

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 49

ABRIL 1993

SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO

Director

EUGENIO LAHERA

Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

| | |
|--|------------|
| Mujeres en la región: los grandes cambios | 7 |
| <i>Miriam Krawczyk</i> | |
| La Cuenca del Pacífico y América Latina | 21 |
| <i>Dae Won Choi</i> | |
| Gestión estratégica, planificación y presupuesto | 41 |
| <i>Juan M. F. Martín P. y Arturo Núñez del Prado</i> | |
| Internacionalización de empresas industriales latinoamericanas | 55 |
| <i>Wilson Peres Núñez</i> | |
| Régimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos | 75 |
| <i>Carl J. Bauer</i> | |
| Pobreza y ajuste: el caso de Honduras | 91 |
| <i>Jorge Navarro</i> | |
| Pasado y perspectivas del sistema sindical | 103 |
| <i>Fernando Calderón G.</i> | |
| Búsqueda de competitividad en la industria maderera chilena | 115 |
| <i>Dirk Messner</i> | |
| Cómo mejorar el transporte urbano de los pobres | 137 |
| <i>Ian Thomson</i> | |
| Las privatizaciones y el bienestar social | 155 |
| <i>Robert Devlin</i> | |
| Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> | 182 |
| Publicaciones recientes de la <i>CEPAL</i> | 183 |

Pobreza y ajuste

El caso de Honduras

Jorge Navarro

*Director de Planificación
Global de la Secretaría de
Planificación de Honduras.
El artículo se basa en una
ponencia del autor ante el VII
Congreso Nacional de
Economistas de Honduras
(julio de 1992)*

El impacto del proceso de ajuste estructural en la pobreza es uno de los temas que más se han debatido en los últimos años. Aquí se adopta un enfoque de análisis macroeconómico, y se examinan los efectos a corto plazo del ajuste en el ingreso, especialmente de los pobres. Se ha seleccionado el ingreso como elemento determinante de los niveles de pobreza, ya que en una economía de mercado el ingreso y sus variaciones acotan el dominio que los individuos tienen sobre los principales factores que influyen en sus condiciones de vida. Esta variable es además muy elástica a las condiciones macroeconómicas, por lo que refleja los impactos de corto plazo. En el artículo se distingue entre ingreso devengado, disponible, social y real, y se realiza un análisis sintético de aquellos para los cuales se tiene información. Con miras a contar con una definición explícita de la pobreza, se hace una medición aparentemente simple de los niveles de pobreza, aplicando una línea de referencia basada en un enfoque tanto biológico como de necesidades básicas, para luego examinar su evolución en los últimos años. Se concluye que es necesario fortalecer la capacidad de verificar empíricamente el impacto del ajuste, y diseñar y aplicar medidas que coloquen a los pobres en una mejor posición en el círculo virtuoso del sistema productivo.

I

Enfoques conceptuales y metodológicos

Existen distintos enfoques conceptuales y metodológicos para precisar mejor qué se entiende por *pobreza*.¹ La idea de pobreza se ha concebido a lo largo de los años como un fenómeno endógeno al individuo, y como un efecto de las estructuras económicas y sociales. Muchos, asimismo, dirían que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”,² reduciéndola por lo tanto a un juicio de valor.

Los principales estudios del tema en Honduras³ han optado por un concepto operacional de carácter normativo: es decir, un enfoque de la pobreza en el cual se fijan requerimientos mínimos de satisfacción de las necesidades básicas de los individuos. Para esto es preciso establecer un “umbral mínimo” de cobertura de las necesidades materiales y de otra índole, que garantice cierto bienestar.

1. El “umbral de la pobreza”

El umbral —o línea de pobreza— escogido se basa en un consumo integrado por dos elementos: uno es el gasto necesario para alcanzar un nivel mínimo de nutrición y para adquirir otros artículos básicos, y el otro, que refleja la dimensión de bienestar, incluye el acceso a la salud, la alfabetización y los bienes públicos. Este criterio para establecer la línea de pobreza proviene de la combinación del enfoque biológico con el de necesidades básicas.

La línea de pobreza se define como el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades alimenticias y las otras necesidades básicas (salud, educación, vivienda, etc.). La línea de indigencia es el parámetro de ingreso suficiente para satisfacer únicamente las necesidades de alimentación de conformidad con una canasta básica por persona. Se ha estimado que un hogar típico puede considerarse indigente si su ingre-

so mensual cubre apenas el costo per cápita de la canasta básica de alimentos.

En cambio, la línea de pobreza agrega al consumo mínimo de alimentos un porcentaje que representa otros consumos. Así, si en el medio urbano de Honduras alrededor de 50% del ingreso medio per cápita se destina a alimentación, la línea de pobreza equivale a dos veces la de indigencia. Y si en el medio rural alrededor de 75% del ingreso se destina a alimentación, la línea de pobreza aplicable equivale apenas a 1.33 veces la línea de indigencia.⁴

En este contexto lo que emerge es un concepto básicamente biológico de la pobreza, que es absoluto y no relativo en función de la distribución del ingreso. En un país como Honduras, donde las carencias son tan grandes, el problema de la pobreza sobrepasa todas las preocupaciones sobre la desigualdad.

2. Fuentes de Información

Desde 1970 en Honduras se ha venido trabajando en la definición y cuantificación de una canasta básica de alimentos que cubra las necesidades medias de energía y proteínas de la población hondureña. La canasta oficial se analizó ampliamente a principios de 1991 y es la que se ha aplicado aquí (Honduras, SECPLAN, 1991). Dada la estructura de dicha canasta, su valor se calcula sobre la base de los precios que el Banco Central de Honduras recoge para estimar el índice general de precios al consumidor (Banco Central de Honduras, 1982).

