

**SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN
HONDURAS**

CEPAL

**Comisión Económica para América Latina y
el Caribe**

C.1
Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.649/Rev.1
4 de agosto de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL



**HONDURAS: POLÍTICAS SOCIALES, MACROECONOMÍA
Y BASE PRODUCTIVA**

Este documento fue elaborado en el marco del *Proyecto Honduras: "Common Country Assessment"*, para uso exclusivo de los jefes de organismos de las Naciones Unidas.



RESUMEN EJECUTIVO	1
PRÓLOGO	11
I. LA DEUDA SOCIAL ACUMULADA Y EL DÉBIL CAPITAL HUMANO: LOS DESAFÍOS DEL CAPITAL HUMANO.....	13
A. POBLACIÓN Y CONDICIONES SOCIALES	13
1. Población	13
2. Condiciones sociales.....	22
3. Seguridad social y redes de apoyo	30
4. Índices de igualdad de género.....	32
5. Consideraciones finales	35
B. EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA: LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA	36
1. Tendencias recientes de la pobreza y la distribución del ingreso	36
2. Indicadores para determinar los grados de intervención estatal	38
3. Empleo y remuneraciones: elementos condicionantes de la pobreza.....	42
4. Políticas sociales de atención a la pobreza.....	47
5. Observaciones finales	50
C. RESTRICCIONES EN LA FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO: LA INFANCIA Y LA JUVENTUD	52
1. Los niños y jóvenes en la población hondureña	52
2. Marco institucional de las políticas	53
3. Justicia, seguridad y participación social	57
4. La salud de la niñez y la adolescencia	59
5. Salud juvenil.....	61
6. Salud reproductiva en la fase juvenil	62
7. La educación de la niñez y la adolescencia	63
8. El trabajo de la niñez y la adolescencia	66
9. La niñez y la juventud en riesgo social.....	68
10. Participación juvenil	70

	<u>Página</u>
II. CRECIMIENTO ECONÓMICO INSUFICIENTE Y NO SUSTENTABLE: LAS CONDICIONES ECONÓMICAS	72
A. LA DÉBIL EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y LA NECESIDAD DE MAYOR FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO	72
1. Rasgos de la evolución histórica de la economía de Honduras.....	72
2. Modelo macroeconómico	73
3. Evaluación del programa de ajuste	78
4. El proceso de ahorro e inversión.....	84
5. La inserción de Honduras en el mercado internacional.....	86
6. La transición de lo económico a lo social	88
7. Algunas implicaciones políticas	95
B. DEMANDAS SOCIALES Y GASTO DEFICITARIO: EL DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	98
1. Gasto del Sector Público No Financiero (SPNF).....	98
2. Política de ingresos.....	101
3. El déficit del sector público y su financiamiento	104
4. Consideraciones financieras en relación con los programas de seguridad social y los mecanismos de combate a la pobreza	107
5. La política tributaria en el marco de la integración económica centroamericana	108
6. Situación de la deuda externa y de su servicio.....	109
7. Evolución de la deuda interna y de la carga financiera para el Estado	110
C. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD: LA MODERNIZA- CIÓN DEL ESTADO.....	112
1. La reforma del sector externo	113
2. Las reformas del sector financiero y las nuevas funciones del Banco Central	116
3. Un recuento del Programa de Modernización del Estado.....	123
4. Conclusiones	126
III. BASE PRODUCTIVA: SIGNIFICATIVO POTENCIAL Y USO NO EFICIENTE	129
A. CAPITAL HUMANO Y AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD: LA COMPETITIVIDAD Y EL PROGRESO TÉCNICO	129
1. Introducción	129
2. Evolución de la productividad.....	129

	<u>Página</u>
3. Competitividad internacional	134
4. El caso de la industria maquiladora.....	139
5. Estrategias de productividad y competitividad en el entorno hondureño	141
6. Conclusiones	145
B. LIMITACIONES DE INGRESO E INSEGURIDAD ALIMENTARIA: LA SITUACIÓN ACTUAL	147
1. Seguridad alimentaria.....	147
2. Consecuencias de la inseguridad alimentaria.....	157
3. La política alimentaria: estrategias oficiales.....	158
4. Recomendaciones de política económica	161
C. LOS RECURSOS NATURALES: PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN, USO Y SOSTENIBILIDAD	163
1. El uso del suelo: tendencias generales	163
2. Distribución del suelo según estratos.....	165
3. Uso del suelo: principales características	167
4. Cultivos anuales.....	168
5. Cultivos permanentes	168
6. Bosques y pastos.....	170
7. Acuicultura y pesca	171
8. El mercado de políticas rurales.....	171
9. Mercado de políticas ambientales	173
10. Consideraciones sobre la actividad forestal.....	176
D. SECTOR ENERGÉTICO: AVANCES Y NECESIDADES DE INVERSIÓN	179
1. Producción y consumo.....	179
2. Relación con el crecimiento económico.....	180
3. Aspectos institucionales	181
4. La industria eléctrica.....	182
5. La industria petrolera	186
6. Las fuentes nuevas y renovables	188
7. Los combustibles tradicionales	189
BIBLIOGRAFIA.....	195
<u>Anexos:</u> I: Las dimensiones de la pobreza y pobreza extrema: métodos de medición alternativos al de la CEPAL	213
II: Evolución de los salarios y la productividad	221

“Studies across persons, households, farms, and firms have documented, first generally in the United States and then in many low income countries, strong empirical regularities between educational attainment of populations and their productivity and performance in both market and non market(home) production activities. Microeconomic empirical studies have refined and extended this base of evidence, showing that more educated men and women receive more earnings and produce more output than do the less educated in a wide range of activities”.

*T. Paul Scultz*¹

¹ T. Paul Scultz, *Handbook of development economics*, Vol.1, chapter 13, Education Investments and Returns, Yale University.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta apreciación aborda tres temas: los recursos humanos, factor clave del crecimiento; las políticas macroeconómicas y algunas reformas institucionales; y los recursos naturales, particularmente los energéticos y alimentarios. Se parte del postulado de que el bienestar de la población en general, y de los grupos vulnerables —mujeres, niños y pobres— en particular, está estrechamente correlacionado con el crecimiento económico y sus modalidades; de allí que convenga considerar las fuentes de crecimiento en el caso de Honduras.

1. Crecimiento

Tres factores determinan el crecimiento económico del país: las exportaciones de bienes y servicios, el desarrollo institucional y la acumulación de capital, especialmente el capital humano. Estos factores, junto con la base de recursos naturales, sustentan el desarrollo económico. Las exportaciones son el principal motor de la economía, aunque han mostrado una evolución no sostenida. El desarrollo institucional —sobre todo la administración de justicia y la eficacia de las políticas públicas— ha estimulado poco al crecimiento. Por último, la tasa de inversión ha sido insuficiente, aunque se elevó durante los años noventa, en especial la privada. Como consecuencia, el crecimiento económico del país ha sido débil, el producto interno bruto (PIB) por habitante aumentó apenas 0.5% anual en el período 1920-1995, y se redujo 0.3% entre 1989 y 1996.

2. Exportaciones

A lo largo de este siglo las exportaciones han sido claves en la evolución económica de Honduras, influenciando a la inversión y condicionando fuertemente al PIB. Las ventas externas han estado asociadas a mercados inestables de productos primarios y a unas pocas manufacturas. En los años noventa, la política de apertura logró un cambio drástico en la estructura de las exportaciones; las no tradicionales crecieron de menos de la quinta parte del total en 1990 a más de 50% en 1997, compensando la baja de los productos tradicionales. La maquila y los productos del mar también crecieron significativamente.

Este fuerte desarrollo de las exportaciones, enfrentado a mercados muy competitivos, ha demandado la incorporación de tecnología, mayor investigación de mercados e información comercial. Además, requiere mano de obra especializada con crecientes niveles de educación formal y capacitación, y profesionales con alta especialización. En muchos casos, el no contar con estos recursos limita el desarrollo de las exportaciones y por ende el crecimiento productivo.

Por lo tanto, es evidente la necesidad de un vínculo estrecho entre el sistema educativo y de formación laboral y la demanda de habilidades, conocimientos y destrezas del aparato productivo exportador. El desarrollo sostenido de las exportaciones requiere una estrategia de largo plazo que se base en la cooperación de los sectores público y privado y en la vinculación de la docencia y la investigación con la identificación y promoción de productos de exportación.

3. Políticas y desarrollo institucional

El marco institucional juega un papel relevante entre las condiciones del desarrollo. En este ámbito, Honduras enfrenta grandes desafíos. En muchos casos las instituciones reguladoras y los marcos legales se han vuelto obsoletos, lo cual ha restado eficiencia a la acción pública y la productividad sectorial, aumentando al mismo tiempo los obstáculos a la mayor competencia y erosionando la competitividad.

Se ha iniciado un importante esfuerzo de reforma institucional a fin de que la administración de justicia y la implementación de las políticas públicas coadyuven eficazmente al crecimiento con equidad. El presente estudio revisó someramente algunas de las reformas impulsadas, en especial las reformas económicas y los cambios en las políticas macroeconómicas.

El estado hondureño ha jugado un papel importante intentando compensar las condiciones sociales y los desequilibrios externos para estimular el crecimiento económico. En los años noventa la política macroeconómica y las reformas estructurales tuvieron como objetivo liberalizar los precios clave de la economía —tipo de cambio, tasas de interés— y los de bienes de servicios básicos, eliminar las regulaciones excesivas y disminuir los impuestos sobre la actividad productiva y el comercio exterior.

En el ámbito macroeconómico se lograron avances en la recuperación del crecimiento —aunque el PIB por habitante no creció—, el desequilibrio externo, la carga del endeudamiento y la recuperación de la inversión privada. También se logró reducir el desequilibrio fiscal, aunque éste continuó presionando los precios y las tasas de interés. La inflación se redujo, pero se mantuvo elevada.

Se liberalizaron las tasas de interés, aunque esto acarrió aumentos en el margen de intermediación y en las tasas activas que perjudicaron a las expectativas de inversión. Las tasas pasivas, negativas en términos reales, no han estimulado la captación bancaria.

La carga tributaria promedio ha oscilado en la presente década ubicándose alrededor de 16%. El gasto público ha sido elevado, casi 20% del PIB en 1996, luego de una reducción en la inversión. La política de ajuste logró un superávit primario los tres últimos años. Pese a que el empleo gubernamental es importante, sólo una quinta parte de los recursos humanos está compuesta por profesionales y técnicos, lo que coincide con lo expresado sobre la escasa formación de capital humano, y sugiere una baja calidad de los servicios prestados.

