso de equidad de la Nueva Política Económica (NEP), pero la insurgencia en las áreas rurales y las huelgas en las ciudades habrían provocado inestabilidad política y Malasia habría dejado de ser atractiva para que el capital extranjero le ayudara a desarrollar su abundante base natural de recursos y para construir una base manufacturera.

Fuente: José Edgardo Campos, *The Key of the Asian Miracle: Making Share Growth Credible*, Brookings Institution Press, Washington, 1996.

ingresos buscaron atención a sus enfermedades en los servicios públicos de salud, mientras que apenas el 27.8% del quinto quintil de ingresos usaron este tipo de servicios. Por el contrario, apenas el 12.3% del primer quintil de ingresos buscaron atención médica en clínicas o médicos privados, en comparación con el 57.4% del quinto quintil de ingresos (INE, 2004b, p. 91). Como es conocido, los servicios de atención médico-hospitalaria pública enfrentan serias carencias.

La inequidad en el ingreso también se encuentra estrechamente relacionada con el acceso a empleos de calidad. El número de años de estudios promedio de los trabajadores asalariados que laboran en el sector formal del sector urbano público es de 12 y en el privado 8.2 (excluye servicio doméstico); mientras que el de los trabajadores por cuenta propia, uno de los principales núcleos del sector informal urbano, es de 7.3 (INE, 2004b, p. 129).

La reducción de la inequidad va más allá de responder a principios éticos y morales que de por sí constituyen razones contundentes. Como ha señalado el Informe Mundial sobre el Desarrollo 2006 del Banco Mundial “las inequidades en las oportunidades económicas están intrínsecamente relacionadas con las inequidades sociales y políticas. La interacción de la inequidad económica, política y socio-cultural moldea las instituciones y las reglas en todas las sociedades. La forma como estas instituciones funcionan afecta las oportunidades de las personas y su habilidad de invertir y prosperar. Las oportunidades económicas desiguales conllevan a resultados inequitativos y refuerzan la inequidad de poder político. El poder inequitativo moldea instituciones y políticas que tienden a profundizar la persistencia de las condiciones iniciales de inequidad”¹² (véase figura 2.3).

Son varios los factores que podrían estar inci-

Durante la década de los años ochenta las economías de Honduras y Costa Rica compartieron algunas características generales: déficit fiscal, deterioro de los términos de intercambio, tasas de interés subsidiadas, crédito direccionado, fijación de precios agrícolas, tarifas de servicios públicos por debajo del costo, así como el impacto directo de la crisis económica y política centroamericana que comprimió el comercio y la inversión extranjera y local. Posteriormente, aunque en diferentes momentos en el tiempo, ambos países aplicaron programas de estabilización y ajuste estructural. En los últimos años, respecto a Honduras, Costa Rica ha mostrado mayores tasas de crecimiento económico, así como una mayor diversificación productiva y de las exportaciones, entre otras características importantes. Aunque es claro que los procesos económicos son sumamente complejos, y que en ellos interviene un gran número de factores, resulta importante tratar de determinar algunos que pueden explicar esa situación.

Costa Rica enfrentó una crisis económica sin precedentes a inicios de la década de los años ochenta, resultado de distintos factores internos y externos. Entre los factores internos resaltan los desbalances fiscal y de comercio exterior, generados por un esquema de desarrollo en el que el gasto fiscal y las importaciones (como resultado de un elevado consumo interno), superaban sistemáticamente los ingresos fiscales y la capacidad exportadora. Entre los factores externos sobresalen el deterioro de los términos de intercambio, que luego de un lento proceso de deterioro (período 1950-1979), cayeron abruptamente en dos años; la recesión internacional que estancó las exportaciones en 1981 y las redujo significativamente en 1982; el comportamiento del sistema financiero internacional que, luego de una disposición para asumir riesgos crecientes en Costa Rica, redujo la disponibilidad de recursos y elevó las tasas de interés, lo que desembocó en la crisis de la deuda; y la crisis económica y política centroamericana a la que ya se ha hecho mención. En el ámbito nacional, la difícil situación externa no tuvo como contrapartida una política económica oportuna y coherente, lo que aceleró la crisis y amplificó sus consecuencias, pero también provocó ajustes no planeados en algunas variables, como el tipo de cambio y la tasa de interés.

Es importante destacar que en julio de 1981 Costa Rica declaró la moratoria de la deuda externa, interrumpiendo los flujos de financiamiento y rompiendo las rela-

ciones con los organismos financieros internacionales.

En 1982, mientras Honduras consolidaba la transición hacia la democracia, Costa Rica inició la ejecución de un programa de estabilización que buscaba reducir los desequilibrios financieros sin contraer más la demanda interna y establecer mecanismos de compensación social para aliviar los costos de la crisis y del ajuste posterior (el programa de compensación social fue acompañado de un programa de salvamento de empresas que buscaba proteger fuentes de empleo y les permitía reestructurar sus deudas en el sistema bancario). Este primer programa fue de tipo expansivo, y no se vio influenciado por las propuestas más ortodoxas de los organismos internacionales (es decir, cambios profundos en plazos muy cortos), pues aún no se reestablecían las relaciones con ellos.

Sin embargo, dado que un ajuste de tipo expansivo no era posible sin contar con apoyo financiero externo, en diciembre de 1982 Costa Rica firmó un acuerdo de Contingencia con el FMI y en enero de 1983 se llevó a cabo una primera negociación con el Club de París.

Lograda una parte importante de la estabilidad, Costa Rica enfatizó en la reactivación económica, en el marco de un menor consenso sobre su dirección, mayores presiones sociales y un fortalecimiento de la condicionalidad cruzada entre instituciones internacionales del Consenso de Washington, presionando por una aceleración del proceso de ajuste y por una orientación más liberal. Sin embargo, el país logró balancear la situación entre la condicionalidad externa y las presiones internas, logrando programas de tipo heterodoxo. En 1984 se aprobó la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público que estableció limitaciones al crecimiento del gasto y el empleo público y creó las condiciones legales para vender o liquidar ciertas empresas estatales. Creó también el "contrato de exportación", como un instrumento jurídico que unificaba los distintos sistemas de incentivos a las exportaciones, aumentándolos y permitiéndose una mayor eficiencia en su administración. En 1985 se firmó el Primer Préstamo de Ajuste Estructural (PAE I) con el Banco Mundial por US\$ 80 millones. Este rigió durante 1986 y 1987 y con él se fortaleció la programación de la inversión pública y se apoyó la política de apertura comercial con una rebaja en el arancel. Adicionalmente, se aprobó en 1985 la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, para fomentar la industria turística en el país. En 1988 se firmó el Segundo Préstamo de Ajuste Estructural (PAE II) cuyos recursos (US\$ 200 millones) se empezaron

a desembolsar en 1989. Este programa contemplaba medidas para seguir reduciendo el déficit fiscal, así como la modernización bancaria, permitiendo una mayor supervisión y regulación de los intermediarios financieros privados y la liberalización a los bancos comerciales estatales de muchas de las restricciones impuestas por las leyes existentes. En el campo comercial, se siguió con un programa de reducción arancelaria gradual.

La definición de las políticas agropecuarias fue uno de los campos más polémicos en Costa Rica en ese período, tanto al interior del gobierno como entre éste y los organismos internacionales. Los productos tradicionales de exportación (café y banano) recibieron reducciones en los impuestos de exportación. A través de la Ley de Fomento al Desarrollo Agropecuario (1988) se realizó una readecuación generalizada de deudas, que si bien daba mejores condiciones a los pequeños productores, incluyó también a los más grandes, con las consecuencias esperadas en términos de eficiencia y equidad. Con respecto a los granos básicos, se instauró una política de precios orientada a aproximar gradualmente los precios internos a los precios internacionales. Ello implicó la eliminación de subsidios a los consumidores y a los productores y la salida parcial del Estado de la comercialización.

En 1990 Honduras apenas inicia el proceso de reformas económicas, implementadas además en su forma más ortodoxa, es decir, cambios profundos en muy corto plazo. Costa Rica, en cambio, prosigue con la implementación del PAE II, e inicia la negociación de un Tercer Préstamo de Ajuste Estructural. El PAE III fue una operación conjunta BID/Banco Mundial aprobado en 1993 por estas instituciones pero referendada hasta 1994 por la Asamblea Legislativa, luego de una amplia polémica e intentos de administración entrante (mayo 94) por modificar las condicionalidades, lo que llevó al Banco Mundial a cancelar la operación en marzo de 1995. Sin embargo, el hecho de que no se ejecutara el PAE III no detuvo el proceso de reforma, y se siguió/ sigue avanzando en áreas como la regulación del sistema financiero, la reforma tributaria y otras.

Puede concluirse pues, que hay diferencias importantes en los procesos de reformas económicas entre Honduras y Costa Rica. Si bien este último país inició las reformas más temprano, también logró separarse de la ortodoxia de los organismos internacionales, implementándolas con mayor gradualidad y reduciendo su costo social.

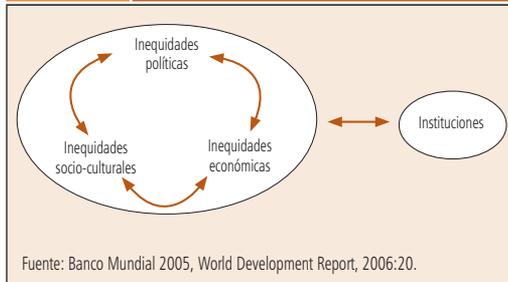
Sauma. 2005.

diendo sobre la desigualdad en la distribución del ingreso en Honduras. Uno de esos factores que estaría aumentando la desigualdad es la compensación por las quiebras bancarias a sectores no pobres del país. Dado que los recursos de dichas compensaciones provienen de la recaudación de impuestos -en el marco de un sistema tributario regresivo-, lo que se estaría dando es una transferencia de los hogares de menores ingresos hacia los de ingresos medios y altos.

Otro elemento que estaría incidiendo en la desigualdad son los incrementos salariales al personal docente y de salud, que probablemente formen

parte -en buena medida- de hogares con ingresos medios y altos. Según la Secretaría de Finanzas (2005), la aplicación de los Estatutos respectivos a estos funcionarios ha significado incrementos salariales por un monto de 4,172.9 millones de lempiras entre 1998 y 2004. Como promedio para esos años, el incremento salarial a los gremios de docentes y personal de salud ha representado anualmente un 0.6% del PIB; no obstante, dado que esos aumentos son acumulativos, el porcentaje acumulado del PIB que representan es 4.4% entre 1998 y 2004, lo cual debería tener un fuerte impacto redistributivo (Sauma, 2005).