En cuanto a la información sobre ingresos, la única fuente periódica hondureña es el Programa de Encuestas Permanentes de Hogares de Propósitos Múltiples que efectúa la SECPLAN. Este programa se inició en septiembre de 1986 y hasta septiembre de 1991 había realizado siete encuestas semestrales (mayo

¹ Hay una bibliografía amplia al respecto. Véase un excelente análisis del concepto en Sen, 1992.

² Frase que Sen (1992) atribuye a Mollie Orshansky.

³ Especialmente los realizados en la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) con el apoyo de organismos del sistema de las Naciones Unidas.

⁴ Criterio derivado de la proporción de ingreso de los hogares que se gasta en alimentos y en otras necesidades primarias, según los resultados de la encuesta de gastos e ingresos efectuada en Honduras en 1978 y 1979, y los estudios realizados en la CEPAL por O. Altimir.

y septiembre) sobre la fuerza de trabajo, y una sobre trabajadores por cuenta propia y microempresarios. Entre sus objetivos está obtener información acerca de la forma cómo perciben sus ingresos los asalariados. Estas encuestas no se especializan en ingreso, de modo que la calidad de la información que obtienen sobre el tema puede ser cuestionada; no obstante, proporcionan abundantes datos útiles para inferir tendencias a ese respecto.

Con la información de estas fuentes y aplicando la metodología descrita, se calculó el costo de la canasta básica de alimentos per cápita para los años 1986 a 1991 (cuadro 1), en el que se refleja la tendencia ascendente de los precios y sus fluctuaciones. En particular, se observa que en 1988 los precios del área urbana se alejaron hacia abajo de la tendencia general. La confiabilidad de la información sobre los precios obviamente influye sobre la línea de pobreza.

CUADRO 1

Honduras: Líneas de indigencia y pobreza basadas en el costo de la canasta básica de alimentos per cápita, 1986-1991
(En lempiras corrientes)

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|------------|
| | | | | | Mayo | Septiembre |
| Costo de la canasta alimentaria (diario) | | | | | | |
| Urbana | 2.34 | 2.68 | 2.59 | 2.86 | 3.66 | 5.15 |
| Rural | 1.59 | 1.68 | 1.82 | 1.98 | 2.44 | 3.77 |
| Línea de indigencia (mensual) | | | | | | |
| Urbana | 70.2 | 80.2 | 77.7 | 85.8 | 109.8 | 154.6 |
| Rural | 47.7 | 50.3 | 54.7 | 59.4 | 73.2 | 113.0 |
| Línea de pobreza (mensual) | | | | | | |
| Urbana | 140.4 | 160.4 | 155.4 | 171.6 | 219.6 | 309.1 |
| Rural | 63.6 | 67.0 | 72.9 | 79.2 | 97.4 | 150.3 |

Fuente: Datos basados en la Canasta Básica Alimentaria, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) y precios del Banco Central.

3. Evolución reciente de la pobreza

Con las líneas de indigencia y pobreza calculadas a nivel de hogares se puede distinguir entre quienes están por debajo de cada uno de los umbrales de referencia, y quienes los exceden. Según se observa en el cuadro 2, entre septiembre de 1988 y mayo de 1991 el porcentaje de hogares pobres subió de 68.5% a 73.0% y el de hogares no pobres bajó del 24.5% al 18%; por su lado, los hogares en situación de indigencia aumentaron de 54.1% a 58%. En este período, entonces, creció el número de hogares que, en términos estadísticos, poseen ingresos inferiores a los necesarios para financiar la canasta básica de alimentos. Los hogares pobres, entretanto, tendieron a mantener

estático su porcentaje de participación, aunque el crecimiento de la indigencia se explicaría por el tránsito de hogares de la condición de pobres a la de indigentes. La disminución señalada de los hogares no pobres podría explicar el crecimiento de la indigencia, por un lado, y a la vez el porcentaje estático de los hogares pobres.

4. ¿Se ha intensificado la pobreza con las políticas de ajuste?

En círculos ligados a los organismos internacionales de financiamiento se plantea claramente que las políticas de ajuste típicas, como la devaluación, buscan incrementar las ganancias de divisas, mejorar la per-

CUADRO 2

Honduras: Incidencia de la pobreza en los hogares del país, 1988-1991
(Porcentajes)

| Hogares | 1988 (sept.) | 1989 (sept.) | 1990 (mayo) | 1991 (mayo) |
|--------------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|
| Indigentes | 54.1 | 52.0 | 57.7 | 58.0 |
| Pobres | 14.4 | 16.0 | 14.4 | 15.0 |
| Bajo la línea de pobreza | 68.5 | 68.0 | 72.1 | 73.0 |
| No pobres | 24.5 | 25.5 | 19.6 | 18.0 |
| No declaran | 7.0 | 6.5 | 8.3 | 9.0 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: Encuestas permanentes de hogares, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN).

cepción de solvencia crediticia de los países e inducir una asignación más eficiente de los recursos. Se admite, sin embargo, que no se tiene claridad si esas políticas conllevan menores niveles de bienestar para la población en el corto plazo (Squire, 1991). Behrman y Deolalikar (1991) concluyen que es virtualmente imposible establecer *a priori* el impacto de los instrumentos de la política de ajuste en los pobres: sólo se podría realizar la verificación empírica *a posteriori* y aceptar que en el largo plazo el ajuste traerá un mayor bienestar a la población.