Con todo, una importante conclusión es que la política macroeconómica no ha sido suficiente para atacar el problema fundamental de la pobreza y de la informalidad de la economía. Con el producto por habitante creciendo apenas a 0.8%, la pobreza se incrementa año tras año. La economía formal ha prestado atención a los desequilibrios macroeconómicos, pero eso no es suficiente en un país con índices de pobreza como los de Honduras. El desafío es que la economía tendría que crecer a una tasa de 6.5% —y a un producto por habitante de 4%— durante un periodo prolongado, unos 30 años, para alcanzar un nivel de bienestar moderadamente mayor.

La necesidad de responder adecuadamente a los desafíos de la globalización ha conducido a implementar reformas comerciales y del sector financiero que otorguen mayor autonomía a la

política monetaria frente a la fiscal, tales como la privatización y desincorporación de activos, y las transformaciones institucionales para la modernización del estado. Los avances logrados son diversos, y quizá demasiados los planes, programas y compromisos contraídos. Por tanto, resulta necesario concentrar las reformas en campos prioritarios para fortalecer las instituciones en pro del capital humano, del cambio tecnológico y del desarrollo de las exportaciones.

4. El capital humano

El tercer y más importante factor del crecimiento económico es el recurso humano y su grado de calificación. Por ello, y por ser el centro de las actividades de los organismos y de las agencias de Naciones Unidas, en el estudio se brinda una amplia consideración a las condiciones de formación del capital humano. Además, pareciera que es en este ámbito donde la acción pública y de los organismos de cooperación internacional podría alcanzar los mayores logros.

Honduras aún parece encontrarse atrapada en un círculo de pobreza, en el que no se han dado los elementos que permitan romper la retroalimentación entre los muy limitados niveles de ingreso personal y los consiguientemente escasos servicios de nutrición, salud, educación y bienestar disponibles para la población. Ello a su vez incide en el insuficiente desarrollo de los recursos humanos y, por ende, en la baja productividad e ingresos.

Así, los aspectos sociales y económicos —y sus respectivas políticas— se encuentran fuertemente interrelacionados, condicionándose mutuamente tal como se manifiesta en el mercado laboral. Por esto se postula que la educación, la inversión en capital humano, especialmente la formación técnica y productiva, es una vía para romper esta inercia y preparar al país para una mejor inserción en la economía internacional, basada en las exportaciones.

5. Pobreza e ingresos

El ingreso por habitante de los hondureños (alrededor de 740 dólares) es muy limitado y está mal distribuido. Alrededor de 73% de la población es pobre y un 50% se encuentra en extrema pobreza. La alta tasa de crecimiento demográfico y la escasa formación de capital humano favorecen los reducidos salarios, particularmente de mujeres, jóvenes y niños del amplio sector no formal (70% de la población económicamente activa).

Los bajos ingresos por habitante resultan más acusados aún al considerar su distribución: 70% de la población recibe apenas 36% del ingreso y el 10% más rico percibe 37%. Este fenómeno está asociado con la concentración de activos y recursos productivos y, particularmente, con el limitado acceso a otros recursos —como el capital financiero— por parte de la población pobre. Las mujeres tienen una participación reducida en la distribución del ingreso proveniente del trabajo. Los hogares pobres encabezados por mujeres encuentran más dificultades para superar su situación, puesto que deben cumplir simultáneamente funciones económicas y domésticas.

Geográficamente la mayor pobreza se concentra en municipios de las regiones del occidente y el sur del país. En el medio rural, la atomización de los centros poblados —más de 25,000 pequeñas aldeas y caseríos con una población promedio de 30 a 70 personas— dificulta la

aplicación de algunas políticas como la salarial y la dotación de servicios de salud, educación, extensión agrícola y capacitación laboral.

Por otra parte, el principal problema de los mercados de trabajo no es el desempleo abierto, sino la baja productividad, la subutilización del recurso humano y las limitadas opciones para su formación técnica.

El mercado laboral de Honduras se encuentra formado en su mayor parte por la economía informal urbana y la de subsistencia rural (70% del total), magnitud muy similar al nivel de pobreza. Esta población no formal —1,414,000 trabajadores y sus familias—, de muy escasos activos y reducidos ingresos, demanda servicios de salud, educación, vivienda, agua, electricidad y alcantarillado. Estas necesidades, al no estar incorporadas en la economía formal, no producen la contraparte monetaria suficiente para convertirse en demanda efectiva.

El estado, al tratar de responder, al menos parcialmente a estas necesidades, genera un déficit fiscal crónico. En efecto, los ingresos fiscales provienen de la economía formal (30% de la PEA), pero la presión de los gastos por servicios la determina el sector no formal (70% de la población). Aquí se encuentra una de las explicaciones de la persistencia de los déficit fiscales.

6. Población y deuda social

La población de Honduras (5.5 millones de habitantes) es predominantemente joven; en 1996, 64% era menor de 24 años y 30% menor de 10 años. Esto se traduce en presiones sobre los servicios educativos y de salud, y demandas crecientes en el mercado laboral. Además, la pobreza es el principal factor que lleva a incorporar a los niños al trabajo, donde realizan tareas que exigen un desgaste de energía cuyo estado nutricional apenas puede soportar.

Los ingresos reducidos de la mayor parte de la población producen indicadores inadecuados de bienestar. Asimismo, inhiben el consumo de alimentos, de servicios de educación, de formación técnica y de salud, provocando una demanda creciente de servicios públicos.

La disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos son precarios para una parte considerable de la población, lo cual genera un estado de inseguridad alimentaria. Al no poder adquirir activos y/o empleo productivo, la población campesina e informal urbana tiene una capacidad de compra que apenas le permite una dieta muy limitada en calidad y variedad. La desnutrición es un problema general que afecta particularmente a los niños menores de cinco años —alrededor de 40% de los evaluados sufre desnutrición crónica— y a la mayoría de los jefes de hogar. El principal problema parece ser la composición de la dieta, consecuencia de los bajos ingresos.

El país ha alcanzado logros considerables en algunos problemas de salud. No obstante, aún se deben enfrentar otros retos para disminuir las muertes por diarreas e infecciones respiratorias agudas, sobre todo en niños. El acceso a la planeación familiar todavía es limitado; la tasa de mortalidad materna se mantiene alta, y es una causa importante de defunciones entre las mujeres jóvenes. La tasa de mortalidad infantil continúa disminuyendo. Los tratamientos inmunológicos de

política monetaria frente a la fiscal, tales como la privatización y desincorporación de activos, y las transformaciones institucionales para la modernización del estado. Los avances logrados son diversos, y quizá demasiados los planes, programas y compromisos contraídos. Por tanto, resulta necesario concentrar las reformas en campos prioritarios para fortalecer las instituciones en pro del capital humano, del cambio tecnológico y del desarrollo de las exportaciones.

4. El capital humano

El tercer y más importante factor del crecimiento económico es el recurso humano y su grado de calificación. Por ello, y por ser el centro de las actividades de los organismos y de las agencias de Naciones Unidas, en el estudio se brinda una amplia consideración a las condiciones de formación del capital humano. Además, pareciera que es en este ámbito donde la acción pública y de los organismos de cooperación internacional podría alcanzar los mayores logros.

Honduras aún parece encontrarse atrapada en un círculo de pobreza, en el que no se han dado los elementos que permitan romper la retroalimentación entre los muy limitados niveles de ingreso personal y los consiguientemente escasos servicios de nutrición, salud, educación y bienestar disponibles para la población. Ello a su vez incide en el insuficiente desarrollo de los recursos humanos y, por ende, en la baja productividad e ingresos.

Así, los aspectos sociales y económicos —y sus respectivas políticas— se encuentran fuertemente interrelacionados, condicionándose mutuamente tal como se manifiesta en el mercado laboral. Por esto se postula que la educación, la inversión en capital humano, especialmente la formación técnica y productiva, es una vía para romper esta inercia y preparar al país para una mejor inserción en la economía internacional, basada en las exportaciones.

5. Pobreza e ingresos

El ingreso por habitante de los hondureños (alrededor de 740 dólares) es muy limitado y está mal distribuido. Alrededor de 73% de la población es pobre y un 50% se encuentra en extrema pobreza. La alta tasa de crecimiento demográfico y la escasa formación de capital humano favorecen los reducidos salarios, particularmente de mujeres, jóvenes y niños del amplio sector no formal (70% de la población económicamente activa).

Los bajos ingresos por habitante resultan más acusados aún al considerar su distribución: 70% de la población recibe apenas 36% del ingreso y el 10% más rico percibe 37%. Este fenómeno está asociado con la concentración de activos y recursos productivos y, particularmente, con el limitado acceso a otros recursos —como el capital financiero— por parte de la población pobre. Las mujeres tienen una participación reducida en la distribución del ingreso proveniente del trabajo. Los hogares pobres encabezados por mujeres encuentran más dificultades para superar su situación, puesto que deben cumplir simultáneamente funciones económicas y domésticas.

Geográficamente la mayor pobreza se concentra en municipios de las regiones del occidente y el sur del país. En el medio rural, la atomización de los centros poblados —más de 25,000 pequeñas aldeas y caseríos con una población promedio de 30 a 70 personas— dificulta la

aplicación de algunas políticas como la salarial y la dotación de servicios de salud, educación, extensión agrícola y capacitación laboral.

Por otra parte, el principal problema de los mercados de trabajo no es el desempleo abierto, sino la baja productividad, la subutilización del recurso humano y las limitadas opciones para su formación técnica.

El mercado laboral de Honduras se encuentra formado en su mayor parte por la economía informal urbana y la de subsistencia rural (70% del total), magnitud muy similar al nivel de pobreza. Esta población no formal —1,414,000 trabajadores y sus familias—, de muy escasos activos y reducidos ingresos, demanda servicios de salud, educación, vivienda, agua, electricidad y alcantarillado. Estas necesidades, al no estar incorporadas en la economía formal, no producen la contraparte monetaria suficiente para convertirse en demanda efectiva.

El estado, al tratar de responder, al menos parcialmente a estas necesidades, genera un déficit fiscal crónico. En efecto, los ingresos fiscales provienen de la economía formal (30% de la PEA), pero la presión de los gastos por servicios la determina el sector no formal (70% de la población). Aquí se encuentra una de las explicaciones de la persistencia de los déficit fiscales.

6. Población y deuda social

La población de Honduras (5.5 millones de habitantes) es predominantemente joven; en 1996, 64% era menor de 24 años y 30% menor de 10 años. Esto se traduce en presiones sobre los servicios educativos y de salud, y demandas crecientes en el mercado laboral. Además, la pobreza es el principal factor que lleva a incorporar a los niños al trabajo, donde realizan tareas que exigen un desgaste de energía cuyo estado nutricional apenas puede soportar.