Figura 2.3 Interacción de las inequidades económicas, políticas y socioculturales



Recuadro 2.7 Impactando en la desigualdad

A finales de la década de los años noventa y primeros años de la actual, el sector financiero hondureño atravesó la peor crisis en su historia, con la quiebra de varios bancos, sociedades financieras y puestos de bolsa. El gobierno erogó cerca de 4,200 millones de lempiras para restituirle los recursos a los ahorrantes, monto que no será recuperable en su totalidad.

La compensación por quiebras bancarias a sectores no pobres con recursos provenientes de la recaudación de impuestos -en el marco de un sistema tributario regresivo- podría estar incidiendo en la desigualdad de la distribución del ingreso en Honduras.

Para evitar que esa situación se repita, y a la vez avanzar en el desarrollo del sistema financiero, fueron modificadas la Ley del Sistema Financiero, la Ley de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS), la Ley del Banco Central de Honduras y la Ley del Fondo de Seguro de Depósitos, entre otros.

Fuente: Sauma, 2005.

Un impacto positivo en términos de reducción de la desigualdad sería la ayuda financiera a los agricultores para solucionar los problemas originados por el atraso en sus préstamos, siempre y cuando quienes se beneficien sean, mayoritariamente, los pequeños productores.

La concentración en la distribución del ingreso tiene varias implicaciones. Como indica la CEPAL (2002), *“la elevada desigualdad en la distribución del ingreso es un factor importante, no sólo por los problemas éticos y políticos que plantea, sino también por sus repercusiones en el crecimiento económico”*. Al aumentar la concentración del ingreso, dejando constantes todos los demás factores que afectan la pobreza, es necesario lograr mayores tasas de crecimiento económico para lograr reducciones significativas en la incidencia de la pobreza.

Estudios a nivel internacional han aproximado cuantitativamente el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza, controlando algunas otras variables importantes, entre las cuales se encuentra la desigualdad en la distribución del ingreso. Uno de esos estudios es el de Epaulard (2003), quien luego de analizar 47 episodios de crecimiento económico y 52 episodios de decrecimiento en economías en desarrollo y en

transición, comprobó empíricamente que cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso, menor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. Otros resultados importantes obtenidos en ese estudio son que: i) a mayor ingreso promedio, mayor es el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza; y ii) que existe simetría en el impacto sobre la pobreza de aumentos o disminuciones en el crecimiento económico. Paes de Barros y otros (2005) llegan a resultados similares específicos para los países centroamericanos. Una mayor equidad puede, en el largo plazo, conllevar a un crecimiento económico de mayor rapidez.

Un crecimiento económico más rápido y mayor desarrollo humano son esenciales, particularmente en los países pobres, para reducir la inequidad mundial y lograr los *Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio*, suscritas por 189 naciones, desarrolladas y en desarrollo, en el año 2000 (Banco Mundial, 2005: p. 18).

Las reformas económicas y la ciudadanía social rural en Honduras

La implementación del programa de reformas económicas ha tenido un fuerte impacto en el sector agrícola hondureño, donde se inició un proceso de liberalización del mercado de la tierra, luego de tres décadas de intervención directa por parte del Estado mediante la reforma agraria y préstamos subsidiados (Barham y Carter, 2005). Al mismo tiempo, se estimuló la apertura económica del sector para diversificar las exportaciones hacia el sector no tradicional y se eliminaron los controles de precios domésticos y los monopolios del Estado en la comercialización de bienes de consumo básico. Uno de los elementos sobresalientes de la apertura y la desregulación ha sido la mayor exposición de la agricultura a factores exógenos. Cada vez más, las posibilidades de progreso de las explotaciones agropecuarias dependen del crecimiento de la demanda de las economías a las que se exporta (CEPAL, 2003a).

El sector rural hondureño concentra alrededor del 52% de la población (INE, 2004b) y agrupa un tercio de la población económicamente activa. En contraste con esta importancia demográfica, según datos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG, 2004), el 72% de la población rural es pobre; un estudio referido a la población que habita en las zonas de laderas plantea que el 90 por ciento de los habitantes de esas zonas son pobres (Jansen, 2005).

Anteriormente se planteó la importancia demográfica del sector, destacando que uno de cada dos hondureños vive en la zona rural y que la mitad de ellos son mujeres. Su educación se circunscribe a

pocos años de escolaridad (4.5 en promedio) y el tamaño promedio de las familias rurales es 5.3 miembros (INE, 2003).

Según Lederman et al. (2005), la insuficiente oferta de bienes públicos contribuye a un crecimiento más lento de la agricultura e industrias rurales afines. La brecha de necesidades e integración social que existe entre las zonas rurales y urbanas se refleja en los niveles de pobreza, y es una de las principales causas de la migración hacia las ciudades o hacia el extranjero. La migración rural causa un éxodo de las personas con edad de trabajar y con cierto nivel de formación, limitando el potencial del desarrollo endógeno de las zonas rurales (PNUD, 2003).

Se pueden identificar desde 1990 a la fecha dos fases de la política económica relacionadas con la evolución del sector rural:

Fase de ajuste y estabilización con reactivación productiva rural

En esta fase, que comprende el período 1990-1998, se evidenció la profundización del ajuste y dimensionó el manejo de los macro-precios¹³ como un elemento fundamental para la estabilización y fortalecimiento del crecimiento. Se generó una profundización del deterioro de los precios de los productos agrícolas, principalmente debido a la liberalización de las importaciones. En esta etapa, el enfoque estaba centrado en la modernización del sector rural, mediante la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (Decreto 31-92), que en términos generales liberaliza los precios, reduce la institucionalidad, desarrolla esquemas de mercado y genera espacios operativos para la pequeña unidad productiva.¹⁴ En este período se expandió la producción de los productos no tradicionales y se dinamizó en forma específica la orientación hacia el mercado externo. Paralelamente, se sentaron las bases de la descentralización como eje fundamental para generar espacios de desarrollo a nivel municipal, centrados en maximizar la participación y promover el desarrollo económico local, mediante la Ley de Municipalidades contenida en el Decreto 134-1990. También se consideraron estratégicos los temas ambientales en el nivel de políticas, incluyendo la Ley General del Ambiente (Decreto 104-93).

Este entorno de reactivación productiva combinó tres tipos principales de reformas: una relativa al achicamiento del Estado y sus servicios al sector rural, incluyendo una contracción de sus compras directas de granos básicos, baja en el financiamiento y eliminación de la asistencia técnica. Otro conjunto de reformas se centró en

El desarrollo implica la expansión de las libertades humanas. Entre las libertades sustantivas se encuentran aquellas asociadas con el acceso a la educación de los individuos, la cual en sí misma podría ser considerada una de las oportunidades sociales que se adscriben como libertades instrumentales.¹⁷ La carencia de educación puede limitar el ejercicio de la ciudadanía social, al limitar la participación de los individuos en procesos económicos relevantes y en la construcción de un proyecto de nación, entre otros. Las limitaciones pueden extenderse al ejercicio de la ciudadanía civil y política.

Existe una abundante literatura que orienta la identificación de los factores que intervienen en la conformación de la demanda educativa. En los países en desarrollo, se ha podido constatar que la demanda de educación compite con la participación laboral. Un estudio realizado por encargo del PNUD sobre esta temática desarrolla algunos modelos²¹ orientados a establecer las cuatro elecciones posibles de las combinaciones entre estudiar y trabajar: 1) no estudiar; 2) no trabajar; 3) no estudiar ni trabajar; 4) estudiar y no trabajar; y; 4) estudiar y trabajar. La principal interrogante que se plantea el estudio es si en el estado actual de la demanda y de la oferta educativa, se pueden esperar mejores resultados para el futuro.

Los datos muestran un alto porcentaje de asistencia escolar, acompañada de una casi nula participación laboral, entre 8 y 12 años de escolaridad. A partir de esa edad, los jóvenes empiezan a abandonar los centros de estudio, de tal manera que a los 16 años de edad, sólo un poco más de la mitad están escolarizados, mostrando los varones una tendencia ligeramente menor a la escolarización que las mujeres. Teniendo en cuenta la alta tasa de abandono alrededor de los 12-13 años de edad, se puede temer que el promedio de los años de escolaridad de la presente generación de jóvenes no sea muy diferente al de los que ahora son adultos. En forma paralela a la caída de la tasa de escolarización, la tasa de participación laboral se incrementa con la edad. A los 16 años de edad, el 25 por ciento de los varones está inserto en el mercado laboral, sufriendo este porcentaje a cerca de 70 por ciento a los 20 años de edad. La participación laboral de las mujeres evoluciona más lentamente, pero no muestran tasas de escolarización muy diferentes a las de los varones, por lo que se podría inferir que muchas jóvenes mujeres son retiradas de los establecimientos escolares para ocuparse de trabajos del hogar.

De los jóvenes hondureños y hondureñas entre 12 y 20 años de edad, el 43.4% no asiste a ningún centro educativo y el 21.8% participa en el mercado laboral. Un porcentaje relativamente pequeño, 4%, trabaja y estudia al mismo tiempo. Un 25.6 %, no estudia ni participa en el

mercado laboral. El 17.8 % no estudia, sólo trabaja. En forma simétrica, el 52.6% sólo estudia y no participa en el mercado laboral.

Cuando las políticas públicas orientadas a asegurar la igualdad de oportunidades no son muy efectivas, la educación de los padres puede contar mucho en la elección de los jóvenes de estudiar y/o incorporarse al mercado del trabajo. El estudio demuestra que existen casi dos años de diferencia entre la escolaridad del padre y de la madre con relación a la de los jóvenes que asisten a algún establecimiento escolar y la de los que no asisten. Existe también diferencia en los años de escolaridad de padres y madres entre los que deciden incorporarse al mercado laboral y los que se abstienen, pero la diferencia es menor que en el caso de aquellos que toman la decisión de estudiar. Los jóvenes que no trabajan ni estudian son los que tienen padres con menores años de escolaridad, mientras que aquellos que trabajan y estudian (4% de la muestra) tienen padres con los mejores niveles educativos.