En Honduras no toda la pobreza se ha originado por el ajuste, ya que este país exhibe un porcentaje elevado de pobreza estructural. Sin embargo, las cifras indican que no se ha logrado detener su crecimiento, de la pobreza, sino que ésta más bien ha avanzado. En todo caso, no podría afirmarse sin más análisis que el fenómeno se ha agudizado por efecto de la estabilización y el ajuste.

II

El ajuste y el ingreso

1. Aspectos generales

El impacto de la estabilización y el ajuste en los ingresos en general, y especialmente en las variaciones del ingreso real de los pobres, es uno de los temas que más polémica ha causado en los últimos años.⁵ No obstante, la relación entre la distribución del ingreso y la política económica ha sido un elemento recurrente en el debate de estrategias de desarrollo.

Vemos así que después de la Segunda Guerra Mundial se sostenía que en la medida en que las economías crecieran y se desarrollaran, los beneficios generados se derramarían hacia los pobres. Sin embargo, aunque muchas economías crecieron rápidamente, los beneficios no llegaron a ellos. Surgieron entonces nuevos enfoques, como los de "crecimiento con equidad", "necesidades básicas", "apoyo a los más pobres de los pobres", "redistribución con creci-

miento", "pago de la deuda social", "ajuste con rostro humano", "transformación productiva con equidad" y "desarrollo humano". El Banco Mundial (1980 y 1990a) ha examinado las causas y la magnitud de la pobreza en el mundo, y lo mismo han hecho otros organismos internacionales (CEPAL, 1990 y 1992; PNUD, 1990). En general los estudios señalados han estado ligados más bien a estrategias de desarrollo de largo plazo. Menos prolijos han sido los intentos de examinar los efectos en el corto plazo de los programas de estabilización financiera y ajuste estructural, tanto en la distribución del ingreso como en el ingreso real de los pobres.⁶ Sin embargo, los principales proponentes del ajuste reconocen que éste tiene un costo social, inicialmente al decir que el impacto es temporal, pero en forma creciente al admitir la necesidad

⁵ En 1990 el Banco Mundial celebró un simposio sobre el tema y posteriormente dedicó un número de *The World Bank Economic Review* al análisis de la pobreza y el ajuste (Banco Mundial 1991b). El número anterior (Banco Mundial, 1991a) incluyó artículos sobre la medición.

⁶ Hay opiniones encontradas entre los organismos internacionales (véase Berg y Hunter, 1992). Este punto fue abordado por las autoridades hondureñas en una conferencia por televisión a nivel continental (23 de junio de 1992) organizada por la Agencia de Informaciones de los Estados Unidos y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USIA/USAID), cuyo tema fue "Los programas de estabilización económica y sus efectos en los pobres".

de prestar mayor atención a la protección de los pobres, especialmente cuando "el proceso de ajuste generalmente toma años, y pueden existir costos marcados en la transición" (Banco Mundial, 1992, en especial p. 3).

No obstante, hoy en día casi no quedan grupos que no reconozcan que el modelo económico hasta hace poco vigente está agotado y que debe sustituirse por otro, y cada día son más los que aceptan que un nuevo modelo significa un cambio en la estructura económica y en las reglas para la asignación de recursos. El debate sigue abierto, sin embargo, en lo que toca al conjunto de políticas y medidas que han de aplicarse, particularmente con miras a definir aquellas que, junto con corregir los principales desequilibrios financieros y reales, eliminan o al menos palien la caída del ingreso real de los pobres.⁷

Es una verdad totalmente axiomática que el proceso de ajuste estructural tiene efectos en el ingreso y su distribución. Recordemos que las economías tienen en todo momento un patrón o estructura de producción de bienes (transables y no transables internacionalmente), un nivel y composición de demanda agregada y un conjunto asociado de precios y remuneraciones a los factores. Esto, conjuntamente con una gama de transferencias monetarias implícitas y explícitas, determina tanto la distribución del ingreso como el ingreso absoluto de los actores socioeconómicos.

Por definición, los programas de estabilización financiera y ajuste estructural pretenden modificar el nivel de la demanda agregada (generalmente contraerla para acercar más el gasto al ingreso) y la composición de la producción (más bienes transables y menos no transables en el mercado internacional), así como realinear los precios de los bienes y servicios y de los factores. Con todos estos cambios, es evidente que habrá modificaciones en la distribución y los niveles del ingreso.

En consecuencia, este proceso sin duda genera ganadores y perdedores, particularmente en el corto plazo, aunque en el largo plazo toda la sociedad debería salir ganando con creces. Nuestro interés se centra en el efecto del proceso sobre los pobres y más vulnerables.

Aunque algunos encargados de la política económica suelen mostrarse escépticos en relación a la existencia de indicadores que midan el impacto del proceso de ajuste sobre el bienestar de la población,

bien se puede hacer uso para tal análisis del esquema propuesto por Corden (1986) y muchos otros respecto al ingreso.⁸ Si se sigue la lógica del ajuste en la asignación de los recursos, ya que los principales factores que influyen sobre las condiciones de vida de los individuos se pueden obtener en el mercado, será el ingreso el elemento que generalmente determinará el acceso a esos factores. El ingreso total de las personas, o de las familias si es el caso, puede considerarse como el ingreso devengado, el ingreso disponible, el ingreso social o bien el ingreso real. El ingreso devengado es el que se obtiene a través de la venta de los servicios laborales y del capital. Al modificarse por los impuestos y transferencias directas da por resultado el ingreso disponible. El ingreso social, en tanto, es aquel que deriva del valor de los servicios prestados por el Estado. Al sumar el ingreso disponible con el social y luego deflactarlo por un índice de precios apropiado al grupo en cuestión, se tiene el ingreso real de la persona o del hogar.