Los ingresos reducidos de la mayor parte de la población producen indicadores inadecuados de bienestar. Asimismo, inhiben el consumo de alimentos, de servicios de educación, de formación técnica y de salud, provocando una demanda creciente de servicios públicos.

La disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos son precarios para una parte considerable de la población, lo cual genera un estado de inseguridad alimentaria. Al no poder adquirir activos y/o empleo productivo, la población campesina e informal urbana tiene una capacidad de compra que apenas le permite una dieta muy limitada en calidad y variedad. La desnutrición es un problema general que afecta particularmente a los niños menores de cinco años —alrededor de 40% de los evaluados sufre desnutrición crónica— y a la mayoría de los jefes de hogar. El principal problema parece ser la composición de la dieta, consecuencia de los bajos ingresos.

El país ha alcanzado logros considerables en algunos problemas de salud. No obstante, aún se deben enfrentar otros retos para disminuir las muertes por diarreas e infecciones respiratorias agudas, sobre todo en niños. El acceso a la planeación familiar todavía es limitado; la tasa de mortalidad materna se mantiene alta, y es una causa importante de defunciones entre las mujeres jóvenes. La tasa de mortalidad infantil continúa disminuyendo. Los tratamientos inmunológicos de

carácter preventivo han reducido sustancialmente el número de muertes causadas por enfermedades de origen viral.

La disponibilidad de agua es limitada y sólo la minoría de la población la recibe en sus casas. Se estima que el déficit en vivienda afecta a 67% de la población. En 1995 se consideró que sólo la mitad de las viviendas se había construido con material adecuado.

Las condiciones socioeconómicas desfavorables de los estudiantes y la deficiente calidad de la enseñanza inciden en las altas tasas de repetición en la educación primaria. En el nivel secundario la calidad de la educación hace que los certificados tengan poco valor práctico. Así, el sistema educativo no es enteramente apropiado para satisfacer las expectativas de los estudiantes ni las demandas de eventuales empleadores.

El grado de escolaridad de la fuerza laboral es bajo; casi 30% de la población adulta de 10 años o más es analfabeta. El promedio de educación es inferior a cuatro años, lo cual afecta la productividad y los salarios. Se han logrado avances en cobertura y acceso al sistema educativo; un logro importante es la reducción del analfabetismo femenino. Sin embargo, persisten problemas de equidad, calidad, eficiencia y eficacia.

Las políticas sociales durante la fase de ajuste de la economía hondureña se han orientado hacia la identificación de espacios territoriales y poblaciones postergadas; se ha llegado, como nunca antes, hasta los sectores de pobreza extrema. Ello ha servido de alivio a la situación precaria que enfrentan. Sin embargo la pobreza, como privación permanente de satisfactores básicos (alimentación, salud, educación, empleo, ingresos, infraestructura, entre otros) continúa poco alterada.

7. Competitividad

Las condiciones sociales expuestas inciden directamente en la competitividad y productividad de la economía. En efecto, la productividad de la mano de obra y de la tierra en el sector agrícola son muy reducidas y han experimentado un crecimiento muy poco significativo. La última se incrementó 0.8% anual durante los pasados 20 años, siendo muy escasa la contribución del cambio tecnológico. En la industria manufacturera, el crecimiento anual promedio del valor agregado por trabajador fue negativo (-6.4%) durante 1990-1995. Sin embargo, las filiales de empresas extranjeras y empresas nacionales modernas tienen altos niveles de productividad y competitividad, que se reflejan en su participación en los mercados internacionales.

Las pequeñas empresas y microempresas, es decir, la mayor parte de los establecimientos, generan 50% del empleo manufacturero pero aportan únicamente 5% del producto. Tres cuartas partes de los dueños de estas empresas tienen como máximo seis años de educación primaria, y 90% no han recibido préstamos en los últimos 12 meses.

El aparato productivo muestra una tendencia hacia un uso más intensivo de la mano de obra, lo que implica una disminución de la productividad laboral.

Los análisis de competitividad señalan que Honduras disminuyó su participación en los mercados internacionales entre 1980 y 1990, sobre todo porque los mercados de sus productos no fueron dinámicos. Sin embargo, la matriz de competitividad del país tiene características muy positivas con una alta concentración de sus exportaciones en situación favorable. En este sentido destaca especialmente la maquila, cuyas exportaciones han crecido a una tasa anual de 50% los últimos cinco años y ha llegado a emplear a 61,000 personas en 1996, poco más del 40% del personal ocupado en la manufactura. En particular ha tenido un efecto positivo sobre la población femenina del norte y occidente del país.

8. Asignación de recursos naturales y sostenibilidad

La combinación de los factores mencionados aplicados a la base de recursos naturales ha configurado el crecimiento económico de Honduras. El país cuenta con una base importante de recursos naturales (forestales, hidrológicos, marítimos y agropecuarios), capaz de sostener un crecimiento económico de largo plazo que satisfaga las demandas de su población. La utilización de los recursos, en muchos casos, ha sido poco eficiente y concentrada, afecta el ambiente y obtiene niveles reducidos de producción. Así, conduce a la deforestación, contribuye a la erosión de las tierras y a la contaminación de los ríos y los mares y, en ocasiones, atenta contra la salud de la población.

La disponibilidad de alimentos ha sido insuficiente y variable. La producción alimentaria ha evolucionado lentamente y su productividad es baja; las pérdidas poscosecha son considerables, entre 15% y 20%. La incorporación de tecnologías es escasa. Tierras de vocación agrícola y de alta fertilidad se dedican a otros usos, como la ganadería extensiva. No obstante, las posibilidades de expandir la oferta alimentaria son grandes; con estos fines el Estado ha impulsado una reforma agrícola para liberalizar los mercados y estimular la producción.

El uso de los recursos naturales —suelos y bosque principalmente— no ha promovido la sostenibilidad ecológica. La superficie bajo cultivo ha crecido aceleradamente, mientras la cobertura boscosa, latifoliada en su mayor parte, se reduce de forma drástica. Se estima que anualmente desaparecen 108,000 hectáreas de bosque.

La concentración de los suelos cultivados está creciendo. La superficie está ocupada en 40% por unidades de más de 100 hectáreas, que representan menos de 2% del total de las explotaciones. En el otro extremo las unidades de cinco hectáreas, que constituyen 72% de las explotaciones, apenas cuentan con 12% de la tierra. Persisten problemas de vieja data relacionados con la tenencia de la tierra, lo que afecta no sólo a la agricultura sino también a la utilización sostenida del bosque.

El volumen de madera aserrada y las exportaciones de este rubro han sufrido una profunda reducción en la presente década, con un estancamiento de los productos manufacturados derivados de la madera.

Un ejemplo de los logros que se pueden alcanzar en materia de nuevos productos de exportación es el camarón. Ha habido avances considerables en el cultivo de esta especie y su adecuado manejo, tomando en consideración los efectos sobre el medio ambiente, permitiría un crecimiento sostenido de la actividad.

Por otra parte, la explotación de muchos minerales ha sido insuficiente, situación que podría ser superada con regulaciones apropiadas; esta podría ser la razón principal de que los hidrocarburos consumidos por el país sean importados.

El potencial energético del país, particularmente el hidroeléctrico, es considerable y capaz de enfrentar un crecimiento sostenido de la actividad económica. La producción de energía primaria está compuesta por 80% de leña y 13% de hidroenergía. La energía eléctrica, en gran proporción generada por hidroeléctricas públicas, es dependiente del nivel de los embalses y por ende de las lluvias. Se ha avanzado considerablemente en la prestación del servicio eléctrico: actualmente 50% de la población goza del mismo.

Las pérdidas de electricidad son muy fuertes, equivalentes aproximadamente a 50% del servicio anual de la deuda de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). A fin de ganar en eficiencia, el sector se encuentra en transición hacia una participación activa de las empresas privadas y el fomento de fuentes nuevas y renovables, lo que fortalecerá la generación y la distribución eléctrica.

9. El necesario esfuerzo nacional

El crecimiento económico de Honduras podría descansar en el desarrollo de las exportaciones (turismo, productos agrícolas y agroindustriales y maquila), en las reformas institucionales que apoyen este proceso y, particularmente, en la formación de los recursos humanos, como instrumento para incrementar el bienestar y consolidar una sociedad abierta y competitiva. El Estado y la sociedad civil tienen que estar conscientes de la necesidad de otorgar un énfasis sin precedentes a la formación de capital humano —su principal activo— para promover la incorporación tecnológica, y atender los problemas de ingreso, género, nutrición, salud e inserción laboral.

En esta perspectiva cobran relevancia los aspectos cuantitativos de la educación y en especial los cualitativos; se trata de formar los educandos en edad escolar y de moldear sus conocimientos vocacionales de acuerdo con las necesidades del país y de la planta productiva. A corto plazo, se debería ofrecer una mayor atención a la capacitación y recapitación de la fuerza de trabajo, a la formación laboral; y a la mayor vinculación entre las capacidades de quienes ingresan al mercado laboral y el tipo de fuerza de trabajo y conocimientos que el aparato productivo demanda. Ello permitirá, junto con la inversión extranjera, avanzar en la incorporación tecnológica necesaria para el desarrollo de la competitividad.

Los esfuerzos por formar mejor capital humano tendrán éxito siempre que la población alcance los niveles de nutrición y de salud mínimos, y se refuerce la atención a los grupos más vulnerables. De los recursos que se asignen a estas actividades y de la atención que el gobierno y la sociedad les presten dependerán en gran medida el bienestar y la productividad de la población.

Actualmente los gastos en bienestar social representan poco menos de 40% del gasto total del Gobierno Central, mientras que en los países latinoamericanos con mayor nivel de desarrollo normalmente superan el 50%. Conviene hacer esfuerzos por acelerar el ritmo de estas erogaciones

y por crear conciencia entre la población, particularmente en los estratos con mayores niveles de ingreso, de la necesidad de contar con fuentes de financiamiento sanas por parte del sector público. Ello apoyaría una política redistributiva de los ingresos en favor de la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema.

Honduras tiene que hacer un esfuerzo mayor por asegurar tasas de crecimiento económico altas y sostenidas; de otra manera, el aumento de la población económicamente activa, cercano a 4% promedio anual, y de la población total, superior a 2.5%, impedirá que se produzca un incremento importante de la productividad y del producto por habitante, y hará muy difícil ofrecer empleos productivos a los 70,000 hondureños que se incorporan anualmente al mercado de trabajo.

El reto es muy grande, ya que la tasa de crecimiento necesaria para lograr estos fines es de más de 6% promedio anual durante un periodo muy largo a partir de ahora; la que se alcanzó entre 1920 y 1995 fue de sólo 2.2%. Se requiere aumentar la inversión y, por supuesto, el ahorro. En el pasado, la brecha entre ambas variables se financió con recursos externos, lo que hoy coloca a Honduras como uno de los países con más alto endeudamiento respecto a su producto y al tamaño de su población. En el futuro, la capacidad de crecimiento deberá provenir, en su mayor parte, de recursos propios, de la capacidad organizativa de los sectores productivos y de un mayor esfuerzo del gobierno, las empresas y las universidades en materia de desarrollo científico y tecnológico.