Otra de las variables que interviene en la elección de los jóvenes de estudiar y/o trabajar, es el ingreso integrado del padre y de la madre. El estudio encargado por el PNUD muestra que el ingreso de los padres de los jóvenes escolarizados es 70 por ciento superior al de los no escolarizados, y el de los padres de aquellos que no trabajan es un 24 por ciento superior al de los que trabajan. Estas diferencias permiten inferir que el ingreso es una de las determinantes del estatus educativo y laboral de los jóvenes.

La edad, el sexo y el estado civil son características determinantes en la elección de los y las jóvenes de trabajar y/o estudiar. La diferencia de edad entre los que estudian y no estudian es de más de dos años, al igual que entre los que trabajan y los que no trabajan. El porcentaje de asistencia escolar en varones y mujeres es similar, pero la diferencia en la tasa de participación laboral es importante (sobre todo en aquellos que sólo trabajan y no estudian). El comportamiento diferenciado por edades y sexos está asociado a la distribución de roles en la sociedad hondureña y posiblemente también a la situación económica del hogar y a las mayores oportunidades de empleo para los varones. Los solteros son más propensos a continuar sus estudios, mientras que los no solteros son más propensos a incorporarse al mercado del trabajo. Entre los jóvenes que no trabajan ni estudian la proporción de solteros es menor que en las otras categorías educativas y laborales, lo que sugiere que el matrimonio lleva a muchos jóvenes a dedicar la mayor parte de su tiempo a las obligaciones del hogar.

Finalmente, la significación estadística del lugar de residencia (urbano- rural) en la elección de los jóvenes sugiere que pueda haber oportunidades educativas diferentes según las áreas.

1/ Sen. Development as Freedom, p.36.

2/ El enfoque es de carácter econométrico y las estimaciones se basan en la Encuesta Permanente de Hogares que el INE-Honduras realizó en septiembre del año 2003.

El acceso a servicios básicos se hace cada vez menor entre más alejados se encuentren de la ciudad; menos de 20 por ciento de los hogares en las zonas de ladera tiene electricidad; menos de una tercera parte tiene acceso a una clínica y a transporte público. El nivel de escolaridad es muy bajo tanto en los jefes de hogar como en los jóvenes; más de un 60 por ciento de los jefes del hogar tiene menos de 4 años de educación. El acceso a recursos económicos también se ve limitado; tal es el caso de los préstamos y los créditos formales, para los cuales sólo el 25 por ciento de los hogares tiene acceso. Las remesas últimamente se han vuelto uno de los factores más importantes en la generación de ingresos dentro de las zonas rurales, especialmente porque los hogares con personas que han migrado a otros países reciben más ingresos. No obstante, en el caso de los hogares ubicados en zonas de laderas, sólo el 15 por ciento de las personas reciben remesas.”

Fuente: Jansen, 2005. Estudio sobre Conductores del Crecimiento Rural.

fortalecer el poder local mediante la delegación de funciones a los gobiernos locales. Finalmente, un grupo sustancial de reformas se centró en los temas ambientales, incluyendo el agua.

Fase de reconstrucción y transformación con “retorno a lo rural”

El huracán Mitch ha tenido implicaciones en la política económica, centrando la gestión en la reconstrucción y creando facilidades de financiamiento y asistencia principalmente dirigidas a los espacios urbanos. Este proceso desencadenó en el sector rural la necesidad de separar las políticas orientadas a la “producción rentable” de aquellas referidas a las pequeñas unidades productivas. La gestión de políticas a nivel sectorial durante este período abarcó varios elementos, dentro de los cuales destacan: la promulgación de la Ley del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADERS), que creó una institucionalidad centrada en apoyar las pequeñas unidades productivas; los decretos de condonación orientados a aliviar la deuda y reactivar el sector;¹⁵ el apoyo financiero a las microempresas por medio de la ley reguladora de las organizaciones privadas de desarrollo que se dedican a actividades financieras;¹⁶ La ley del Fondo de Reducción de la Pobreza; la política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004-2021, entre otras. Al mismo tiempo, se implementaron innovadores procesos de descentralización en salud, educación (creación de los centros de educación básica), constitución de mancomunidades (54 legalmente constituidas), prevención y mitigación de desastres (se crearon los Comités de Emergencia Local) y manejo de recursos naturales (alrededor de 4,233 juntas

de agua organizadas). En esta fase también tomaron auge los procesos de gestión integral de recursos naturales, entre ellos los hídricos, y se promulgaron varias leyes referidas al tema, tales como la Ley de Ordenamiento Territorial y de los Asentamientos Humanos para el Desarrollo Sostenible (Decreto 180-2003) y la Ley Marco de Agua y Saneamiento (Decreto 118-2003).

El Mitch se transformó en un hecho significativo, no solamente porque ocasionó un incremento en la pobreza rural, sino debido a que su impacto afectó en forma generalizada en todo el país tanto espacios urbanos como rurales. El paso del Mitch indujo a que los territorios cuyos ecosistemas son frágiles pasarán a ser considerados estratégicos por la ciudadanía, tanto en la zona urbana como rural, destacando temas prioritarios como agua, inundaciones, sequía, abastecimiento de bienes primarios y otros aspectos que tienen que ver con los riesgos ambientales y económicos que enfrenta la sociedad, los cuales en décadas pasadas no se consideraban como factores determinantes del desarrollo y la política económica. En resumen, el sector rural retomó importancia en la gestión gubernamental, las agendas de la cooperación y las intervenciones de las organizaciones no gubernamentales.

Esta nueva importancia se traduce en un renovado interés en el sector rural por parte del gobierno y la cooperación internacional. Evidencia de ello son las inversiones en los proyectos de manejo de cuencas, desarrollo económico local, gobernabilidad, microempresas, micro-finanzas, financiamiento formal y otros.

Estos proyectos tienen en común el objetivo de fortalecer el capital humano y social presente en los territorios, como un mecanismo para garantizar una reducción de la vulnerabilidad ambiental y social. Por ende, la vulnerabilidad trasciende el espacio rural e incide en el desempeño de la economía en su conjunto. En consecuencia, todos los actores y agentes volvieron su atención al sector rural, desarrollándose en la presente década un proceso que podría denominarse “retorno a lo rural” en lo referente a inversiones e iniciativas de la cooperación, diseño de normativas y fortalecimiento de las organizaciones de corte local.

Paralelamente, en el período post Mitch se implementó el proceso que llevó a la definición de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, cuyo contenido refleja la preocupación marcada por los aspectos de inequidad y acceso a activos productivos y bienes públicos.

Posiblemente, el dinamismo en las políticas de corte rural, tanto sociales como productivas y financieras, incorporadas en la fase post Mitch, es uno de los indicativos del “retorno a lo rural” en lo que a políticas y normativas se refiere.

Sin embargo, el contexto positivo y con prioridad en lo rural de los años recientes (1998 a la fecha) ha estado enmarcado en una trayectoria anterior de políticas que han privilegiado el enfoque urbano, el sesgo anti rural de las políticas, los subsidios focalizados y la estrategia de mantener los salarios urbanos bajos a costa de bajos precios de los productos básicos.¹⁷ Por ende, las normativas, reformas y estrategias de corte rural que se han aprobado recientemente se han encontrado con un sector enormemente rezagado en términos económicos, políticos y sociales. A pesar de las nuevas políticas, las brechas urbano-rurales persisten y evidencian la necesidad de una nueva actitud ante el tema de las disparidades, volviendo estratégica la práctica simultánea de una política social y una política societal¹⁸ que conlleven a cambiar la estructura desigual existente entre el sector rural y urbano de Honduras.

Es importante destacar que una característica importante de los últimos años es el aumento en la estabilidad de precios, con tasas de inflación inferiores a 10%, así como en las tasas de devaluación, y una tendencia a la reducción en las tasas de interés (nominales), aunque en este último caso siempre por encima de las tasas que prevalecieron antes de las reformas económicas mencionadas. Además, ha aumentado el crédito global al sector privado. Todos estos factores en principio, serían favorables a la expansión de la ciudadanía social en términos generales.

Sin embargo, dada la importancia del sector agropecuario en la producción y el empleo, así como su fuerte vinculación con el comportamiento de la pobreza, las fuertes restricciones que enfrenta el crédito agropecuario -reflejadas en el bajo porcentaje de las nuevas colocaciones crediticias que corresponden a este sector- tendrían un impacto negativo para la expansión de la ciudadanía social rural en el país.

Por otra parte, como ya se indicó, el aumento en el acceso a la tierra ampliaría el ejercicio de la ciudadanía social rural en Honduras. En este caso, los esfuerzos realizados en el pasado en materia de reforma agraria podrían venirse abajo ante la ausencia de crédito para los productores agropecuarios, ya que podrían perder sus tierras debido a las deudas que tienen, o mantenerlas sin producir al no disponer de recursos. El impacto de estos factores en la condición de la ciudadanía social rural depende de que se encuentren soluciones permanentes.

1. Límites a la ciudadanía social rural: Los bajos ingresos y la calidad de los puestos de trabajo

Los resultados de un estudio realizado a solicitud del PNUD por el Instituto de Pesquisa Económica

Aplicada de Brasil (IPEA, por sus siglas en portugués), destacan que el ingreso per cápita rural hondureño (584 lempiras al mes)¹⁹ es el segundo más bajo de toda la región centroamericana. Sólo Nicaragua posee un ingreso per cápita rural inferior. Existen, además, evidencias de que Honduras es el país centroamericano con mayor grado de desigualdad de ingreso en las áreas rurales, ya que el porcentaje del ingreso del que se apropia el 20% más pobre en el área rural es 29 veces menor que el porcentaje del que se apropia el 20% más rico. En Costa Rica, por ejemplo, esa misma razón es de sólo 13. Con un ingreso per cápita rural bajo y una elevada desigualdad en la repartición de este ingreso, el resultado final es que Honduras exhibe uno de los más altos grados de pobreza rural de toda la región centroamericana (72%). Sólo Nicaragua tiene un grado de pobreza rural más elevado (77,4%).

De estos macro-determinantes de la pobreza, el más relevante en el caso hondureño es su bajo ingreso per cápita, lo cual explica su mayor nivel de pobreza rural con relación a otros países, así como el hecho de que la pobreza rural haya aumentado en los últimos cinco años. Por consiguiente, y a pesar de que la reducción en la desigualdad es sumamente importante, el combate a la pobreza rural en Honduras no será posible sin el crecimiento económico adecuado.