Con este esquema es posible aproximarse a la evaluación del grado de éxito de un programa de ajuste, especialmente si recordamos la célebre frase de Keynes: en el largo plazo todos habremos muerto. Y en particular, si el ingreso y su distribución dependen de resultados sostenibles, como un crecimiento económico alto y sano que genere empleo, y no de medidas transitorias.

2. El costo del ajuste en Honduras

Desde el inicio de la fase aguda del proceso de ajuste, las autoridades hondureñas, junto con los organismos internacionales, reconocieron que el programa macroeconómico tenía costos. Así, el Banco Mundial preveía que el programa de reforma económica tendría efectos negativos en el empleo, y que el desempleo afectaría al 17% de la fuerza de trabajo (cifra que está cuatro puntos porcentuales por encima del nivel de 1988). De igual forma, "el ajuste económico probablemente tendría impactos negativos en los indicadores de salud y nutrición, revirtiendo una tendencia de mejoras continuas durante los últimos 20 años" (Banco Mundial, 1990b, especialmente p. 42). Esta misma opinión expresa otra misión del Banco Mundial en

⁷ El Fondo Monetario Internacional (FMI) propugna que los efectos del ajuste en los pobres depende de la estructura de la pobreza y de la combinación de políticas (véase Heller y otros, 1988).

⁸ Generalmente los promotores del ajuste propugnan que los indicadores agregados de bienestar no deben ser tomados en cuenta en demasía y que es preferible analizar la evolución de los indicadores sociales en el mediano y largo plazo. Además, enfocan el análisis económico-social preguntándose qué hubiese sucedido de haberse continuado con las políticas anteriores.

uno de sus informes (Castañeda, 1990) cuando dice que el programa está avanzando con incrementos fuertes en los precios de los alimentos básicos, transporte y otros servicios; que el consumo de los alimentos básicos muy probablemente caerá como resultado de la reducción de los salarios reales y el aumento del desempleo, especialmente entre las personas de las áreas urbanas marginales, pequeños agricultores consumidores netos de alimentos y trabajadores agrícolas asalariados, a pesar de la tasa de cambio favorable para las exportaciones, y que también se espera un impacto severo en otros indicadores sociales.

El Banco Mundial, el FMI y el Gobierno de los Estados Unidos han reconocido el empobrecimiento de Honduras al clasificar a este país entre los que pueden acceder a la asistencia de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y al servicio reforzado de ajuste estructural del FMI, así como al condonar parte de su deuda externa. Y el Gobierno de Honduras, ante la posibilidad de que a los pobres estructurales se unieran nuevos pobres, respondió con una estrategia para aliviar la pobreza.

Sin embargo, el análisis final debe dilucidar si el programa económico y el de compensación social, en dos años y medio de ejecución, han detenido el deterioro de las condiciones de vida de la población o, mejor aún, si las condiciones de vida se han elevado sobre niveles históricos ya alcanzados.

Es posible dar algunas respuestas parciales aplicando el esquema de comportamiento del ingreso arriba descrito.

a) *Ingreso devengado*

El ingreso devengado depende principalmente de la demanda de trabajo derivada de la producción. Esto nos lleva al análisis del crecimiento agregado del producto interno bruto y aún más del crecimiento sectorial, ya que las necesidades de mano de obra varían en intensidad según los sectores. De conformidad con cifras oficiales,⁹ en 1990 la producción experimentó una caída real, especialmente en la manufactura y la construcción, y en menor medida en los servicios; en cambio, la agricultura y las actividades de extracción lograron mantener un leve crecimiento. En 1991 la producción comenzó a retomar la senda de la recupe-

⁹ Ya que no existe otra fuente de información para corroborar las cifras oficiales, se han tomado las últimas cifras revisadas del Banco Central de Honduras (1992a y 1992b). El Colegio de Economistas ha recibido estas cifras con reserva; ellas fueron sujetas a discusión en el VII Congreso Nacional de Economistas, Tegucigalpa, julio de 1992.

ración, y la agricultura y las actividades de extracción, especialmente las de minas y canteras, mostraron cierto dinamismo, contrario a la caída del año anterior. El resto de la producción continuó mostrando cierta lentitud (cuadro 3).

CUADRO 3

Honduras: Principales variables macroeconómicas (Tasas de crecimiento real)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|---|------|------|-------|-------|
| Producto interno bruto al costo de los factores | 4.6 | 5.4 | -0.4 | 1.2 |
| Agricultura y actividades de extracción | 1.0 | 10.2 | 0.5 | 3.5 |
| Manufactura y construcción | 7.1 | 6.4 | -0.2 | 0.8 |
| Otros | 5.7 | 2.4 | -0.2 | 0.1 |
| Exportaciones | -0.9 | 3.9 | -0.6 | -2.0 |
| Inversión privada | 18.7 | 31.6 | 3.0 | 11.5 |
| Inversión pública | 4.0 | 10.3 | -32.3 | 30.3 |
| Consumo privado | 2.5 | 5.7 | 0.1 | 3.9 |
| Consumo público | 9.0 | 2.8 | -13.5 | -11.4 |

Fuente: Sobre la base de datos del Banco Central de Honduras, mayo de 1992.