El gran desafío de Honduras consistirá también en convertir estos logros económicos en beneficios para toda la sociedad. Esto implica mejorar las condiciones de salud, vivienda, educación, infraestructura y esparcimiento creativo de los hondureños, incrementar sus remuneraciones reales y ampliar sus oportunidades de empleo en el sector formal de la economía.

El mejor crecimiento futuro será aquel que se base en el aumento de la productividad y no en la mayor explotación de los recursos del país; aquel que tome más en cuenta al capital humano que al físico y financiero; el que se apoye en más y mejores ingresos y en una economía más competitiva.

En conclusión, la pobreza y los bajos ingresos son condicionantes de los niveles de bienestar, que a su vez determinan la acumulación en capital humano y, en consecuencia, la baja productividad y competitividad de la fuerza de trabajo y de la economía, lo que cierra el círculo generando reducidos ingresos y altos índices de pobreza. Dadas las restricciones, pareciera conveniente concentrar esfuerzos en pocas áreas prioritarias. La educación y formación técnica pueden ser elementos decisivos para mejorar el bienestar vía aumento de ingresos, de las condiciones de salud y nutrición; permitirá apoyar el esfuerzo empresarial para el desarrollo de las exportaciones y hará más atractivo el país para la inversión extranjera, que exige niveles crecientes de conocimiento.

PRÓLOGO

El Sistema de las Naciones Unidas en Honduras, a través de su Coordinadora Residente, solicitó a la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elaborar un “*Common Country Assessment*” y un marco analítico común que contribuya a la identificación de áreas prioritarias de intervención de los organismos y agencias del Sistema.

El estudio tiene por objeto efectuar un examen primario de la situación del país que brinde un panorama global del nivel de desarrollo alcanzado y una percepción común de los desafíos y potencialidades de Honduras. Además permitirá revisar y monitorear las tendencias nacionales.

Un segundo objetivo consiste en elaborar una propuesta de base de datos común que pueda ser mantenida y actualizada de manera periódica y que sustente el examen común.

Asimismo, el documento pretende contribuir al debate hondureño sobre el crecimiento y la pobreza, y las posibles vías de superación.

El análisis consideró un conjunto de áreas sectoriales y multisectoriales seleccionadas que son de especial interés para las acciones de los organismos y agencias de Naciones Unidas en Honduras.

El informe se divide en tres partes: la primera realiza un examen de la deuda social acumulada y de las restricciones a la formación de capital humano, en especial la población, la pobreza y la situación de la infancia y la juventud. Se considera que la formación de recursos podría ser uno de los pilares fundamentales del crecimiento de Honduras, en una época marcada por la competitividad basada en el crecimiento.

Una segunda parte trata acerca del crecimiento económico. Se analizan las principales restricciones de la economía, particularmente el bajo crecimiento del producto por habitante, la brecha externa, las presiones inflacionarias de los años noventa y los programas de ajuste implementados. Dada su importancia, se efectúa un análisis desagregado de las finanzas públicas. Por último, se incluye una apreciación sobre dos reformas estructurales clave: la política externa y el sistema financiero.

La última parte examina la base productiva. Se considera la competitividad de la economía en algunos de sus sectores prioritarios; la situación de la seguridad alimentaria y el protagonismo del ingreso como su determinante; y el uso poco eficiente de los recursos naturales. Se concluye con una apreciación del mercado energético, con particular atención a la leña.

Un esfuerzo especial se desarrolló para el análisis de indicadores estadísticos económicos y sociales. Así, el estudio es complementado con una propuesta contenida en el informe “*Indicadores Seleccionados sobre Políticas Sociales, Macroeconomía y Base Productiva*” (LC/MEX/R.659), que permiten dar seguimiento a este análisis.

Se agradece a la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Honduras y a los representantes de los organismos y agencias de Naciones Unidas la confianza depositada, el apoyo sostenido a lo largo de este estudio, sus observaciones y los valiosos comentarios que lo orientaron.

I. LA DEUDA SOCIAL ACUMULADA Y EL DÉBIL CAPITAL HUMANO: LOS DESAFÍOS DEL CAPITAL HUMANO

A. POBLACIÓN Y CONDICIONES SOCIALES

Las condiciones en que se ha desenvuelto la economía y la sociedad de Honduras durante los últimos años, debidas un tanto a carencias estructurales como, en algunos períodos, a manejos inadecuados de la política económica y social, sugieren la posibilidad de que el país se encuentre atrapado en un círculo vicioso de pobreza crónica: la prevalencia de bajos niveles de nutrición y bienestar en grandes núcleos de la sociedad se traduce en un limitado perfil de los recursos humanos hondureños, baja productividad y, por lo tanto, precarios ingresos personales.

1. Población

En 1996, la población de Honduras se estimaba en 5.5 millones. De ésta, 42% tenía menos de 14 años. Joven, como lo es, se espera que permanezca así en el futuro previsible, lo que refleja la persistencia de una alta tasa de crecimiento demográfico, estimada en 2.54%, una de las más altas de América Latina,² aunque tiende a descender lentamente. Estas características de la población hondureña sugieren una faceta de lo que deben ser las áreas prioritarias de la política gubernamental en materia de educación y de salud básica. Además, dado que las condiciones generales de salud mejoran, el país experimentará progresivamente una tendencia al envejecimiento. En 20 años, el número de personas de 65 años o más prácticamente se habrá duplicado, lo cual implicará la necesidad de una mayor intervención gubernamental, en especial en las áreas de previsión social y de asistencia económica a las personas de mayor edad.

Las mujeres representan el 49.6% de la población.³ Históricamente se ha identificado a este grupo como uno de los más vulnerables a la pobreza. Además, un elevado porcentaje de la población habita en zonas rurales, algunas de muy difícil acceso, lo cual complica más la situación de la mujer, pues la pobreza extrema afecta mucho más a la población rural, y dentro de ésta son las mujeres quienes llevan la peor parte.

² Guatemala (2.81%) y la Guyana Francesa (3.93%) tienen las tasas más altas de crecimiento de población en la región. Véase United Nations/Population Division, "World Population Prospects: the 1996 Revision", Annex I: Demographic Indicators (mimeo), octubre de 1996.

³ CEPAL, "Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe", edición del bienio 1996-1997, cuadro 35, pág. 82, 17 de noviembre de 1997.

a) Distribución geográfica y migración

Aunque la agricultura tiene un peso importante en la economía hondureña y la mayoría de su población habita en zonas rurales, esto parece estar cambiando aceleradamente: las estimaciones publicadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señalan que la proporción de la población urbana respecto del total pasó de alrededor de 31% en 1975 a casi 50% en 1994.⁴ Además, existe una notoria tendencia a la concentración de la población en las regiones centrales del país (departamentos de Francisco Morazán, Comayagua, Santa Bárbara, Cortés y Atlántida), en especial en las dos zonas metropolitanas más importantes, Tegucigalpa y San Pedro Sula, con tasas de crecimiento poblacional de 6% promedio durante los años setenta y de 4.7% en los ochenta, lo cual se explica en parte por los movimientos migratorios internos.⁵

Sin embargo, la población también se desplaza a otras regiones del país, como Olancho y Gracias a Dios, porque ahí todavía hay posibilidades de adquirir tierras. En general, las regiones del norte y del centro-norte han atraído migrantes, mientras que los departamentos ubicados a lo largo de la frontera salvadoreña han sufrido la pérdida de parte de sus poblaciones.⁶ Una de las razones de este último movimiento fue la guerra civil en El Salvador, por la que alrededor de 20,000 hondureños emigraron a otras zonas del país, proceso que no parece haberse revertido completamente con la pacificación en El Salvador, lo que se debe, entre otras cosas, al alto grado de pobreza en que se encuentra la región.⁷

Por otra parte, el proceso migratorio hacia las regiones del norte, en especial de mujeres trabajadoras, se debe al establecimiento de zonas francas industriales. La importancia de la maquila para la economía hondureña ha aumentado durante los últimos años y ha generado un número considerable de empleos.⁸ Las mujeres también predominan en los flujos a las dos zonas urbanas más importantes, Tegucigalpa y San Pedro Sula, mientras que los hombres dominan en las

⁴ Datos obtenidos del "United Nations Demographic Yearbook", que, incidentalmente, alerta al lector sobre la calidad de la información proporcionada. Por otra parte, las estimaciones de la CEPAL indican una tendencia más lenta: 32% en 1975 y 44% en 1995. Véase *United Nations "Demographic Yearbook, 1994"*, United Nations sales publication No. E/F.96 XIII, 1996, y CEPAL, "Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1996", United Nations sales publication No. E/S.97.II.G1, febrero de 1997.

⁵ Gobierno de Honduras/Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), "Informe de Ejercicio de Revisión del Programa y Desarrollo de Estrategias 1995" (mimeo), Tegucigalpa, octubre de 1995.

⁶ *Ibidem*.

⁷ CEPAL, "El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica", *Estudios e Informes de la CEPAL*, No. 89, marzo de 1993 (United Nations sales publications No.S.93.II.G.3), pág. 33.

⁸ Un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) indica que, contrariamente a otros países de América Central y del Caribe, el promedio de los salarios por hora en el caso de la maquila hondureña (zonas libres y zonas industriales de procesamiento) es sustancialmente más bajo (59%) que el salario que prevalece en el sector manufacturero no maquilador. Véase J.J. Pérez Sáinz, "Impacto socio-laboral de maquilas y zonas francas en Centroamérica y República Dominicana" (OIT, documento de trabajo 16), San José, OIT, 1995, y véase también la sección A del capítulo III de este estudio, "Competitividad y progreso técnico".

migraciones que se dirigen hacia los departamentos de Atlántida y Colón, que son zonas de orientación más agrícola.⁹

b) Crecimiento de la población

El crecimiento de la población está determinado por las tendencias de fecundidad, mortalidad y migración. La primera ha declinado paulatinamente en los últimos años, la segunda lo ha hecho más rápidamente y la migración internacional tiene un peso específico de poca consideración.

c) Tendencias de fecundidad

Según las estimaciones que utiliza la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN) en su ejercicio de proyección de población, la tasa total de fecundidad (TTF) actual de Honduras es de 4.3 hijos por mujer, lo que representa la cuarta tasa más alta entre todos los países de América Latina, después de Haití, Guatemala y Bolivia. La reciente Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar (ENESF-96) estimó la TTF en 4.9 hijos por mujer, lo cual indica que esta tasa no está disminuyendo tan rápido como se esperaba y, en consecuencia, el crecimiento de la población puede ser más alto de lo que señala el informe. Además, se debe destacar que cualquier promedio en el ámbito nacional encubre importantes diferencias regionales; de hecho, se ha estimado que en las zonas rurales la TTF es en realidad dos veces más alta que la de las áreas urbanas. A esto hay que añadir que existe una relación inversa entre los niveles de ingresos, la posibilidad de educación y la fecundidad. La ENESF-96 ha indicado que la TTF en las zonas rurales se estima en 6.34 hijos por mujer, mientras que en Tegucigalpa y San Pedro Sula se ubicó en 3.14 durante el período 1993-1995. Este mismo estudio indica que la TTF alcanzaba 7 hijos por mujer sin escolaridad, mientras que las que habían recibido 7 años o más de educación formal tenían una TTF de alrededor de 2.9.