La pobreza rural en Honduras no es igualitariamente acentuada en todas las regiones del país. El ingreso per cápita de las regiones norte (741 lempiras por mes) y del litoral Atlántico (713 lempiras por mes), por ejemplo, equivale a más del doble del que dispone la región occidental (311 lempiras por mes). Las regiones con mejores ingresos poseen menores niveles de desigualdad.²⁰ De ahí que el grado de pobreza rural en la región occidental sea al menos 30 puntos porcentuales más alto que en regiones más prósperas del país.

El mismo estudio señala que el ingreso del trabajo por adulto es el determinante clave para explicar la pobreza rural en Honduras, e identifica a esta variable como el factor responsable de la caída del ingreso per cápita rural²¹ en Honduras y el consecuente aumento en la pobreza rural durante el período 1998-2003. En las comparaciones centroamericanas, el ingreso de trabajo por adulto surge siempre con una importancia de por lo menos un 70% para explicar el menor ingreso per cápita y la mayor pobreza rural de Honduras (véase cuadro 2.5).

En las áreas rurales de Honduras, 56% de la población en edad para trabajar está ocupada, un porcentaje 8 puntos porcentuales inferior al observado hace cinco años (véase cuadro 2.5). El menor acceso al trabajo en las áreas rurales del país generó consecuencias muy graves sobre la reducción del ingreso per cápita y sobre el aumento de la pobreza

| Determinantes | Países centroamericanos | | | | | | | Situación de pobreza ³ | | Regiones hondureñas ⁴ | | |
|--|-------------------------|------|------------------------|------------|--------|-------------|-----------|-----------------------------------|-----------|----------------------------------|-------|-------------------|
| | Honduras ¹ | | Variación ² | Costa Rica | Panamá | El Salvador | Guatemala | Pobres | No pobres | Occidental | Norte | Litoral Atlántico |
| Porcentaje de pobres (PO) | 70 | 76 | 6 | 14 | 53 | 49 | 48 | - | - | 92 | 66 | 68 |
| Ingreso familiar per cápita | 706 | 582 | -18% | 2652 | 1141 | 964 | 1029 | 267 | 1571 | 310 | 740 | 712 |
| Porcentaje de personas en edad de trabajar (15 años y más) | 54 | 54 | 0 | 64 | 62 | 59 | 50 | 51 | 64 | 52 | 55 | 53 |
| Ingreso por adulto | | | | | | | | | | | | |
| Ingreso no laboral por adulto | 87 | 144 | 66% | 461 | 325 | 250 | 289 | 65 | 345 | 52 | 187 | 244 |
| Ingreso laboral por adulto | 1214 | 928 | -24% | 3686 | 1512 | 1385 | 1754 | 457 | 2115 | 539 | 1151 | 1097 |
| Porcentaje de adultos que trabajan | 64 | 56 | -9 | 55 | 60 | 57 | 78 | 52 | 66 | 62 | 59 | 58 |
| Productividad del trabajo rural | 1884 | 1663 | -12% | 6650 | 2499 | 2435 | 2257 | 879 | 3229 | 869 | 1959 | 1897 |
| Porcentaje de trabajadores ocupados en el sector agro | 59 | 61 | 2% | 34 | 47 | 49 | 56 | 70 | 42 | 78 | 51 | 66 |
| Ingreso promedio de los trabajadores no agro | 2054 | 2171 | 6% | 7471 | 33115 | 3324 | 2318 | 1006 | 3373 | 1137 | 2641 | 2518 |
| Ingreso promedio de los trabajadores agro | 1766 | 1334 | -24% | 5080 | 1816 | 1498 | 2208 | 825 | 3029 | 794 | 1309 | 1577 |
| Calificación promedio del trabajador agro ⁵ | 1.03 | 1.00 | -0.03 | 1.43 | 1.33 | 1.02 | 0.90 | 0.96 | 1.13 | 0.89 | 1.03 | 1.05 |
| Calidad promedio del puesto de trabaja agro | 1719 | 1334 | -22% | 3552 | 1361 | 1468 | 858 | 858 | 2683 | 892 | 1273 | 1495 |

Notas: 1/ Fueron utilizadas las Encuestas de marzo de 1998 y marzo de 2003. 2/ La variación está expresada en porcentaje para los indicadores absolutos y en puntos porcentuales para los indicadores que son porcentajes. 3/ Los datos de Honduras son de la Encuesta de marzo de 2003. 4/ Para trabajar con las regiones de Honduras, es necesario agregar dos encuestas. Utilizamos las encuestas de septiembre de 2002 y marzo de 2003. 5/ En múltiplos de la calidad del trabajador agro hondureño en marzo de 2003. Todos los ingresos expresados en Lempiras de julio de 2003.

Fuente: IPEA-PNUD (s.f.).

rural. Más de 60% del aumento de la pobreza rural se explica por la intensificación del problema de falta de trabajo.

Otro factor que explica el aumento de la pobreza rural es la caída en la productividad de los trabajadores del sector rural, de alrededor de 12%, en el período 1998-2003. El cuadro 2.5 muestra que este modesto desempeño en términos de productividad fue prácticamente tan importante como el aumento de la desocupación, para explicar la disminución del ingreso per cápita rural y el aumento de la pobreza en estas áreas.

Aunque no existan diferencias significativas en acceso al trabajo en las áreas rurales entre los países centroamericanos (excepto en el caso de Guatemala), las diferencias en la productividad del trabajo son enormes. Panamá, El Salvador y Guatemala presentan una productividad cerca de 1.5 veces mayor que Honduras, mientras que en Costa Rica tal indicador llega a ser 4 veces más elevado. Este factor contribuye con cerca de 90% a las diferencias de ingreso per cápita y pobreza rural entre Costa Rica y Honduras. Con relación a los demás países, la importancia de la productividad del trabajo rural varía dependiendo del país, pero siempre es superior al 50%.

Al interior de Honduras, las disparidades regionales en términos de productividad del trabajo en áreas rurales son elevadas y están muy correlacionadas con las diferencias de pobreza. La productividad de los trabajadores en áreas rurales de la región norte y del litoral Atlántico es de más que el doble de la observada en la región occidental. Estas disparidades explican más de 100% del menor ingreso

per cápita y casi 80% del mayor grado de pobreza rural en la región occidental del país.

Es importante destacar que en Honduras, a pesar de la caída en la productividad del trabajo rural, la productividad de los trabajadores rurales no agropecuarios creció 6% entre 1998-2003. Por consiguiente, ha sido la caída en la productividad del trabajo rural agropecuario la que produjo, en el período de análisis, el descenso en la productividad del trabajo rural. En efecto, en 1998, la productividad del trabajo rural agropecuario en Honduras era de 1,766 lempiras mensuales, mientras que en 2003 pasó a ser de 1,334 lempiras, lo que representa una reducción de 24%.²² Dada la importancia de esta fuente de ingreso para el presupuesto de las familias rurales, este factor explica, por sí mismo, el 68% de la reducción del ingreso per cápita rural y 56% del aumento de la pobreza rural en Honduras entre 1998-2003.

Durante el período 1998-2003, la baja productividad del trabajo rural agropecuario en Honduras se explica por la caída de un 22% en la calidad de los puestos de trabajo agropecuarios. Este descenso en la calidad de los puestos de trabajo explica también el 61% de la reducción del ingreso per cápita rural y el 48% del crecimiento del grado de pobreza rural.

En el contexto centroamericano, Honduras tiene, en promedio, puestos de trabajo agropecuarios de calidad más baja. En Costa Rica, la calidad media de los puestos del trabajo es más de 2.6 veces mayor que en Honduras (véase cuadro 2.6), mientras que en Guatemala es casi dos veces mayor. El impacto de este factor es relevante para explicar la mayor

| Indicadores | Honduras | Costa Rica | El Salvador | Guatemala | Nicaragua | Panamá |
|--|----------|------------|-------------|-----------|-----------|--------|
| Rural | | | | | | |
| Calidad media de los puestos de trabajo ¹ | 88 | 202 | 122 | 162 | 76 | 86 |
| Contribución de diferencias en calidad de los puestos para explicar diferencias de ingreso del trabajo con relación a Honduras | - | 60 | 83 | 146 | 130 | -5 |
| Agrícola | | | | | | |
| Calidad media de los puestos de trabajo ¹ | 88 | 217 | 97 | 180 | 78 | 84 |
| Contribución de diferencias en calidad de los puestos para explicar diferencias de ingreso del trabajo con relación a Honduras | - | 70 | 75 | 126 | 116 | -30 |
| Rural agrícola | | | | | | |
| Calidad media de los puestos de trabajo ¹ | 82 | 217 | 90 | 181 | 78 | 83 |
| Contribución de diferencias en calidad de los puestos para explicar diferencias de ingreso del trabajo con relación a Honduras | - | 73 | 82 | 124 | 77 | 7 |

Nota: 1/ La calidad de los puestos de trabajo está en función de la calidad promedio del puesto de trabajo de Honduras en marzo de 2003.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (Honduras) de marzo de 2003, Encuesta de Niveles de Vida (Panamá) de 1997, Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida (Nicaragua) de 1998, Encuesta Nacional de Ingresos PNUD-IPEA (s.f.).

pobreza rural de Honduras con relación a Costa Rica y Guatemala.

Balance global

Como se indicó en la introducción, uno de los principales objetivos de este capítulo es conocer el impacto de las reformas económicas en las libertades fundamentales de la población hondureña. En otras palabras, ¿han contribuido las reformas económicas y el desempeño económico a partir de 1990, a ampliar o mejorar la ciudadanía social de los hondureños y hondureñas, mediante la eliminación de los obstáculos a las libertades fundamentales, en términos de reducción de la pobreza, de los déficit de empleo, y, en general, del mejoramiento de las condiciones básicas fundamentales de la población?

El análisis de cada uno de los temas considerados en este capítulo permite comprobar una de las tesis centrales de este Informe: a pesar de algunos avances en el desempeño económico, persisten o se amplían severos problemas de pobreza, desempleo, desigualdad social, exclusión, deterioro de la calidad de la educación, insuficiencia de los servicios de salud y de infraestructura básica, los cuales inciden negativamente o no favorecen la ampliación de la ciudadanía social en Honduras.²³

Sin embargo, debe quedar claro que no todos los impactos sobre la ciudadanía social son resultado de las reformas económicas, tanto porque se trata de “reformas de baja intensidad” en el sentido previamente señalado, como por algunos factores que no constituyen reformas: específicamente, el huracán Mitch, con el consecuente aumento en la

ayuda externa, las diferentes iniciativas de condonación de deuda, y el aumento en las remesas de los emigrantes.