En el sector agrícola, la producción de los granos básicos (que son el maíz, los frijoles, el arroz en granza y el sorgo) aumentó apreciablemente, sobre todo en 1991, salvo en el caso del maíz. Los productos tradicionales de exportación (café, bananos, algodón en rama y tabaco en rama), por el contrario, redujeron sus niveles de producción, aunque no así la caña de azúcar y la palma africana. En 1990-1991 el número de cooperativas de producción agropecuarias, agroforestales y cafetaleras bajó drásticamente, en especial las primeras, a cerca de un tercio.

El comportamiento de la producción agrícola se reflejó en la caída real de las exportaciones. Los volúmenes exportados de bananos, al igual que su producción, decayeron; sin embargo, mantuvieron sus niveles de exportación el café, el algodón y el tabaco a pesar de que su producción declinó. La carne refrigerada y el camarón y la langosta registraron avances, aunque el dinamismo del segundo rubro fue menos

marcado. Los productos de extracción, especialmente el plomo, el zinc y el cemento, no lograron los niveles de 1989. En valores corrientes, las exportaciones tuvieron un comportamiento decepcionante, a tal grado que el FMI concedió un apoyo de aproximadamente 61.9 millones de dólares por pérdida de divisas en las exportaciones.¹⁰

La industria de la manufactura y la construcción, después de una caída en 1990, continuó estancada en 1991. La producción de azúcar de caña, leche pasteurizada, aceite vegetal y manteca vegetal —no así la de harina de trigo— también bajó. Lo mismo pasó con el cemento y las varillas de hierro, mientras que la producción de láminas de fibrocemento continuó en ascenso. Los volúmenes exportados de cemento no alcanzaron ni al 15% del nivel vendido en 1989, y los metros cuadrados de construcción para el comercio y la industria aprobados en el primer trimestre de cada año entre 1990 y 1992 exhibieron un descenso significativo, aunque el valor corriente de la construcción industrial ha subido considerablemente.

El resto de las actividades continuaron prácticamente estancadas, especialmente las ligadas a la administración pública y a los servicios comunales, sociales y personales, que en general continúan aún por debajo de los niveles de 1987. Llama la atención que pese a haberse reducido las ventas de energía eléctrica y el consumo de agua, los pasajeros interurbanos transportados y las personas que entran y salen del país por vía aérea, los servicios de electricidad, gas y agua, y los de transporte y comunicaciones mostraron cierto dinamismo.

En conclusión, después de una caída en 1990, la producción se recuperó levemente en 1991, pero sin entrar todavía a una senda de alto crecimiento, y ni siquiera a igualar el promedio registrado entre 1987 y 1989. Por lo tanto, no se puede decir que el crecimiento económico haya generado mejores condiciones de vida. En cuanto al empleo, las cifras disponibles, sin ser contundentes, indican una tendencia general.

En la agricultura y actividades conexas el total de personas ocupadas en 1991 declinó, y al mismo tiempo el sector redujo su participación como principal generador de empleo de la economía. Igual situación se dio en la actividad de minas y canteras, des-

pués de registrarse un incremento inusual en 1990. La misma tendencia a emplear menos personas se observó en las actividades vinculadas a la electricidad, gas y agua (cuadro 4).

CUADRO 4

Honduras: Ocupación en algunas ramas de actividad en septiembre de cada año, 1988-1991
(Personas)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|--------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Agricultura | 654 733 | 628 571 | 641 833 | 616 210 |
| Minas y canteras | 2 021 | 2 553 | 6 434 | 3 932 |
| Electricidad, gas y agua | 7 614 | 8 776 | 8 290 | 8 250 |
| Total | 1 365 862 | 1 394 281 | 1 482 902 | 1 523 097 |

Fuente: Encuestas permanentes de hogares de cada período, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN).

La tasa de desempleo abierto registró leves incrementos al pasar de 4.0% a 4.3% entre 1989 y 1991, mientras que la correspondiente al subempleo invisible subió de 31.7% a 34.3%. Sin embargo, el porcentaje global de la fuerza de trabajo con problemas de empleo, después de haber subido de 52.0% a 54.7% entre 1989 y 1990, experimentó un leve decrecimiento en concordancia con la dinámica de la producción.

Estas cifras de desempleo ratifican que la economía hondureña requiere de un dinamismo aún mayor para generar mejoras en las condiciones de vida de la población. Según el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) "el ajuste provoca pérdida de dinamismo en la creación de empleo, aumento de la desocupación y el subempleo y reducción en los ingresos del trabajo" (Wurgaft, 1991).

b) Ingreso disponible

En cuanto al ingreso disponible, la política del gobierno respecto a los impuestos directos ha sido la de simplificar la estructura de las tasas impositivas, elevar el mínimo de ingreso a partir del cual se empieza a pagar el impuesto sobre la renta y lograr un mayor cumplimiento en el pago de este gravamen. En otras palabras, aquellos que están en capacidad de pagar el impuesto sobre la renta lo están haciendo de acuerdo

¹⁰ El Boletín de Prensa N° 92/18 del FMI (14 de febrero de 1992), informa de la aprobación de 44 millones de dólares en derechos especiales de giro a través del servicio de financiamiento compensatorio y de contingencia del Fondo.

a la ley; en cambio, un número creciente de personas que había visto erosionada su capacidad de pago de impuestos directos ha sido excluida de tal deber.¹¹ No obstante, el principio de progresividad en los impuestos se ha visto prácticamente sustituido por el de regresividad y universalidad al dependerse más de los impuestos indirectos: aunque éstos no afectan el ingreso disponible, sí disminuyen el poder de compra del ingreso. El impuesto sobre ventas subió de 5% a 7%, y hubo también aumentos o modificaciones en los impuestos sobre el consumo de bienes específicos (como cervezas, licores y derivados del petróleo).