A pesar de la caída modesta de la TTF, Honduras ha estado experimentando un aumento en el número absoluto de nacimientos, lo que, aunado al descenso de las tasas de mortalidad, constituye el componente más importante del crecimiento de su población. Este fenómeno también se ha observado en otros países en desarrollo de bajos ingresos, y se puede explicar por el aumento de los grupos de mujeres en edad reproductiva.¹⁰ La participación de las mujeres en edad reproductiva sigue creciendo y se proyecta que para el 2010 será cinco puntos porcentuales más alta a la observada hoy día.

⁹ Gobierno de Honduras/FNUAP (1995), *op. cit.*

¹⁰ United Nations, "World Population Monitoring 1993" (United Nations sales publications No. E.95.XIII.8).

d) Salud reproductiva

Las tendencias de fecundidad reflejan las costumbres culturales y sociales, las condiciones económicas y el efecto que produce la intervención de las políticas gubernamentales en este campo. De acuerdo con la ENESF 1991-1992, las mujeres hondureñas son sexualmente activas a temprana edad; de ellas, cerca de 9% tienen su primera relación sexual antes de los 15 años, y 47% entre los 15 y los 19 años. La ENESF-96 indica un aumento de esa tendencia, pues 11% de las mujeres encuestadas declararon haber tenido su primera relación sexual a los 15 años.¹¹ El embarazo entre las adolescentes es un problema creciente en el país, pero no existen estadísticas precisas para cuantificarlo. La encuesta sólo expone que alrededor de 27% de las mujeres encuestadas tuvieron su primer hijo antes de los 18 años.

El acceso a la planeación familiar es muy limitado. Los servicios existentes captan aproximadamente 5% de la población a la que están dirigidos. Sin embargo, la prevalencia del uso de anticonceptivos parece estar aumentando: alcanzó 46% de las mujeres casadas en edad reproductiva, incluyendo aquellas que viven en unión consensual, en los años que precedieron a la ENESF 1991-1992, y 50% en 1993-1995.¹² Una vez más, el uso de anticonceptivos es más alto en las zonas urbanas (62%) que en las rurales (40%) y muestra una relación directa con el grado de escolaridad y las condiciones socioeconómicas.¹³ Los resultados de la última ENESF demostraron un aumento gradual en el número de mujeres que optan por métodos contraceptivos permanentes. La esterilización de la mujer es el método de contracepción predominante, y lo practican 18% de las mujeres casadas o en unión consensual en edad reproductiva; siguen los anticonceptivos orales (alrededor de 10%) y los dispositivos intrauterinos (8.5%). Sólo alrededor de 3% usa condones, hecho que puede traer implicaciones serias en términos de la transmisión del virus del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), o virus VIH, y de otras enfermedades contagiosas por vía sexual. El aborto, aunque ilegal en el país, es bastante frecuente y plantea graves riesgos contra la salud y la vida misma de las mujeres que lo practican.

Se han observado algunas mejorías en el acceso a la atención básica prenatal; alrededor de 84% de las mujeres embarazadas reciben algún tipo de asistencia médica por personal capacitado durante el parto. Sin embargo, el número de muertes maternas sigue siendo alto en Honduras, alcanzando 221 por cada 100,000 nacidos vivos en 1990, una de las tasas más altas en América Latina. En el departamento de Gracias a Dios, por ejemplo, las muertes maternas fueron de 878 por

¹¹ Es interesante destacar que existen diferencias considerables según el grado de escolaridad. Por ejemplo, las mujeres que no han recibido ninguna educación formal tienen su primera relación sexual a una edad más temprana (70% de ellas antes de los 17 años) que las que han completado la educación primaria (53%). De las mujeres que completaron la educación secundaria solamente 19% tuvo su primera relación sexual antes de los 17 años. (Datos de la ENESF-96, recuadro SEX-5A.)

¹² La prevalencia del uso de anticonceptivos de las mujeres en el grupo de edad de 14 a 44 años es considerablemente más baja (32%). (Recuadro PF-14^a.)

¹³ La ENESF-96 indica también que 80% de las mujeres en edad reproductiva no desean quedar embarazadas (48% ya no quieren más hijos). Las mujeres con menor grado de escolaridad y con nivel socioeconómico más bajo tienen menos deseos de tener más hijos que el resto: así, 56% de las mujeres sin escolaridad no quieren más hijos, lo cual contrasta con el 42% de las mujeres con 7 o más años de escolaridad (recuadro FEC-16). Las mujeres pobres con escolaridad son las que precisamente tienen menos acceso a la planeación familiar.

cada 100,000 nacimientos, mientras que en las zonas sanitarias números 2 y 5 esta cifra fue por lo menos 50% más alta que el promedio nacional en 1990.¹⁴

La tasa de mortalidad materna mencionada es 4.4 veces mayor que la tasa oficial reportada a través del registro de estadísticas vitales, que establece una tasa de 50 por 100,000 nacidos vivos. Este dato evidencia un marcado subregistro que impide medir el avance en la reducción de la mortalidad materna a menos que se realicen nuevos estudios.

En el ámbito nacional, las muertes maternas son el factor más importante de defunciones de mujeres entre 15 y 49 años (21.7%). Las hemorragias, que son la causa principal de estas muertes (32%), pueden relacionarse con la falta de cuidados adecuados, la gran incidencia de los abortos ilegales y el estado de desnutrición que presentan muchas de las mujeres embarazadas. Además, la anemia es muy común, lo cual aumenta el riesgo de hemorragias en el puerperio. Asimismo, el número de muertes maternas en el país refleja, en parte, la baja calidad de los servicios que se prestan, así como la necesidad de mejorar los conocimientos técnicos del personal que trabaja en los centros de salud rurales (CESARES) y de las comadronas, quienes atienden 38% de los partos en el país.

Es preciso ampliar el acceso a los servicios sanitarios, incluyendo la planeación familiar. La mayoría de estas muertes se podría prevenir si se usaran métodos contraceptivos efectivos para que los alumbramientos fueran adecuadamente espaciados, se evitaran los embarazos y se advirtiera de las posibles complicaciones mediante un cuidado apropiado. El hecho de que la Asociación Hondureña de Planificación de la Familia (ASHONPLAFA), que proporciona alrededor de una cuarta parte de los servicios y/o métodos contraceptivos, esté obligada a ser autosuficiente financieramente para el año 2000, puede tener un impacto negativo en la capacidad de acceso de los estratos más pobres de la población a los servicios de planeación familiar.¹⁵

Entre las enfermedades que se transmiten por vía sexual, los datos publicados por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) mostraron un reciente descenso en la incidencia tanto de la sífilis como de la gonorrea. Por el contrario, ha habido un incremento en el número de personas afectadas por el SIDA. A finales de 1995 se detectaron 5,810 casos en total, lo que representa un aumento de cerca de 15% sobre el nivel de 1994; al concluir 1996 se reportaron alrededor de 8,300 casos, que significaron un nuevo incremento anual de 43%. Según los limitados datos disponibles (que reflejan sólo los casos que reciben atención en la red hospitalaria), la incidencia del SIDA es alta entre los heterosexuales, pues 82% de los casos reportados recaen en este grupo. La mayoría de los casos de SIDA se ubica en las áreas urbanas más grandes: San Pedro Sula (33%), y Tegucigalpa (19%).¹⁶

¹⁴ Resultados preliminares sobre mortalidad en 1995 indican que las muertes maternas descendieron a 172 por 100,000. Para propósitos de ejecución de políticas de salud, Honduras está dividido en nueve zonas o regiones, entre las que se incluye la Zona Metropolitana.

¹⁵ Gobierno de Honduras/FNUAP (1995), *op. cit.*, pág. 22.

¹⁶ Los datos de la OPS indican que la incidencia de sífilis bajó de 31.8 por 100,000 habitantes en 1994 a 18.8 en 1995, y la incidencia de gonorrea disminuyó de 55.9 por 100,000 habitantes en 1994 a 44.2 en 1995. Información obtenida de <http://www.paho-who.hn/salud3.htm#salud> el 13 de mayo de 1997.

e) Tendencias de mortalidad

La población hondureña ahora es más longeva. La expectativa de vida al nacer pasó de 58 años en 1978 a 69 años en 1995, cifra que coloca al país en el promedio de la región latinoamericana. Aun cuando la calidad de la información es cuestionable e incompleta, los datos disponibles indican que la mayoría de las muertes son consecuencia de enfermedades contagiosas, como las infecciones agudas respiratorias, las perinatales y las diarreas —que son afecciones típicas de los países en desarrollo de bajo ingreso, con un grado de fecundidad relativamente alto y poblaciones jóvenes—, así como de enfermedades no contagiosas como las cardiovasculares y los neoplasmas malignos, que son causa común de muerte en los países desarrollados de alto ingreso, con baja fecundidad y poblaciones de edad relativamente avanzada. Además, como se indicó anteriormente, el SIDA es un problema que va en aumento en el país, al igual que las muertes asociadas con la violencia (los homicidios predominan) y los accidentes de tráfico.