La economía y la ciudadanía social: Alternativas para una sinergia positiva

El balance general refleja que en los últimos 15 años ha habido avances limitados en términos de oportunidades sociales para los hondureños. Las reformas económicas “de baja intensidad” y otros factores, como el huracán Mitch, el aumento en la ayuda externa, las diferentes iniciativas de condonación de deuda, y el aumento en las remesas de los emigrantes, han tenido impactos diferenciados en esos resultados.

La economía hondureña de hoy día tiene muchas características diferentes a las que predominaban a finales de los años ochenta. Es una economía menos intervenida y con una mayor participación de los mercados, más abierta, con una base productiva y de exportaciones más amplia. Sin embargo, arrastra muchos de los problemas económicos que prevalecían desde esa época, como la baja productividad y los problemas fiscales, entre otros. Las reformas económicas no han logrado de manera concluyente los objetivos propuestos en el ámbito económico, ni en el de las oportunidades sociales.

Esta situación, sin embargo, no se ha presentado únicamente en Honduras, sino en muchos de los países que implementaron las reformas del denominado Consenso de Washington. Como señala Stiglitz (2002): “Las políticas del consenso de Washington fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina, y tenían mucho

La globalización tiene suficiente poder para aportar una era de prosperidad y libertad a las sociedades. El mundo registró en las últimas décadas importantes cambios en el orden político, tecnológico, ideológico y de gobierno económico, que se tradujeron en una reducción del espacio y del tiempo y la desaparición de las fronteras. Para el desarrollo humano, esto significa que la vida de la gente en todo el mundo está hoy vinculada de manera más profunda, más intensa e inmediata que antes.

La integración ha avanzado a velocidad vertiginosa y con alcances sorprendentes. Las exportaciones de bienes y servicios casi se triplicaron de 1970 a 1997 y la inversión extranjera directa (IED) en 1997 ascendió a 400 mil millones de dólares. Algunos países han aprovechado estas oportunidades y han logrado un crecimiento significativo de sus exportaciones, tales como Mauricio, México, Túnez, Chile. Otros, como China, Indonesia, Corea, Malasia, entre otros pocos, tradujeron la expansión comercial en la potenciación del empleo y en avances significativos en desarrollo humano.

Sin embargo, la globalización ha sido dispar. La quinta parte de la población mundial, en los países más ricos, disfrutaba del 82% de la ampliación del comercio de exportación y del 68% de la inversión extranjera directa, mientras la quinta parte de la población mundial más pobre contaba con apenas algo más del 1%. Cada vez más, los mercados mundiales han visto crecer el predominio de las empresas multinacionales. Estas empresas actualmente superan con mucho a algunos gobiernos en cuanto a poder económico.

La concentración de la riqueza, parece haberse acentuado. De acuerdo a datos de *Forbes Magazine* 1998, el activo de las tres personas más ricas del mundo es superior al PNB combinado de todos los países menos adelantados. Asimismo, el activo de las 200 personas más

ricas es superior al ingreso combinado del 41% de la población mundial.

La cultura mundial no ha estado exenta de estas tendencias. Las corrientes y productos culturales fluyen principalmente desde los países ricos. Y aunque la difusión de ideas e imágenes enriquece al mundo, se corre el riesgo de que los intereses culturales dejen de lado la comunidad, la costumbre y la tradición. En el mercado mundial de productos culturales se está excluyendo a las industrias pequeñas y locales.

Con la globalización, aparecen nuevas amenazas a la seguridad humana: el colapso de los mercados financieros, el VIH/SIDA, el recalentamiento mundial de la atmósfera, la delincuencia a escala mundial. Demás está decir que estas amenazas aumentan día a día, superando la capacidad nacional para enfrentarlos y superando el ritmo de respuesta internacional.

¿Qué pueden hacer los países para que la globalización funcione en pro del desarrollo humano? Es fundamental aprovechar las oportunidades mundiales en cuanto a comercio, corrientes de capital y migración, pero también requiere proteger a la gente de la vulnerabilidad que crea la globalización. Para ello, los estados naciones deben superar la restricción de recursos derivada de la reducción de la autonomía fiscal del Estado. Ninguna de estas tareas es fácil, pero sin una fuerte estructura de gobierno en el plano nacional, no se podrán gestionar efectivamente ni las oportunidades ni las amenazas.

La globalización, entonces, debe ser reorientada a fin de evitar los reveses del progreso y del desarrollo humano. Para ello son necesarias normas nuevas y fuertes, que vayan más allá de los países. Y se requiere más cooperación internacional. La globalización debe estar dirigida éticamente, orientada al desarrollo humano y a promover activamente la equidad, la inclusión, la seguridad humana y la sostenibilidad.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

sentido... El problema radicó en que muchas de esas políticas se transformaron en fines en sí mismas, más que en medios para un crecimiento equitativo y sostenible. Así, las políticas fueron llevadas demasiado lejos y demasiado rápido, y excluyeron otras políticas que eran necesarias. Los resultados han sido muy diferentes a los buscados”.

Honduras sigue enfrentando retos económicos enormes, pero el éxito a futuro radica en acompañar los procesos económicos con importantes y necesarias reformas en lo social, entendidas como cambios significativos en los objetivos, recursos y responsabilidades asignadas a los diferentes sectores sociales. Esto implica políticas sociales eficaces, efectivas y progresivas, ajenas a los ciclos político-electorales.

1. La interrogante es, pues, ¿qué se le pide a la economía para expandir la ciudadanía social hondureña?

El análisis realizado a lo largo de este capítulo evidencia que el desempeño económico debería generar un crecimiento económico sostenido en niveles que permitan la expansión del ingreso per cápita y de las oportunidades y activos económicos. Esta expansión pasa por un aumento en la productividad, no sólo vía el incremento en las capacidades de los trabajadores, sino también a través de la mejora en la calidad de los puestos de trabajo. Concomitantemente, el repunte del crecimiento económico debería estar acompañado por acciones de política pública que disminuyan la desigualdad en la distribución del ingreso y en el acceso a los servicios sociales básicos, como la salud, la educación y la seguridad social.

En este sentido, se consideran relevantes los siguientes elementos de propuesta para el país:

- a. **Planificar trascendiendo los ciclos electorales.** Lo anterior es fundamental para la continuidad de planes de país de mediano y largo plazo. Es importante definir políticas de Estado que trasciendan administraciones públicas, para lo cual es necesario avanzar en acuerdos políticos y sociales concretos de gran envergadura, orientados al bienestar sostenido de la ciudadanía hondureña.
- b. **Evitar supeditar la política social a la política económica, sino más bien considerarla y tratarla como complementaria.** Por esta razón, los recursos financieros necesarios para llevar adelante los planes de desarrollo social deben estar garantizados y “blindados” contra los ciclos económicos.
- c. **Eliminar las duplicaciones en las inversiones con fondos nacionales y externos.** El gobierno deberá contar con registros exactos de las distintas intervenciones, tanto con fondos nacionales, como externos, así como de los objetivos, componentes y grupos metas de los distintos programas y proyectos, a fin de maximizar los resultados obtenidos. De igual forma, los cooperantes internacionales deberán intensificar sus esfuerzos por coordinar sus procesos de apoyo al país
- d. **Establecer políticas claras.** Es preciso que la política económica y la social reflejen como objetivo central el bienestar de toda la población, el cual pasa por erradicar la pobreza, pero también ir más allá. Al igual que en educación y salud, el país necesita políticas claras en todas las áreas sociales, incluyendo aquellas que se han discutido en los últimos años, como la seguridad social y los servicios de agua potable. En todos

los casos, el reto es alcanzar cobertura universal con servicios de calidad. Deben plantearse, además, programas focalizados, que atiendan necesidades particulares de ciertos sectores de población o áreas geográficas, que sean complementarios a los programas universales.

e. Ejercer la transparencia y la rendición de cuentas para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, pero también el cumplimiento y eficacia de la gestión pública.

f. Implementar la supervisión y regulación por parte del Estado en sectores como el sector financiero y el de servicios, entre otros, de forma tal que el bienestar de la mayoría de la población sea la prioridad versus la de grupos específicos que presten dichos servicios.

g. Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso, mediante el aumento de la progresividad del sistema tributario y de la política de gasto público.

h. Tomar medidas adecuadas encaminadas al logro de mercados favorables al público.²⁴ Para profundizar los grados de equidad en el país, es necesario que los mercados sean favorables a la población, es decir, que le permitan participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios. Para que los mercados estén al servicio de la gente, y no la gente al servicio de los mercados, hacen falta varias medidas concretas, algunas de las cuales se plantean a continuación.

b.1 Condiciones previas

- Inversiones suficientes en la educación, la salud y las capacidades de la población, a fin de prepararla para el mercado.
- Una distribución equitativa de los activos, en particular de la tierra en las sociedades agrarias pobres.
- Concesión de créditos a los pobres.
- Acceso a la información, en especial acerca de la gama de oportunidades de mercado.
- Una infraestructura física suficiente, en especial carreteras, electricidad y telecomunicaciones, así como apoyo a la investigación y el desarrollo.
- Un marco jurídico que proteja los derechos de propiedad.
- Ausencia de barreras en el acceso al mercado, con independencia de la raza, la religión, el sexo o el origen étnico.
- Un régimen mercantil liberal, apoyado por el desmantelamiento de las barreras impuestas al comercio internacional.

b.2 Condiciones concomitantes

- Un clima macroeconómico estable, en

especial que asegure la estabilidad de los precios internos y del valor internacional de la moneda.