Las recaudaciones de impuestos indirectos aumentaron de 1 098 millones de lempiras corrientes en 1989 a 1 674 y 2 343 millones en 1990 y 1991, respectivamente. En general, la carga tributaria hondureña no sólo es una de las más altas de Centroamérica, sino que tiende a incrementarse: los ingresos tributarios crecieron más rápido que el ingreso, particularmente por menor evasión.

Respecto a las transferencias y subsidios, la política del gobierno es la de eliminar en la medida de lo posible las transferencias y subsidios implícitos y explícitos generales, sustituyéndolos por otros explícitos y focalizados a los grupos vulnerables, y eliminar también todo aquello que distorsiona los precios de los bienes y servicios. Obviamente, de esta política han surgido perdedores y ganadores. Entre los subsidios implícitos que se eliminaron se encuentran los inherentes a las tarifas de los servicios públicos de electricidad, agua y telecomunicaciones. Transitoriamente se establecieron subsidios explícitos a los consumidores de bajos niveles de electricidad, mientras que para el resto de los consumidores las tarifas se han ido incrementando progresivamente; se espera que en 1993 ya no haya subsidios en las tarifas de electricidad. El Decreto 18-90 también contempla otros subsidios, cuya forma administrativa modifica, para el transporte urbano de pasajeros y algunos alimentos, cereales principalmente.¹²

El programa de ajuste también tiene como principal componente las transferencias monetarias del Programa de Asignación Familiar mediante el bono

para la mujer jefe de hogar y el materno-infantil. Estas transferencias monetarias explícitas son una compensación a los costos sociales acarreados por el programa de ajuste, amén de la pobreza estructural. El Programa de Asignación Familiar se concibió con una vida útil finita, mientras se daba la transición a una economía más dinámica; pero recientemente el gobierno gestiona prolongarlo y ampliar su cobertura. Esto ratifica la opinión de los organismos internacionales de que la transición puede tomar muchos años.

Con el fin de perfeccionar los programas de empleo que se venían ejecutando en Honduras desde 1974 para contrarrestar las secuelas devastadoras del huracán Fifi y otros fenómenos naturales adversos, en 1990 se creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). Aunque su propósito original era la creación de empleo transitorio y el apoyo a la incorporación de trabajadores marginales al mercado de trabajo, en la práctica se ha ido convirtiendo en un mecanismo ágil de captación y administración de recursos y de construcción de proyectos para satisfacer necesidades básicas, que ha complementado y en ciertos casos desplazado a las unidades ejecutoras tradicionales. El esfuerzo del FHIS por facilitar la incorporación permanente y bajo mejores condiciones del trabajador marginal o cuasimarginal al proceso productivo ha sido lánguido, ya que la institución apenas ha destinado 7% de sus recursos a la microempresa y la pequeña empresa, y en muchos casos los ha dirigido a facilitar capital de trabajo para actividades comerciales como las realizadas por vendedores de mercados. Asimismo, la generación de obras de infraestructura económica, como pequeñas obras de riego y conservación de suelos, no ha sido preocupación de este mecanismo compensatorio. Según un informe de la AIF (1992), el FHIS ha contribuido a generar empleo directo equivalente a entre 17 y 33% del total de puestos de trabajo que se consideran perdidos a causa del programa de ajuste.

Un producto colateral del programa de compensación o de transferencias monetarias lo constituye el avance metodológico de la focalización. Para poder llegar a los grupos pobres o más vulnerables, el gobierno ha venido afinando los mapas de pobreza, encontrándose hoy en día en una mejor situación para entregar asistencia compensatoria a los grupos más necesitados.

c) *Ingreso real*

Un proceso general de alzas de los precios unido a un realineamiento relativo de ellos no deja de tener efec-

¹¹ Como producto de tal simplificación los asalariados contribuyentes al impuesto sobre la renta totalizaron 92 992 en 1989, 12 714 en 1990 y 7 628 en 1991, (véase De Figueroa, 1992).

¹² Para 1990 y 1991, respectivamente, se asignaron a transporte 30.5 y 67.4 millones de lempiras y a productos básicos 3.4 y 13.3 millones (Honduras, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1992, p. 20).

tos distributivos en la economía. Además, la inflación así provocada crea mucha incertidumbre en el aparato productivo, desalentando la producción e inversión y, por ende, la generación de empleo.

Entre 1990 y fines de 1991 Honduras registró un proceso inflacionario sin precedentes en su historia, aparejado a una falta de crecimiento económico y a lo que el Banco Mundial (1992) eufemísticamente deno-

mina una "pausa en la inversión". Los sectores tradicionales, que poco conocen de flexibilidad, rapidez y mecanismos de adaptación, salieron perdiendo. Además, los asalariados vieron reducir su ingreso real por los meros rezagos en los ajustes de los salarios mínimos,¹³ mientras los sectores pobres marginados observaban cómo el costo de la canasta básica subía y las oportunidades de lograr algún ingreso disminuían (cuadro 5).