La mortalidad ha bajado en todos los grupos de edad, pero los avances más importantes se han obtenido en el grupo de niños de menos de 5 años (NM5A), cuya tasa se estimó en 53 por mil durante el período 1991-1995. Esto indica un descenso con relación al nivel observado en el período 1987-1991 (65 por mil, dato de la ENESF-96). Los factores más importantes que favorecen el continuo descenso en el grupo de NM5A han sido la disminución de la mortalidad infantil y la cobertura casi completa de la vacuna contra enfermedades inmunoprevenibles. La mortalidad infantil en 1991-1995 fue de 42 por cada mil nacidos vivos, lo que representa una mejoría respecto a la marca de 65 por cada mil que se registró en 1985.¹⁷ Sin embargo, el país debe continuar con sus esfuerzos por bajar la mortalidad infantil, dada la prevalencia de enfermedades que se pueden prevenir y curar. Entre los factores de mortalidad de ese grupo de edad destacan las infecciones respiratorias agudas, las deficiencias de nutrición y las complicaciones relacionadas con el parto.

f) Migración internacional

Durante la última década, la inestabilidad política de la región centroamericana originó un flujo considerable de refugiados y de gente desplazada. Honduras fue uno de los países de destino de esas personas. Se calcula que durante la época álgida de la guerra civil en los países vecinos, Honduras albergó por lo menos a 237,000 personas entre refugiados y gente desplazada (lo que correspondía a 5% de su población en 1988), casi todos provenientes de Nicaragua y El Salvador; de éstos, tan sólo 37,000 estaban reconocidos oficialmente como refugiados y, por tanto, podían contar de alguna manera con asistencia internacional.¹⁸ El final del conflicto civil tanto en El Salvador como en Nicaragua a principios de los años noventa, y la adopción de un plan de repatriación bajo los auspicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de los gobiernos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y México

¹⁷ Los datos reflejan estimaciones indirectas. Las estimaciones directas, que proporcionó la ENESF-96, indican cifras más bajas para ambos indicadores.

<i>Mortalidad por (1,000)</i>	<i>1987-1991</i>	<i>1991-1995</i>
<u>Infantil</u>	39	36
<u>Menores de 5 años</u>	55	48

¹⁸ CEPAL (marzo de 1993), *op. cit.*

(CIREFCA, Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos) llevaron a la clausura de campos de refugiados en el país y al retorno de los desplazados a sus países de origen.

Cuadro 1

HONDURAS: INDICADORES DEMOGRÁFICOS,
DE SALUD Y DE NUTRICIÓN

(Años seleccionados)

Concepto	Unidad de medida	1980	1985	1990	1996
Población total	Miles de habitantes	3,569	4,186	4,879	5,489
Crecimiento demográfico	Tasa anual	3.2	3.5	3.1	2.5 a/
Tasa de fecundidad	No. de hijos	6.6	6.0	5.6	4.3
Tasa de mortalidad	Por cada 1,000	11.0	8.9	7.0	5.4
Tasa de mortalidad infantil	Por 1,000 nacidos vivos	81.0	65.0	53.0	37.0
Gasto del gobierno en salud	Porcentajes del PIB	2.0	2.0	2.7	2.7 b/
Gasto del gobierno en salud por habitante	Dólares de 1990	15.0	14.0	18.0	19.0 b/
Disponibilidad de calorías	Diarias por habitante	2,133	...	2,210	...
Disponibilidad de proteínas	Gramos diarios por habitante	52.2	...	54.0	...
Población infantil desnutrida	Porcentajes	...	34.0	34.0 c/	39.0 d/

Fuente: CEPAL, "Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe", edición del bienio 1996-1997, México, mayo de 1997, y OPS/OMS, "Indicadores Básicos 1997", Washington, 1997.

a/ Corresponde a 1997.

b/ Corresponde a 1995. Al agregar las cifras del sector primario, el gasto sube a 5.3% en 1994, de acuerdo con datos de la OPS.

c/ Corresponde a 1991.

d/ Corresponde a 1994.

A pesar de lo anterior, Honduras se ha caracterizado por tener más salidas migratorias que entradas. Aun cuando es muy difícil precisar la magnitud de estos movimientos, en especial en presencia de los flujos de migrantes ilegales principalmente hacia los Estados Unidos, se calcula que la contribución de los flujos migratorios al crecimiento de la población es hoy en día modesto y su importancia relativa ha decrecido con el paso del tiempo. Por ejemplo, la SECPLAN estimó un flujo hacia fuera del país de unas 8,600 personas en 1997, lo cual representa una reducción de la tasa de crecimiento de la población de 2.7% a 2.5% en este año.

g) Fuerza de trabajo

En 1995 se estimaba que la fuerza laboral hondureña comprendía alrededor de 1.9 millones de personas, 70% de las cuales eran hombres.¹⁹ La fuerza laboral ha ido creciendo con bastante rapidez en virtud del alto crecimiento de la población económicamente activa (PEA), que entre 1990 y 1995 fue cercana a 3.5% promedio anual, y del aumento en la tasa de participación femenina (población económicamente activa respecto de la población en edad de trabajar), aunque esta última sigue siendo baja (30%). Sin embargo, como consecuencia de los patrones culturales existentes, la sociedad en su conjunto no valora el trabajo productivo-reproductivo de la mujer, lo que contribuye a explicar esa baja participación. Considerando que las tasas actuales permanecieran constantes en los próximos 10 años, lo cual es poco realista, y que la PEA siga creciendo a 3.5% anual, sería necesario crear alrededor de 66,500 puestos adicionales de trabajo al año para absorber a los nuevos postulantes a la fuerza laboral. Este es un reto de enormes dimensiones para los próximos gobiernos, sobre todo si se toma en cuenta que la globalización exige una mejor educación y mayor capacitación de la fuerza de trabajo.

Los datos obtenidos de la Encuesta Permanente de Hogares que se realizó en octubre de 1995 indican que alrededor de 5% de la población económicamente activa (unas 86,000 personas) se compone de trabajadores con edades entre 10 y 14 años, y su tasa de participación es de 11%.

La mayoría de estos niños trabajan en sus hogares sin remuneración (alrededor de 60%) o trabajan como asalariados en el sector privado (cerca de 20%). La tasa de participación del grupo de edad entre 15 y 19 años es considerablemente mayor (45%) y constituye otro 15% de la fuerza laboral. Lo anterior implica que 20% de la fuerza de trabajo hondureña tiene menos de 19 años de edad.

El 41% de los trabajadores está empleado en el sector agrícola. Sin embargo, la importancia relativa de la agricultura como fuente de empleo ha disminuido, lo cual se debe, en parte, al hecho de que los nuevos postulantes femeninos al mercado laboral suelen encontrar trabajos en las ciudades y en el sector de servicios, mientras que los masculinos predominan en el sector agrícola.

A pesar de lo anterior, las mujeres contribuyen todavía de manera importante a la producción agrícola. La contribución se da de varios modos: en forma de trabajo individual o colectivo, como apoyo al trabajo agrícola del esposo o compañero, o realizando tareas en la producción, procesamiento y comercialización en pequeña escala. Además, es exclusiva responsabilidad de las campesinas el efectuar las tareas domésticas y reproductivas. Sin embargo, todo este trabajo se considera de poco o nulo valor, por lo que pasa desapercibido para la sociedad.

El 48% de la fuerza laboral es asalariada, lo que representa más de dos terceras partes del total de trabajadores urbanos y casi una tercera de los rurales. Estos últimos se emplean en la agricultura, y en los servicios y la manufactura relacionados con ella, como el transporte de productos y el procesamiento de alimentos. Sin embargo, predomina el trabajador por cuenta propia, que labora en el hogar y que no tiene ningún salario. Este es el caso de los campesinos

¹⁹ La Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC) recopila y publica dos veces al año los datos sobre la fuerza de trabajo mediante su Encuesta Permanente de Hogares.

minifundistas, que aseguran su sobrevivencia a través de una combinación de actividades tales como la venta de productos agrícolas, el empleo esporádico y las actividades de subsistencia.²⁰ El sector público absorbe menos de 8% de la fuerza laboral empleada.

Una gran parte del empleo urbano se genera en el sector informal, puesto que alrededor de 47% de la fuerza laboral es de autoempleados y de trabajadores familiares no remunerados, además de que las microempresas (establecimientos que emplean menos de 5 personas) absorben casi 60% de la población empleada.²¹

En 1995 la tasa de desempleo abierto nacional fue de 4.2%, aunque con valores más elevados en Tegucigalpa (6.9%) y San Pedro Sula (5.2%), lo que refleja las mayores presiones laborales en las áreas urbanas. En éstas tiene su mayor importancia el sector informal, mientras que en las zonas rurales predominan las actividades de subsistencia. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 1995 indicaban un 1.7% adicional de la fuerza laboral como subempleados visibles, es decir, que trabajan menos de 36 horas por semana. La encuesta también proporciona datos sobre el subempleo invisible (24%), el cual se refiere a los trabajadores que "habiendo trabajado 36 horas semanales o más, tuvieran ingresos mensuales inferiores al salario mínimo promedio mensual por rama de actividad económica y área geográfica".²² Tal y como declara el Banco Mundial, y según su propia definición, éste no es un indicador del subempleo invisible, sino más bien de los bajos niveles salariales que se pagan en el país y del incumplimiento de las normas laborales existentes.²³

De acuerdo con los datos disponibles no existe una diferencia significativa entre la tasa de desempleo femenina y la masculina. De hecho, el desempleo femenino es ligeramente más bajo que el masculino, y el desempleo abierto en las zonas urbanas es más elevado que el nacional: 6.6% a finales de 1995.

El grado de escolaridad de la fuerza laboral empleada es bajo: 19% de los trabajadores no ha asistido a la escuela y otro 18% ha completado menos de tres años de educación primaria. Además, el nivel promedio de educación de toda la población es de 3.9 años. Esto puede explicar la baja productividad y el nivel de salarios que recibe la fuerza de trabajo hondureña. Esta situación crea desafíos adicionales para el gobierno en su búsqueda de un crecimiento sustentable. Como se verá más adelante, el nivel actual de escolaridad de la población, asociado a las otras necesidades básicas no satisfechas, implica que la fuerza laboral no es capaz de responder a las demandas de un patrón de desarrollo económico más dinámico. Esto conduce a un círculo vicioso (o un mecanismo de retroalimentación) de baja productividad y de graves carencias de recursos, que a su vez impiden, o por lo menos hacen mucho más difícil —junto con el éxito limitado de algunas de las

²⁰ Banco Mundial, "Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment" (report No. 13317-HO), 17 de noviembre de 1994.

²¹ La definición del sector informal es un asunto muy controvertido y, dada la falta de registros y la naturaleza bastante fluida del sector, cualquier dato relacionado con éste debe interpretarse con extrema precaución. Las cifras proporcionadas arriba son altamente agregadas e incluyen profesionales y personal técnico que generalmente no se clasifican como trabajadores informales.

²² DGE, 14^a Encuesta Permanente de Hogares, octubre de 1995, Tegucigalpa, mayo de 1996, pág. vi.

²³ Banco Mundial (noviembre de 1994), *op. cit.*, pág. 63.

intervenciones políticas que se han intentado— mejorar la calidad del capital humano del país, factor indispensable para permitir un aumento de la productividad, una mayor competitividad y, por tanto, un crecimiento más rápido del ingreso.

Cuadro 2

HONDURAS: TASAS DE DESEMPLEO
ABIERTO EN 1995

(Porcentajes de la PEA)

	Tasas
General	4.2
Masculino	4.2
Femenino	4.1
Jóvenes	5.5
Urbano	6.6
Rural	2.0

Fuente: DGECS, 14^a Encuesta Permanente de Hogares.