- Un sistema amplio de incentivos, con indicaciones correctas, un régimen fiscal justo y unas condiciones adecuadas al trabajo y a la capacidad de empresa.
- Eliminación de controles y reglamentaciones gubernamentales arbitrarias.

b.3 Medidas de corrección

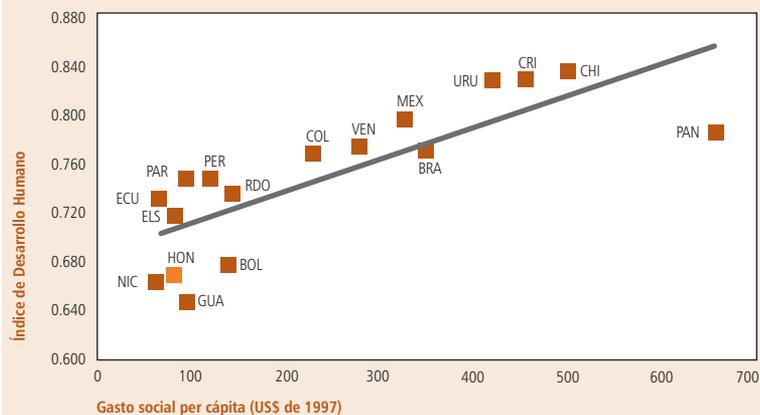
- Proteger la competencia, mediante leyes antimonopolios y salvaguardas contra las malas prácticas financieras.
- Proteger a los consumidores, en especial mediante reglamentaciones sobre medicamentos, así como normas de seguridad, de higiene y de veracidad en la publicidad.
- Proteger a los trabajadores, mediante la reglamentación de las condiciones de trabajo y normas sobre salarios mínimos.
- Proteger a los grupos vulnerables, en particular las mujeres, los niños y las minorías étnicas.
- Proteger el medio ambiente, en especial mediante sistemas de incentivos, prohibición de contaminar y la obligación de que los contaminadores paguen.

b.4 Redes de seguridad social

- Disposiciones adecuadas para atender a las víctimas transitorias de las fuerzas del mercado con objeto de reintegrarlas en los mercados, fundamentalmente mediante la inversión humana, el readiestramiento de los trabajadores y el acceso a las oportunidades de crédito, así como a un apoyo más permanente a grupos como los discapacitados y los ancianos.

i. Asignar los recursos (gasto público social) en función de las prioridades de mediano y de largo plazo, y no de la urgencia político-electoral. El gasto social que en realidad debe ser entendido como una “inversión” en capital humano, y por tanto, en desarrollo humano, es uno de los principales elementos potenciadores de la ciudadanía social. Si bien su impacto no siempre es inmediato -pues las inversiones presentes en algunos sectores, como educación y salud, rinden sus frutos hasta años después-, es un insumo imprescindible para avanzar en el desarrollo humano y la ciudadanía social.

En el gráfico 2.8 se compara el Índice de Desarrollo Humano (IDH) calculado por el PNUD (2004), con información sobre gasto público



Fuente: PNUD (2004) y CEPAL (2003).

social recopilada por la CEPAL (2004). Dejando de lado las diferencias en la temporalidad, se comprueba que hay una relación directa entre desarrollo humano y el gasto público per cápita en programas sociales, es decir, que mayores niveles de desarrollo humano están asociados con mayores niveles de inversión social.

Honduras es uno de los países latinoamericanos con menor gasto público social en términos per cápita y por tanto, de forma consistente con lo arriba expuesto, muestra menores niveles de desarrollo humano. De hecho, junto con Guatemala y Nicaragua, ocupan las últimas posiciones en ese índice.

j. Impulsar el crecimiento progresivo a favor de los pobres, de forma tal que tenga un elevado impacto en la reducción de la pobreza.²⁵ El concepto “crecimiento a favor de los pobres”, al igual que su variante más reciente y cada vez más popular -el “crecimiento compartido”, capta la idea de la importancia que reviste la calidad del crecimiento, así como su cantidad, para la reducción de la pobreza.

Sin embargo, el concepto tiene diferentes significados para personas distintas. Por ejemplo, el Banco Mundial y los organismos internacionales de desarrollo propician una definición absoluta del crecimiento a favor de los pobres, donde lo que importa no es si el ingreso de este segmento aumenta en relación con el ingreso promedio, sino cuán rápido es ese aumento. Según esta definición, el crecimiento a favor de los pobres podría coincidir con el aumento de la desigualdad, incluso en aquellos países ya caracterizados por desigualdades extremas.

La definición progresista del crecimiento a favor de los pobres que se usa en este Informe se concentra en la posición relativa de los propios pobres y destaca el potencial de pequeños desplazamientos distributivos para producir ganancias importantes en materia de reducción de la pobreza.

¿Se trata sólo de diferencias semánticas? ¿O acaso tienen importancia directa para el desarrollo humano? Es posible exagerar las diferencias: todos los que participan en el debate favorecen una reducción rápida de la pobreza. Por extensión, nadie argumenta que bajos niveles de desigualdad son inherentemente positivos para la reducción de la pobreza. Si lo fueran, Benin, un país con bajo crecimiento y poca desigualdad (con un coeficiente de Gini de alrededor de 36 durante el decenio de 1990), arrojaría mejores resultados que China. Sin embargo, hay dos temas muy importantes en juego, ambos relacionados con el equilibrio necesario entre crecimiento económico y distribución.

El primer tema está relacionado con la justicia social. Según la definición absoluta, el crecimiento neutro en términos de distribución favorece a los pobres: todo crecimiento que aumente el ingreso de los pobres puede considerarse como crecimiento que los favorece. Es difícil conciliar lo anterior con la noción básica de justicia social. Si, conforme al actual patrón de distribución, todos los habitantes de Brasil participaran del aumento en el crecimiento, el 20% más rico recibiría 85 centavos por cada dólar; el 20% más pobre recibiría tres centavos. Todos, entre ellos los pobres, mejorarían su situación; entonces el crecimiento podría considerarse como a favor de los pobres. Pero si le asignamos más importancia al bienestar de los pobres, ese patrón de distribución no es coherente con los principios básicos de equidad y justicia social.

El segundo tema está relacionado con la conversión del crecimiento en pobreza. Si intensificar el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza es un objetivo central de las políticas públicas, entonces la distribución sí importa. Si todo lo demás permanece inalterado, mientras mayor sea la proporción del aumento del crecimiento captado por los pobres, más rápido disminuirá la pobreza. Aumentar la proporción de crecimiento adicional que se destina a los pobres puede acelerar la tasa a la cual la prosperidad creciente reduce la pobreza, al tiempo que aumenta la tasa de crecimiento general.

El enfoque de crecimiento progresivo centra su atención en las desigualdades estructurales que privan a los pobres y marginados de la oportunidad de contribuir al crecimiento y participar de él en términos más equitativos, con lo cual pone a la distribución, junto con el crecimiento, en el centro del programa de políticas destinadas a reducir la extrema pobreza.

k. Implementación de políticas y acciones para el logro de los objetivos y metas de desarrollo del milenio, tales como:²⁶

k.1 Alinear la Estrategia para la Reducción de la Pobreza con el logro de los Objetivos y Metas del Milenio (ODM).

k.2 Las Estrategia para la Reducción de la Pobreza basadas en los ODM deben ofrecer una base para el incremento de escala de las inversiones públicas, la creación de capacidades, la movilización de recursos nacionales y la asistencia oficial para el desarrollo. También deben ofrecer un marco para reforzar la gobernanza, promover los derechos humanos, hacer participar a la sociedad civil y promover el sector privado. Las estrategias de reducción de la pobreza basadas en los ODM deben:

- Basarse en una evaluación de las inversiones y políticas necesarias para alcanzar los ODM para el año 2015.
- Precisar detalladamente las inversiones, políticas y presupuestos a nivel nacional para los tres a cinco años siguientes.
- Centrarse en la productividad rural, la productividad urbana, la salud, la educación, la igualdad de los géneros, el agua y el saneamiento, la sostenibilidad ambiental y la ciencia, la tecnología y la innovación.
- Centrarse en los resultados para mujeres y niñas en materia de salud (incluida la salud sexual y reproductiva) y educación, su acceso a oportunidades económicas y políticas, su derecho a controlar bienes y a vivir libres de violencia.
- Promover mecanismos de gobernanza transparente y descentralizada.
- Incluir estrategias operativas de incremento de escala, como capacitar y conservar trabajadores calificados.
- Involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en la adopción de decisiones y la prestación de servicios, y dotarlas de medios para poder supervisarlos y evaluarlos.

- Preparar las bases de una estrategia de promoción del sector privado y una estrategia de generación de ingresos para la población pobre.
- Movilizar mayores recursos nacionales, del orden de cuatro puntos porcentuales del PNB, para el año 2015.
- Calcular la necesidad de asistencia oficial para el desarrollo.
- Describir una “estrategia de salida”, adecuada a la situación del país, para poner término a la dependencia respecto de la asistencia.

k.3 Involucrar a organizaciones de la sociedad civil, el sector privado nacional y los asociados internacionales en la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza basada en los ODM, mediante procesos transparentes y amplios:

- Las organizaciones de la sociedad civil deben contribuir activamente a elaborar políticas, prestar servicios y supervisar progresos.
- Las organizaciones y empresas del sector privado deben contribuir activamente a la elaboración de políticas y de iniciativas que promuevan la transparencia y, cuando corresponda, a la creación de asociaciones público-privadas.

k.4 Conjuntamente con los países desarrollados, socios de Honduras en el contexto de la cooperación internacional, se debe participar en un grupo de iniciativas (“Quick Wins”) para salvar y mejorar millones de vidas y para promover el crecimiento económico. También deben desplegar un esfuerzo masivo para crear conocimiento especializado en el plano comunitario. Entre las iniciativas de resultados positivos rápidos “Quick Wins” figuran las siguientes:

- Distribución masiva gratuita de mosquiteros y de medicamentos eficaces contra el paludismo para todos los niños de las regiones donde se manifiesta dicha enfermedad.
- Supresión del pago por asistencia a escuelas primarias y utilización de servicios esenciales de salud, compensada con un aumento de la asistencia de donantes según sea necesario, a más tardar al final de 2006.
- Finalización con éxito de la campaña “tres por cinco” encaminada a suministrar tratamiento antirretroviral a tres millones de pacientes con SIDA en países en desarrollo.