CUADRO 5

Honduras: Promedio nacional de precios de algunos bienes esenciales entre enero y junio de cada año, 1989-1991
(Lempiras corrientes)

| | Unidad | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---------------------|--------|-------|-------|-------|-------|
| Frijol | Libra | 1.16 | 1.19 | 1.19 | 1.40 |
| Mafz | Libra | 0.28 | 0.34 | 0.64 | 0.48 |
| Manteca vegetal | Libra | 1.46 | 1.59 | 2.65 | 2.75 |
| Aceite vegetal | Galón | 14.83 | 15.02 | 23.90 | 30.67 |
| Leche fluida | Litro | 1.11 | 1.22 | 2.04 | 2.46 |
| Carne de res | Libra | 3.40 | 4.40 | 7.07 | 8.36 |
| Azúcar | Libra | 0.60 | 0.58 | 0.89 | 1.06 |
| Pan blanco molde | c/u | 1.47 | 1.64 | 2.67 | 2.82 |

Fuente: Banco Central de Honduras, Boletín Índice de precios al consumidor, Tegucigalpa, junio de 1992.

Entre los pocos agentes económicos que mostraron gran flexibilidad y capacidad de adaptación al proceso inflacionario estuvo el gobierno, que indexó las tarifas de la energía eléctrica y "dolarizó" las de la Empresa Nacional Portuaria y de HONDUTEL, así como algunos impuestos al comercio.

3. La concentración del ingreso

La distribución del ingreso es uno de los aspectos estructurales más rígidos de cualquier economía. El efecto de las medidas para mejorar la distribución del ingreso puede demorar muchos años, aun cuando lograr una distribución más equitativa del ingreso y de los activos productivos de la economía sea parte de una política explícita. La situación se hace más compleja cuando la política apunta a que en el largo plazo se mejore el ingreso del trabajo y espera que posiblemente se dé una redistribución de activos a través del mecanismo de mercado. De todas maneras, el análisis de la distribución del ingreso impone serias exigencias a los sistemas de información de los países de bajos ingresos.

En Honduras, uno de los primeros estudios sobre la distribución del ingreso se realizó en 1967 (cuadro 6). En aquel año, el 40% más pobre de la población obtenía apenas 7.3% del ingreso total, y el 10% más rico de la población recibía 50% del ingreso total. El coeficiente de Gini asociado a tal distribución (0.6038) indica que ésta era pésima (García Tudero, 1990).

Algunos trabajos posteriores presentan numerosas limitaciones y son de cobertura parcial, princi-

CUADRO 6

Honduras: Distribución del ingreso, 1967

| Porcentaje de la población | Participación en el ingreso (%) |
|----------------------------|---------------------------------|
| 20 | 2.3 |
| 40 | 7.3 |
| 60 | 15.3 |
| 80 | 32.2 |
| 90 | 50.0 |
| 100 | 100.0 |

Fuente: García Tudero, *Reclasificación de Honduras como país de menor desarrollo relativo*, Informe de misión, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio de 1990.

¹³ Las revisiones a los salarios mínimos se efectuaron en las siguientes fechas: 15 de julio de 1981, 30 de diciembre de 1989, 1 de octubre de 1990, 15 de julio de 1991 y 30 de mayo de 1992.

palmente por la ausencia de encuestas de gastos e ingresos familiares actualizadas (la última se hizo entre 1978 y 1979). Recientemente se han intentado mediciones utilizando las encuestas de hogares, pero la información así obtenida sólo incluye ingresos laborales, ya que deja fuera los provenientes de intereses, alquileres y beneficios empresariales. Además, cerca de 10% de los encuestados no responde la pregunta sobre ingresos.

Según estudios realizados en 1990 por la SECPLAN,¹⁴ en 1989 el 40% de hogares de menores ingresos por trabajo percibía 8.4% del ingreso laboral, mientras que el 10% de hogares de mayores ingresos por trabajo obtenía 44.8% de los ingresos laborales. También se estimó que el coeficiente de Gini arrojaba un valor de 0.56. Para 1990, la proporción del ingreso que correspondió al 40% de ingresos más bajos se redujo a 7.7%, mientras que la del decil de mayores ingresos subió a 47% (cuadro 7).

III

Conclusiones

El impacto del ajuste en los grupos más vulnerables continuará siendo un tema polémico. Aunque hay distintos enfoques conceptuales y metodológicos sobre qué se entiende por pobreza, en un país como Honduras, donde las carencias son muy grandes, un enfoque básico es suficiente para analizar y formular políticas y para diseñar y aplicar medidas.

Si se tienen claros los objetivos y efectos finales de las políticas de ajuste, será creciente el reconocimiento de que la transición puede tomar muchos años. Por otra parte, ha sido virtualmente imposible establecer *a priori* el efecto de los instrumentos de la política de ajuste en los pobres; sólo resta, por lo tanto, la verificación empírica *a posteriori*, y aceptar ideológicamente que en el largo plazo, cuando todas las reformas del ajuste se hayan llevado a cabo, se producirá un mayor bienestar en la población.