La falta de capacitación podría constituir el obstáculo más visible ante la política de crecimiento del país.

2. Condiciones sociales

El gobierno hondureño define el desarrollo humano sostenible, objetivo de la política social, como el "proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como el centro y sujeto primordial del desarrollo por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica, cultural, regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana en la convivencia específica y en armonía con la naturaleza sin comprometer los recursos presentes, garantizando con ello la calidad de vida de las generaciones futuras".²⁴

La política social se estructura en siete grandes áreas: educación, salud, nutrición, seguridad social, vivienda, empleo y remuneraciones, y compensación social. Como porcentaje de los gastos totales del gobierno central, la participación del gasto en los sectores sociales (educación, salud, asistencia social, trabajo y previsión social, ayudas para el proceso de ajuste, subsidios al transporte urbano, a la energía eléctrica y a la seguridad ciudadana, los programas de emergencia y el apoyo al Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS) pasó de 31% en 1993 a 36% en 1996, según se observa en el cuadro 3.

²⁴ Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (SETCO), *Política Social: Desarrollo Social y Superación de la Pobreza*, Tegucigalpa, marzo de 1997, pág. 3.

Después del severo ajuste presupuestal de 1994, el gasto social reinició su tasa de crecimiento y ha quedado protegido de la declinación observada en el gasto total del sector público: mientras éste se redujo 1.7% anual en términos reales durante el período 1992-1996, aquél registró un incremento de 1.7%. Sin embargo, este crecimiento anual fue inferior al de la población y, en consecuencia, supuso un descenso del gasto por habitante.

En 1996, los gastos en educación absorbieron casi 45% de los recursos asignados a los sectores sociales; le siguieron en importancia los de salud pública y asistencia social (27%), y muy por abajo quedaron los de trabajo y previsión social. Fuera de los ministerios destacan las asignaciones al FHIS, con 12% del total, y los subsidios y ajustes (9%), entre los que sobresalen los de energía eléctrica.

Cuadro 3

HONDURAS: GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes del gasto total)

Concepto	1992	1993	1994	1995	1996
Ministerios	25.8	22.3	24.8	26.7	26.3
Educación pública	14.5	12.9	14.5	14.8	15.9
Salud pública y asistencia social	10.4	8.6	9.4	11.3	9.6
Trabajo y prevención social	0.9	0.8	0.9	0.6	0.8
Transferencias	5.3	8.2	4.2	4.2	9.4
FHIS a/	2.3	4.2	1.7	1.8	4.3
PRAF b/	0.8	0.9	0.6	1.4	1.8
Otros (subsidios/ajuste)	2.2	3.1	1.9	1.0	3.3
Gasto social	31.1	30.5	29.0	30.9	35.7
Gasto social por habitante c/	57.0	58.0	50.0	53.0	...

Fuentes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público y CEPAL.

a/ Fondo Hondureño de Inversión Social.

b/ Programa de Asignación Familiar.

c/ Dólares de 1970.

a) Educación

El sistema de educación hondureño está formado por los siguientes ciclos: preescolar, primaria, secundaria y nivel terciario. El primero es obligatorio y el Estado tiene la responsabilidad de garantizarlo de manera universal y gratuita. El análisis de los indicadores básicos disponibles muestra que, a pesar de que se han logrado algunos avances en la cobertura y el acceso al sistema educativo por parte de la población, aún persisten serios problemas en términos de equidad, calidad,

eficiencia y eficacia. La mayor parte del presupuesto de educación se destina al gasto corriente. Los gastos administrativos, por ejemplo, absorben 14% del presupuesto total. Es más costoso administrar (190.86 lempiras por estudiante registrado al año), que ofrecer educación a un estudiante de primaria, cuyo costo promedio es de 111.84 lempiras por año, a precios de 1978. El financiamiento de la educación terciaria absorbe 19% del presupuesto del Ministerio de Educación, pero los estudiantes matriculados en el nivel universitario representan sólo 4% de la matrícula del país. De la misma manera, a la educación para adultos se destina menos de 1% del presupuesto sectorial, no obstante que el analfabetismo afecta a casi 30% de la población hondureña adulta.

En el nivel primario, a pesar de algunos progresos durante la década de los noventa, aún se presenta una alta tasa de repetición de grado, superior a 10% en 1996, que llega a 20% entre los estudiantes del primer año. La tasa de deserción se estima en 3.5%, y sólo 29% de los estudiantes completan su instrucción en seis años. El promedio para terminar este nivel de instrucción es de nueve años, y 48% de los estudiantes inscritos nunca llegan a completarlo.

La repetición de grado se considera el principal problema de la educación primaria y contribuye al deterioro de su calidad, puesto que aumenta el número promedio de estudiantes en clase. La deserción se explica porque los estudiantes eventualmente envejecen o se desmotivan, al tiempo que los padres más pobres no encuentran razones objetivas, en términos de progreso y de costos de oportunidad, para mantener a sus hijos en la escuela.

Dos factores principales explican las altas tasas de repetición en la educación primaria: la deficiente calidad (falta de infraestructura y de materiales didácticos, técnicas ineficaces de instrucción, sobre todo en las áreas rurales con grupos muy numerosos, altos niveles de absentismo de los maestros y su baja calificación) y las poco favorables condiciones socioeconómicas de los estudiantes (mala nutrición, padres con bajos niveles de instrucción sin posibilidades de motivar a sus hijos y, en general, un ambiente familiar poco propicio).

Pese a los problemas en el ramo, se notan avances en la reducción del analfabetismo entre la población femenina. Mientras a inicios de los años setenta, un 42% de las mujeres eran analfabetas, para 1988 este porcentaje bajó a 32% en el ámbito nacional; sin embargo, la tasa en áreas rurales es más del doble (43%) que en las áreas urbanas (18%).²⁵

En 1990 las mujeres formaban 51.1% de la población analfabeta total; de éstas 25.5% vivía en el área urbana y el resto en el área rural. Esta tendencia, además de reflejar la poca atención que el gobierno presta a las mujeres del área rural, también obedece a las ideas prevalecientes en el campo. Se piensa que para atender las tareas del hogar las mujeres no necesitan asistir a la escuela y, por otra parte, forman uniones de pareja a muy temprana edad.²⁶

²⁵ Presidencia de la República, Oficina Gubernamental de la Mujer, "*Informe Nacional de la Mujer*", agosto de 1994.

²⁶ López, Armida; "*La Mujer Hondureña en Cifras*", Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Unidad de Docencia e Investigación en Población (UDIP), 1990.

En la educación secundaria se reproducen muchos de los problemas de la primaria; sin embargo, un factor de diferencia se da por el hecho de que 42% de la matrícula de este nivel es atendida por la iniciativa privada, situación que se observa fundamentalmente en las ciudades. Conviene destacar el predominio de estudiantes de sexo femenino, puesto que en esa etapa los hombres se incorporan al mercado laboral.

La tasa de deserción fue de 10.6% en 1995 y la de repetición de grado de casi 9%. Sólo 52% de los estudiantes del ciclo común de cultura general se graduaron en los tres años que comprende el programa, y 48% del ciclo diversificado (carreras de bachillerato, magisterio, secretariado, comercio y las carreras técnicas) lo hicieron entre los dos y cuatro años correspondientes.

La calidad de la educación recibida en el nivel de secundaria se sitúa abajo del promedio deseable, por lo que los certificados tienen poco valor práctico. Así, una encuesta de evaluación levantada por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras en 1995 sobre los conocimientos adquiridos en matemáticas por los estudiantes de secundaria, muestra que sólo 1% de éstos contaba con la suficiente preparación. Por tanto, el sistema educativo es inapropiado para satisfacer las expectativas tanto de los estudiantes como de sus empleadores potenciales.

La información sobre la calidad de la educación en el nivel universitario muestra que existen problemas graves: se observan altas tasas de deserción y de repetición, y la mayoría de los estudiantes que completan sus cursos toman tres veces más tiempo del establecido. Sólo 21% de ellos logra graduarse en cuatro o cinco años, y a pesar de la alta participación del presupuesto público en este renglón, las capacidades de investigación de la universidad pública son muy limitadas.

Actualmente, 29% de la población adulta (10 años y más) es analfabeta, problema que se recrudece en las áreas rurales, entre la gente de mayor edad y entre las etnias. Los adultos tienen poco acceso al sistema educativo: 17% de la población de 10 años y más, y 23% de la de 20 y más, no cuentan con educación formal de ningún tipo, y en el mejor de los casos llegan a tres años de primaria (24.8% y 21.7%, respectivamente). Los esfuerzos por mejorar esta situación deben ser prioritarios, dada la necesidad de contar con fuerza de trabajo calificada.

Hace falta construir más escuelas, aun cuando esto ya se ha realizado en los últimos años por medio del FHIS. También se ha logrado incentivar a los padres para que envíen a sus hijos a las mismas. Administrativamente se requiere que las autoridades jerarquicen los problemas por resolver y que lleven a la práctica políticas eficientes.²⁷

²⁷ En la sección C, apartado 7) sobre infancia y juventud, se incluye un análisis complementario acerca de la educación de la niñez y la juventud.

b) Salud y nutrición

El Ministerio de Salud Pública (MSP) es el órgano del sector público responsable del diseño y la aplicación de las políticas de salud en el país, así como de proporcionar a la mayor escala estos servicios, cuya cobertura estimada en 1995 alcanzó a 60% de la población. Otra institución importante es el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), que mediante sus clínicas y hospitales en Tegucigalpa y San Pedro Sula proporciona servicios de maternidad y otros a sus afiliados; este instituto cubrió en ese año un promedio de 12% de la población. El sector privado, por medio de hospitales, clínicas, practicantes privados y organizaciones no gubernamentales (ONG) ha desempeñado una importante función en este rubro. Finalmente, el abastecimiento de agua y saneamiento son responsabilidad del Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) y de la División de Medio Ambiente y Salud, dependiente del MSP.²⁸

Se cree que existe una subestimación de entre 40% y 50% del total de defunciones del país. Asimismo, en el caso de los nacimientos se considera que hay una subestimación de 20%, particularmente en las áreas rurales, donde el porcentaje de nacimientos no institucionales es generalmente alto. Los errores de información en las defunciones se dan cuando se reportan, lo que generalmente lleva a cabo un familiar. Normalmente la causa es desconocida, no se dice la razón verdadera; en otras ocasiones el empleado responsable califica la muerte de manera equivocada en el libro de registros vitales. Por estos mismos problemas es posible también que la incidencia de ciertas enfermedades sea más alta de lo que sugieren las estadísticas disponibles.²⁹

Durante los últimos años el país ha alcanzado logros considerables sobre algunos problemas específicos de salud. A pesar de ello, se deben enfrentar retos para disminuir el número de muertes causadas por padecimientos como diarreas e infecciones respiratorias agudas —sobre todo en niños— así como por la falta de atención a mujeres al dar a luz. Es necesario también hacer frente a las tendencias negativas de las enfermedades cardiovasculares, los homicidios, las muertes a causa de accidentes y la alta incidencia del SIDA.