- Ampliación del programa de almuerzos escolares a base de alimentos de producción local para que abarque a todos los niños que viven en focos de hambre.
 - Una reposición masiva de nutrientes del suelo para pequeñas explotaciones agrícolas en tierras de suelo sin nutrientes, mediante una distribución gratuita o muy subvencionada de fertilizantes químicos y productos agroforestales.
- k.5 Los gobiernos centroamericanos deberían alinear sus estrategias nacionales con iniciativas regionales (Mercado Común Centroamericano) y otros grupos regionales y gestionar mayor apoyo directo de donantes para proyectos regionales. Los grupos regionales de desarrollo deberían:
- Recibir apoyo para la identificación, planificación y ejecución de proyectos de alta prioridad de infraestructura transfronteriza (carreteras, ferrocarriles, gestión de recursos hídricos).
 - Recibir apoyo directo de donantes para ejecutar proyectos transfronterizos.
 - Ser estimulados para que introduzcan y utilicen mecanismos de revisión entre pares que promuevan las prácticas óptimas y la buena gobernanza.
- k.6 Los países de ingresos altos deben incrementar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) del 0,25% del PNB del donante en 2003 a aproximadamente el 0,44% en 2006 y el 0,54% en 2015 para apoyar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular en países de bajos ingresos, con una calidad mejorada de la AOD (incluida la asistencia armonizada, previsible y principalmente en forma de apoyo presupuestario sobre la base de subsidios). Cada donante debe llegar al 0,7% a más tardar en 2015, para apoyar los ODM y otras prioridades de asistencia para el desarrollo:
- La AOD debe basarse en verdaderas necesidades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la buena disposición de los países a aprovechar eficazmente la AOD.
 - Los criterios para evaluar la sostenibilidad de la carga de la deuda de un país han de ser compatibles con la consecución de los ODM.
 - La asistencia debe orientarse al apoyo de la estrategia para la reducción de la pobreza basada en los ODM, más que al apoyo de proyectos impulsados por donantes.
- k.7 Los países en desarrollo como Honduras deberán continuar las negociaciones para que los países de altos ingresos, que son sus socios comerciales, abran más sus mercados a las exportaciones hondureñas en el marco de la Ronda Comercial de Doha. Asimismo, el país debe gestionar ayuda para aumentar su competitividad en materia de exportaciones mediante inversiones en infraestructura de importancia crítica relacionada con el comercio, incluyendo electricidad, carreteras y puertos.
- k.8 Los donantes internacionales socios en el desarrollo hondureño, deben movilizar el apoyo a las actividades globales de investigación científica y de desarrollo para atender a las necesidades especiales de los pobres en las esferas de la salud, la agricultura, la gestión ambiental, la energía y el clima.
- I. Aumentar la producción, sin concentrarse solamente en las actividades exportadoras, sino considerando la globalidad del aparato productivo.** Entre otros estudios importantes para el país, Cuesta y Sánchez (2004) realizaron un análisis de la economía hondureña utilizando un modelo de equilibrio general calibrado a una matriz de contabilidad social, y concluyeron que *“la lección más clara es que el crecimiento de Honduras no puede centrarse sólo en los sectores exportadores, y menos aún cuando éste se apoya casi exclusivamente en un intento destinado al fracaso de mantener bajos costos laborales. Son los incrementos de productividad los que generan un círculo virtuoso de crecimiento, empleo y mejoras distributivas, en cuya presencia políticas salariales o liberalizadoras pueden generar ganancias adicionales”* (Cuesta y Sánchez, 2004: 394).
- II. Aumentar la productividad de los factores de la producción para acelerar el ritmo de crecimiento económico y los ingresos.** Dicho aumento está asociado con el capital humano, educación y salud, así como con la magnitud y la calidad de la inversión. El Banco Mundial, en su reciente *“Informe sobre la política de desarrollo: acelerando el crecimiento de base amplia”* (Banco Mundial, 2004), utilizando un marco de contabilidad de crecimiento, encuentra que la diferencia en el crecimiento de Honduras respecto a otros países se debe casi en su totalidad al bajo crecimiento de la productividad de los factores del país. Identifican los logros educativos como el determinante individual más importante para el crecimiento de Honduras, mientras que los otros factores de importancia son: la infraestructura pública, el desarrollo del

mercado financiero y la gobernabilidad. Además, concluye que Honduras no podrá acelerar su crecimiento per cápita significativamente si las variables que lo determinan continúan evolucionando con base en sus tendencias históricas. Es decir, hay que hacer cambios profundos en esas dimensiones.

Esos resultados son igualmente consistentes con los de otros estudios citados en esta sección, como el de Paes de Barros y otros (2005), que hacen referencia al problema de **la baja calidad de los puestos de trabajo**, y el de Juan-Ramón (1999), quien concluyó que entre los principales factores que inciden en las bajas tasas de crecimiento se encuentra la baja productividad laboral y del capital, que resultan del bajo nivel del capital humano (educación, capacitación y salud de la población) y de la inadecuada composición de la inversión (con baja inversión privada y alta inversión pública poco productiva).

m. Incremento de la productividad del capital:

En este sentido son importantes, entre otros: i) la atracción de mayor participación privada en los sectores de infraestructura, bajo acuerdos que le brinden atención primordial a las mejoras en acceso, calidad y eficiencia, en vez de maximizar las ganancias fiscales de la privatización; ii) el fortalecimiento del ambiente regulador y de políticas; iii) la re-reestructuración de los precios y subsidios de la infraestructura; y iv) asegurar un mantenimiento adecuado de dicha infraestructura (Banco Mundial, 2004).

n. Mejorar la cobertura, calidad y logro educativo.

En el caso del logro educativo, Honduras presenta importante rezagos, pues el logro educativo de la población, incluyendo a los más jóvenes, es bajo. Al comparar el nivel educativo de los ocupados hondureños con los costarricenses, se tiene un primer indicio de las grandes diferencias: mientras que más de la mitad de los ocupados hondureños no tienen siquiera primaria completa (primero y segundo ciclos de la educación básica), apenas un 15.6% de los ocupados costarricenses se encuentran en esa situación. Por otra parte, mientras un 21.3% de los ocupados costarricenses aprobó al menos un año de educación superior, solamente un 4% de los ocupados hondureños lo hicieron.

Para avanzar en el sentido y al ritmo requerido, se requiere un fuerte compromiso. Es necesaria la consecución de un pacto por el mejoramiento de la calidad educativa que involucre a los colegios magisteriales, las autoridades del sector, los padres de familia y los estudiantes. Asimismo, se

requiere fortalecer las habilidades de enseñanza para mejorar la calidad del aprendizaje.

o. Desarrollar “paquetes” de intervención amplios en cuanto al número de beneficiarios, en el caso de los sectores productivos.

Dos temas cobran especial importancia en este caso. En primer lugar, el tema de los encadenamientos productivos. *Es necesario lograr que los sectores y grupos de empresas más dinámicas de la economía impulsen al resto de los sectores y empresas del país*; para ello deben establecerse vínculos entre las empresas de cada uno de los bloques, las primeras demandando bienes y servicios que en cantidad y con calidad y oportunidad les proveerán las del segundo bloque. Estos últimos factores -cantidad, calidad y oportunidad- generalmente constituyen un obstáculo para muchas empresas pequeñas y medianas, pues requieren gran apoyo para alcanzar los niveles deseados. Por ello, se debe promover programas que faciliten los encadenamientos entre empresas, no sólo estableciendo los vínculos, sino que también apoyando las empresas que así lo requieran. El segundo gran tema es el referente al sector agropecuario, especialmente por su composición (mayoritariamente pequeños productores). Los paquetes de intervención, como mínimo, deben incluir crédito, más asistencia técnica, más apoyo para el mercadeo, y podrían dar buenos resultados si se aplican a gran escala y con compromisos claros para los beneficiarios.

p. Aumentar las dotaciones de capital humano y físico para la micro, pequeña y mediana empresa,

por la vía de los programas de capacitación, el crédito y la asistencia técnica. Lo anterior contribuiría al aumento de la productividad y por lo tanto de los ingresos de los ocupados en este sector. Estas acciones son relevantes en la medida que las micro, pequeñas y medianas empresas generan, según la OIT (2002), el 54% del empleo no agrícola.

q. Aumentar la calidad de los puestos de trabajo en el sector agropecuario tradicional

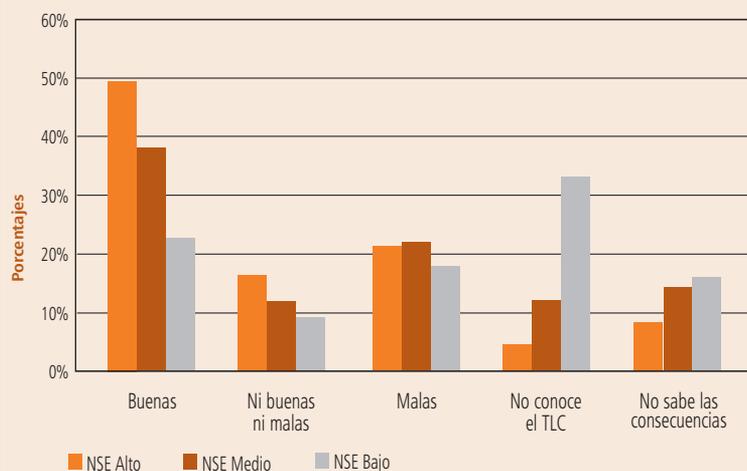
para expandir la productividad y los ingresos de las familias de este sector. Con este fin se requiere mejorar, entre otros, el acceso a tecnología, la asistencia técnica, la educación técnica, el acceso al crédito, los caminos rurales, el mercadeo de los productos.

r. Innovar en la gestión del conocimiento en el entorno rural,

más allá de sólo la dotación de activos. Lo anterior demanda que los actores del desarrollo evolucionen, y que en lugar de sólo atender el productor y en algunos casos, la productora, se centren en fortalecer los roles

Gráfico
2.9

Percepción ciudadana sobre las consecuencias de la aprobación del TLC según nivel socio económico



Fuente: Elaboración propia con base en EPNDH, 2005.

Recuadro
2.11

Percepciones en el sector rural sobre el CAFTA

Las tendencias y estructura de los sectores rural y agropecuario de Honduras indican que el país tiene serios retos que enfrentar para lograr un crecimiento económico sostenido, que incluya a la mayoría de los habitantes del campo.

Desde la década de los 90, los gobiernos del país han emprendido políticas de liberalización que han hecho a Honduras una de las economías más abiertas de América Latina (ver, por ejemplo a Jaramillo, 2004). Sin lugar a dudas, el CAFTA reforzará las tendencias que han provocado dichas reformas, que, por cierto, han sido insuficientes para resolver los problemas que aquejan al campo hondureño.