En Honduras la verificación empírica se ve constreñida por la baja disponibilidad y calidad de la información. Con esta limitante, los indicadores disponibles señalan que la proporción de hogares bajo la línea de pobreza aumentó de 68.5% en 1988 a 73%

CUADRO 7

Honduras: Distribución de los ingresos provenientes del trabajo, 1989 y 1990

| Porcentaje de la población | Participación en el ingreso | |
|----------------------------|-----------------------------|-------|
| | 1989 | 1990 |
| 10 | 0.6 | 0.5 |
| 20 | 2.2 | 1.9 |
| 30 | 4.8 | 4.3 |
| 40 | 8.4 | 7.7 |
| 50 | 13.1 | 12.3 |
| 60 | 19.3 | 18.3 |
| 70 | 27.3 | 26.3 |
| 80 | 38.6 | 36.9 |
| 90 | 55.2 | 53.0 |
| 100 | 100.0 | 100.0 |
| Coefficiente de Gini | 0.56 | 0.58 |

Fuente: Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), sobre la base de encuestas de hogares de septiembre de 1989 y 1990.

en 1991. Asimismo, la languidez en el comportamiento de la producción, la escasa generación de oportunidades de empleo y un repunte inflacionario sin precedente en el país son indicios de una posible intensificación de la pobreza global.

No obstante, los datos empíricos no son tan contundentes como para afirmar que el ajuste ha intensificado la pobreza, o que de no haberse aplicado las políticas de reforma la población estaría en condiciones peores que las actuales. Por lo tanto, en Honduras se debe fortalecer, con independencia de las ideologías, la verificación empírica del impacto del ajuste, así como diseñar y ejecutar medidas que coloquen a los pobres en una mejor posición para participar plenamente en el círculo virtuoso del sistema productivo. Paralelamente, es esencial revitalizar los sistemas de indicadores económicos y sociales para contar con información oportuna y de calidad.

Por último, no queda más que preguntar, al igual que *The Economist*: ¿Esperarán pacientemente los ciudadanos más pobres de Centroamérica a que los beneficios del crecimiento también lleguen a ellos?¹⁵

¹⁴ El de García Tudero (1990) y los realizados en virtud del proyecto "Políticas de población, pobreza y empleo".

¹⁵ *The Economist*, 1992.

Bibliografía

- AIF (Asociación Internacional de Fomento) (1992): *Honduras-Proposed Second Social Investment Fund Project Progress Report*, Washington, D.C., marzo.
- Banco Central de Honduras (1982): *Índice general de precios al consumidor, base 1978, metodología y series cronológicas*, Tegucigalpa.
- _____(1992a): *Cuentas nacionales de Honduras 1978-1990*, Tegucigalpa, mayo.
- _____(1992b): *Indicadores económicos de corto plazo*, Tegucigalpa, mayo.
- _____(1992c): *Boletín, índice de precios al consumidor*, Tegucigalpa, junio.
- Banco Mundial (1980): *Informe sobre el desarrollo mundial 1980*, Washington, D.C., agosto.
- _____(1990a): *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington, D.C.
- _____(1990b): *Social Investment in Guatemala, El Salvador and Honduras*, Washington, D.C., junio.
- _____(1991a): *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 1, Washington, D.C., enero.
- _____(1991b): *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., mayo.
- _____(1992): *The Third Report on Adjustment Lending: Private and Public Resources for Growth*, Washington, D.C., Banco Mundial/AIF.
- Behrman, J.R. y A.B. Deolalikar (1991): The poor and the social sectors during a period of macroeconomic adjustment: empirical evidence for Jamaica, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 2, Washington, D.C., mayo.
- Berg, E. y G. Hunter (1992): Social cost of adjustment: the case of Latin America and the Caribbean, Maryland, USAID Development Alternatives, Inc., febrero.
- Castañeda, Tarsicio (1990): *A Strategy for Alleviating the Social Cost of Adjustment in Honduras*, Washington, D.C., Misión RUTA/Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____(1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G. 1701 (SES 24/3), Santiago de Chile, febrero.
- Corden, W. M. (1986): *Inflation, Exchange Rates and the World Economy*, Tercera edición, Chicago, Ill., The University of Chicago Press.
- De Figueroa, C. N. (1992): El control del déficit fiscal en el proceso de ajuste: la experiencia de Honduras, ponencia en el VII Congreso Nacional de Economistas, Tegucigalpa, julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1992): *Boletín de Prensa* N° 92/18, 14 de febrero.
- García Tudero, C. (1990): *Reclasificación de Honduras como país de menor desarrollo relativo*, informe de misión, Tegucigalpa, Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (Honduras) (SECPLAN)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junio.
- Heller, P. S., L. Bovenberg, T. Catsambas, K. Y. Chu y P. Shorne (1988): *The Implications of Fund-Supported Adjustment Programs for Poverty. Experiences in Selected Countries*, Occasional paper, N° 58, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), mayo.
- Honduras, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1992): *Memoria 1991*, Tegucigalpa.
- Honduras, SECPLAN (Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto) (1991): *Definición de la canasta básica de alimentos de Honduras*, Tegucigalpa, abril.
- PNUD (1990): *Desarrollo humano. Informe 1990*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Sen, A. (1992): Sobre conceptos y medidas de pobreza, *Comercio exterior*, vol. 42, N° 4, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., abril.
- Squire, L. (1991): Introduction: Poverty and adjustment in the 1980's, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, N° 2, Washington D.C., mayo.
- The Economist (1992): Central America. Out of the Ditch, vol. 323, N° 7762, Londres, 6 de junio, p. 21.
- Wurgaft, J. (1991): Posibilidades y limitaciones de los fondos de inversión y de emergencia social, documento presentado al seminario "Las dimensiones sociales del ajuste en Centroamérica", Panamá.