Las expectativas acerca del impacto que el CAFTA pueda tener en el sector agropecuario se agrupan en dos campos. El primero se refiere a las percepciones que tienen los productores de exportables-competitivos de que el CAFTA mejorará o consolidará las ventajas comparativas de las que gozan sus productos. El segundo es el temor que tienen, tanto los productores de bienes de importación como los críticos del CAFTA, de que el tratado atentará en contra de la producción nacional de alimentos básicos, debido a que abrirá las puertas para la entrada a importaciones con precios más bajos y/o mejor calidad.

Las expectativas de mejores condiciones de exportación se basan en que en la última década el sector agrícola no tradicional, liderado

por las hortalizas y frutas, ha experimentado un crecimiento sostenido. Un factor que contribuyó a este crecimiento fueron las ventajas comparativas otorgadas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Desde el punto de vista del efecto en la balanza comercial agropecuaria, dado el mayor acceso a los productos estadounidenses al mercado centroamericano a través del CAFTA, se teme que el crecimiento en la producción de productos agrícolas no tradicionales sea insuficiente para compensar el esperado declive en la oferta centroamericana de bienes importados,

En cuanto a las importaciones, las asociaciones de productores centroamericanos han expresado su preocupación de que, con el CAFTA, las exportaciones estadounidenses de bienes agropecuarios sensibles desplacen a la producción local, debido a los subsidios de los que disfrutaban los productores de algunos de estos cultivos en los EEUU y a la brecha existente en materia de tecnología, infraestructura y servicios financieros. Todos estos factores se traducen en grandes diferencias en productividad, precio y calidad. Las preocupaciones también se basan en la tendencia de aumentos sustanciales en las importaciones agropecuarias a partir de la década de los 90 y en un crecimiento mucho menor, tanto de la producción nacional, como de las exportaciones del sector.

Fuente: Falck (2005).

a nivel familiar, como base de organización de sociedades. Cada vez con mayor frecuencia los proyectos de desarrollo rural encuentran aliados estratégicos más allá de los gobiernos locales, también en las escuelas, colegios, y asociaciones de varios tipos. Este elemento es fundamental para la ciudadanía social, pues permite fortalecer el manejo del concepto de ciudadanía desde una perspectiva ampliada y no solamente circunscrita al ejercicio del sufragio.²⁷

s. Desarrollar planes de acción para el sector rural que sean adecuados y creíbles, acompañados de procesos de negociación y concertación factibles.

Lo anterior evitará que los procesos se demoren demasiado, pierdan validez y terminen siendo extemporáneos. Esto implica un cambio en la consideración de los ciudadanos rurales como sujetos activos, que participan en la definición de su propio destino, y no objetos pasivos receptores de acciones pro desarrollo.

t. Facilitar la integración a los mercados mediante una formación mínima en mercadotecnia e inteligencia de mercados rurales.

Existen brechas de conocimiento en el tema de formas innovadoras de lograr articulaciones, vínculos, alianzas y otros que faciliten la integración al mercado de los pequeños productores y los pobres. Se deben incluir los temas de manejo de información y técnicas de acceso a mercados. Este enfoque debe partir de la realidad de los territorios y evitar, en la medida de lo posible, las generalizaciones. La gestión del conocimiento de oportunidades de mercado debe segmentar los canales de distribución del conocimiento o inteligencia de mercados y utilizar los medios más apropiados para cada tipo de productos.

u. Agilizar los trámites a nivel gubernamental y la diversificación de servicios en función de las condiciones de las áreas rurales y no de modelos urbanos.

v. Maximizar los beneficios de los procesos de globalización y el CAFTA.

Los procesos económicos en marcha a nivel mundial y regional plantean oportunidades y riesgos para todos los países. No cabe duda que la incorporación de Honduras al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés) brinda grandes oportunidades al país; pero también es claro que en un mundo globalizado, competir por bajos costos tiene en todo momento un rival de gran fuerza, que es China. Los beneficios de corto plazo deben aprovecharse al máximo, pero también deben tomarse las previsiones para que en el mediano y largo plazo, cuando ya no

sea suficiente competir por bajos costos, el país esté preparado para enfrentar una nueva fase de desarrollo, con una mano de obra más calificada y productiva, así como una mayor productividad del capital. Además, el tema agrícola se torna fundamental desde la perspectiva de la seguridad alimentaria del país, pero pasando de una producción de subsistencia a elevados niveles de producción.

En la encuesta realizada para este Informe, la población de ingresos altos y medios manifestó, en su mayoría, que considera que las consecuencias de la aprobación del CAFTA serán buenas para

la ciudadanía. Sin embargo, resalta de manera significativa que un porcentaje superior al 30% de la población de ingresos bajos manifestó desconocer de qué se trata el CAFTA. Este desconocimiento por este significativo sector de la población plantea la necesidad de extender los espacios de información a estos sectores, considerando que los impactos de dicho tratado y de otros procesos de la misma naturaleza tendrán implicaciones a nivel de políticas internas y externas, así como en distintos mercados internos (laboral, bienes y servicios), y por consiguiente en su condición de ciudadanos (véanse gráfico 2.9 y el recuadro 2.11).

Notas

- 1 Sen reconoce que su propia interpretación es ligeramente diferente de la dicotomía clásica de I. Berlin. Véase Amartya Sen, "La libertad individual como compromiso social" en *La libertad individual como compromiso social*, FES/ILDIS/Plural Editores, Bolivia, 2003, p. 41. Este trabajo es diferente del texto denominado "La libertad individual como un compromiso social" que puede encontrarse en su libro *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Bogotá, 2004, p. 338 y ss. Una lectura diferente de esta célebre distinción y la construcción de un nuevo tipo de libertad, la concepción republicana de la libertad como no dominación, puede encontrarse en Pettit (1999).
- 2 El huracán Mitch, el flujo de cooperación hacia el país y el aumento en la emigración y en las remesas, entre otros.
- 3 Para paliar los efectos del programa de ajuste estructural en los sectores más pobres y asegurar la gobernabilidad, se crearon en 1990 el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), como instrumentos de compensación social.
- 4 Las NBI que se han considerado son agua (tener acceso a agua potable dentro de la propiedad en viviendas urbanas y a agua de un sistema de tubería o pozo en viviendas rurales); saneamiento (tener un servicio sanitario que no sea letrina de fosa simple en área urbana o por lo menos de fosa simple en área rural); educación primaria (que los niños y niñas de edad primaria estén matriculados); hacinamiento (que no hayan más de tres personas por habitación, excluyendo baños); y el estado de la vivienda (que la vivienda no sea improvisada ni construida con desechos, y en el área rural, además, que no tenga piso de tierra). Además de estas necesidades básicas, se incluyó una que aproxima la capacidad de consumo o subsistencia de los hogares, que consiste en que el jefe del hogar tenga más de tres años de educación primaria y se encuentre empleado, o que por lo menos exista una persona ocupada en el hogar por cada tres miembros.
- 5 Promedio mayo y septiembre.
- 6 Promedio marzo y septiembre.
- 7 Otras características del sector informal son: operar en actividades con reducidas o nulas barreras de entrada en términos de calificación, destreza, capital y organización; unidades productivas de tipo familiar con participación directa del propietario; escala de producción pequeña (tanto en volumen de ventas como en número de trabajadores) con amplia presencia de actividades unipersonales; técnicas intensivas en mano de obra con uso de capital obsoleto o simple y con una débil división técnica del proceso; opera en mercados competitivos o no regulados con precario acceso a los mecanismos de apoyo del Estado; y una reducida capacidad de acumulación.
- 8 En un sentido estricto, para el análisis de la informalidad, la información de encuestas de hogares y censos debe complementarse con encuestas de establecimientos; sin embargo, éstas no siempre existen o no están disponibles, como en el caso del presente estudio.
- 9 Mayo de cada año.
- 10 Estimación propia a partir de la EHPM.

- 11 Cifras preliminares para este último año.
- 12 Banco Mundial 2005. World Development Report, 2006: 20. Equity and Development. Traducción libre.
- 13 Los macro-precios incluyen la tasa de interés, la tasa de cambio y el nivel de salarios.
- 14 Un análisis sobre la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola puede encontrarse en Moreno, A. 1994.
- 15 Decretos: 28-2000, 32-2001, 81-2002 y 68-2003.
- 16 Decreto 229-2000.
- 17 Para mayores detalles sobre el sesgo anti rural de las políticas y la focalización de los subsidios, consultar Lederman, (2005).
- 18 Aunque este término es usado por Bottomore para el caso de los países socialistas del este europeo, su definición en este caso hace referencia al sentido de cambiar la estructura desigual entre las zonas urbanas y rurales. (Marshall y Bottomore, 1998: p. 94 y 95).
- 19 584 lempiras = 30.8 US\$, según la tasa de cambio vigente al momento de elaborar este informe.
- 20 En términos de bajo grado de desigualdad, también se destaca la región sur, con un coeficiente de Gini de sólo 0,51.
- 21 En el modelo teórico utilizado para relacionar el ingreso per cápita de los hogares rurales a sus determinantes, el ingreso per cápita rural va depender, en última instancia, de siete factores: (a) la dependencia demográfica, (b) el ingreso de otras fuentes distintas del trabajo, como el ingreso de activos y de transferencias, (c) el grado de utilización de la fuerza de trabajo en actividades productivas, (d) la proporción de los ocupados que están en el sector agropecuario, (e) del valor de la productividad de los ocupados rurales en actividades no agropecuarias, del valor de la productividad de los ocupados en el sector agropecuario, que a su vez, será desagregado en (f) la importancia de la calificación de los trabajadores agropecuarios y (g) la importancia de la calidad de los puestos de trabajo agropecuarios disponibles.
- 22 Se ha estimado la productividad del trabajo utilizando el ingreso de los hogares captado por las encuestas nacionales.
- 23 Una dificultad que se enfrenta al tratar de hacer un balance general del impacto sobre la ciudadanía social, es que no se dispone de instrumental cuantitativo que permita conocer diferenciadamente los efectos de cada una de las reformas y cambios económicos.
- 24 Fuente: PNUD (1993).
- 25 Fuente: Kakwani, Khandker y Son 2004; Ravallion 2005; DFID 2004b. PNUD, IMDH 2005.
- 26 Fuente: Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005. *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. *Panorama*, PNUD.
- 27 En los espacios rurales, el concepto "ciudadanía" se identifica con la posibilidad de ejercer el sufragio y no con el concepto ampliado de ciudadanía que está inmerso en el ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales, vinculando en lo rural las demandas de empleo, precios, tenencia y otros (Falk, 2005). Memorias de los grupos focales rurales. Anexo. 3.