La mayor parte de las defunciones en el país reflejan la falta de acceso a los servicios públicos o privados de salud y la deficiente calidad de los mismos (por ejemplo las muertes por maternidad), junto con un bajo nivel de educación y hábitos inadecuados de higiene (defunciones provocadas por diarrea), así como las dificultades económicas del país en su conjunto. Al mismo tiempo se observa un incremento en las defunciones por causas de violencia y por homicidios.

²⁸ Para una ampliación sobre los servicios de salud en el país con un enfoque institucional y de asignación de gastos incluyendo regiones, véase, por ejemplo, Unidad Regional de Asistencia para el Sector Social, *Honduras El Gasto Social y su Eficiencia*, Tegucigalpa, julio de 1996, págs. 59-67.

²⁹ La información sobre aspectos específicos de la salud se obtiene, además de las fuentes mencionadas, mediante encuestas, entre ellas la *Encuesta Nacional de Hogares* y el *Censo de Talla en Escolares de Primer Grado*.

Cuadro 4

HONDURAS: INCIDENCIA DE
ENFERMEDADES, 1996 a/

Enfermedad	Incidencia
Respiratorias agudas	15,817
Diarreas	4,290
Dengue	7,564
Leishmaniasis	22
Malaria	87,719
Tuberculosis	83.5 b/
Cólera	708
Sarampión	4
SIDA	134.6 b/
Cardiovasculares	91 c/

Fuentes: Ministerio de Salud Pública, Secretaría de Salud y OPS/OMS, Indicadores Básicos 1997.

a/ Casos reportados al año.

b/ Tasa por 1,000,000 de habitantes.

c/ 1995.

La tasa de mortalidad y la expansión de las enfermedades indica que existe una alta incidencia de padecimientos transmisibles, como las infecciones respiratorias y las diarreas, que son muy comunes entre la población de menos de cinco años, al igual que la tuberculosis, a la que se ha asociado crecientemente con el SIDA. El cólera ha quedado aparentemente bajo control, ya que el número de casos declinó de 5,000 en 1995 a 708 en 1996. Respecto del SIDA, desde 1986 se han identificado 5,903 casos, de los cuales 17.5% resultaron en decesos. Le siguen, dentro de las enfermedades transmitidas sexualmente, la gonorrea, que afecta a 43 de cada 100,000 habitantes, y la sífilis, que incide en 19 de cada 100,000 habitantes.

Un progreso considerable se ha observado en el área de enfermedades inmunopreventivas: no se reportó en 1996 ningún caso de poliomielitis o de difteria; sólo se supo de cuatro casos de sarampión. Por otro lado, en 1995 no se conoció ningún caso de tosferina y en 1996 se reportaron 240.

En Honduras hay muchas enfermedades transmisibles que afectan con mayor gravedad a la población económicamente activa y, por tanto, inciden en la productividad de la economía, ya que los trabajadores quedan temporalmente incapacitados. Tal es el caso de padecimientos como la malaria, la enfermedad de chagas, el dengue y la leishmaniasis.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar 1996 muestran que la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años continúa disminuyendo en el país, y que se ubicó en 53 por cada mil nacimientos vivos a lo largo del período 1991-1995, cifra inferior a

la de 65 registrada en el lapso 1986-1990. La tasa de mortalidad infantil pasó de 50 por mil en este último período a 42 por mil en el de 1991-1995.

Dentro de las principales causas de mortalidad de los recién nacidos destaca la falta de atención en el parto, que refleja problemas de oferta de servicios médicos, seguida de las infecciones respiratorias agudas. Si un niño sobrevive su primer mes, entonces las diarreas y las infecciones respiratorias agudas se convierten en las causas principales de muerte durante los primeros meses de vida.

El gobierno se ha esforzado por ampliar los cuidados posnatales, aun a riesgo de comprometer la calidad de los servicios. Por otra parte, las medidas gubernamentales sobre inmunización han sido efectivas y, gracias a esos esfuerzos, las muertes causadas por enfermedades inmunológicas de carácter preventivo se han reducido sustancialmente: ahora suponen menos de 1% de las muertes de niños menores de cinco años. En este grupo de edad las causas principales de defunción son las infecciones respiratorias agudas y las diarreas. Después aparecen las enfermedades transmisibles, principalmente la malaria. Continúan otras como el SIDA, que se adquiere generalmente durante el nacimiento o la lactancia, y luego el tétanos.

Entre los 6 y los 15 años de edad, la principal causa de muerte por enfermedades inmunopreventivas fue la tosferina. Por otra parte, la mortalidad materna es la causa principal entre mujeres en edad reproductiva. Alrededor de 9% de estas defunciones tiene como causa el aborto, y 79% se debe a infecciones. Se estima que cerca de dos tercios ocurren fuera de hospitales, lo que evidencia un serio problema de acceso a los servicios médicos.

La desnutrición es otro problema de salud no sólo de los niños, sino de la mayoría de los jefes de familia. De acuerdo con un estudio de los hogares, la ingestión de calorías en el país es de 77% con respecto al ideal.³⁰ En gran medida, la deficiencia calórica se asocia con falta de micronutrientes, particularmente hierro entre los niños y las mujeres lactantes, así como yodo y vitamina A en determinados segmentos de la población.

El problema nutricional afecta principalmente a la población menor de cinco años. Alrededor de 40% de los niños evaluados sufren desnutrición crónica (retardo de la talla con respecto a la edad), y aproximadamente 2% resultó con desnutrición aguda (bajo peso con relación a la talla). El crecimiento es relativamente normal en los primeros tres meses de vida del niño. Luego se presenta un brusco incremento de la malnutrición, que se prolonga hasta los 23 meses; posteriormente, el indicador peso/talla desciende a valores similares a los del primer trimestre de vida, y el indicador talla/edad se estabiliza en niveles cercanos a 50%, lo que sugiere el carácter acumulativo e irreversible del daño crónico.

El bajo porcentaje de desnutrición aguda sugiere que no es la grave escasez de comida el principal problema de la alimentación, sino la composición de la dieta, lo que puede ser resultado de una oferta deficiente de alimentos, del acceso limitado a la comida o, alternativamente, de su uso inadecuado. También puede reflejar un problema multigeneracional, ya que los hijos de madres

³⁰ Rogers, B.L., y otros, *Determinants of Household Food Security in Honduras. A report on the National Household Consumption, Income, Expenditure and Nutrition Survey 1993-1994*, Washington, D. C., US Agency for International Development, noviembre de 1996.

desnutridas pueden tener talla baja, aunque ingieran alimentos adecuados. Asimismo, puede ser indicativo de enfermedades, parásitos y exceso de trabajo físico. Cabe recordar que las familias hondureñas sólo pueden satisfacer en promedio tres cuartas partes de las calorías que necesitan, y que la causa aparente de esto es principalmente la pobreza.

Los más altos índices de desnutrición infantil (aguda y crónica) se observan en el área rural, donde aproximadamente 2 de cada 10 niños presentan déficit en las relaciones peso/edad y peso/talla, y 5 de cada 10 en la relación con talla/edad.

En las áreas rurales se agrava el problema por los bajos ingresos y el acceso limitado a los mercados (lo mismo de bienes que de mano de obra), motivado por la falta de carreteras e infraestructura.

Para algunos expertos la desnutrición se relaciona también con la mala dieta y con prácticas inadecuadas en el cuidado de los niños, ya que la mayoría de las calorías se obtienen de sólo 10 alimentos, y los consumos de proteínas de origen animal y de vitaminas son muy bajos. Así, se ha observado que la diversidad de la dieta se relaciona directamente con el nivel de ingreso de las familias y con el grado de urbanización.³¹

El más bajo porcentaje de consumo adecuado de calorías se presenta entre la población perteneciente a los hogares más pobres. De ellos proviene la gran mayoría de los niños desnutridos menores de cinco años: 33% (peso/edad), 60.3% (talla/edad) y 3% (peso/talla). Tal situación contrasta con los índices de los niños pertenecientes al grupo de mayor gasto por habitante, cuyos porcentajes son de 1.9% y de 2.6% para los déficit mencionados.³²

Por otra parte, la inseguridad afecta particularmente a las mujeres; "tres de ellas son asesinadas cada mes por familiares masculinos y existen por lo menos cinco agresiones mensuales a mujeres". Más aún, "las mujeres más frecuentemente agredidas por familiares (47%) son jóvenes en edad reproductiva (16-30 años)".³³ Con el fin de acabar con estas prácticas, la Oficina Gubernamental de la Mujer ha apoyado la actualización y el fortalecimiento de mecanismos jurídicos que aseguren el ejercicio íntegro de sus derechos ciudadanos, destacando la aprobación de la Ley para la Prevención y Erradicación de la Violencia Doméstica contra la Mujer.

c) Agua, condiciones sanitarias y vivienda

De acuerdo con diferentes encuestas, al menos 71% de las familias de Honduras contó con agua en el período 1994-1995. Sin embargo, la información no permite deducir el grado de confiabilidad del líquido en términos de calidad y continuidad, ni el nivel de eficiencia del mantenimiento de los ductos, o de los sistemas de entrega y de bombeo. El acceso es mejor en las áreas urbanas que en las rurales y sólo entre 14% y 27% de las familias la reciben directamente en

³¹ Para una consideración complementaria del tema de desnutrición, véase más adelante la sección B del capítulo III acerca de la seguridad alimentaria.

³² SECPLAN, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNICEF, *Salud y nutrición. Un estudio de las encuestas de hogares*, Tegucigalpa, 1996.

³³ Gobierno de Honduras/FNUAP (1995), *op. cit.*

sus hogares. Además, alrededor de 50% no la tratan, es decir "la toman como viene". Entre 74% y 80% de las casas cuentan con servicios sanitarios (inodoros y letrinas), cifra que aumenta a 91% en las áreas urbanas y disminuye a tan sólo 64% en las rurales.

La mayoría de los hogares del campo y la ciudad han sido edificados con materiales precarios que los aíslan en forma inapropiada de la intemperie, contribuyendo a una mayor exposición a problemas de salud, lo que en muchos casos conduce a una incapacidad de por vida de las personas.³⁴

A este problema se suman las dificultades por la falta de espacio vital, necesarias para un desarrollo normal. El hacinamiento y la falta de privacidad son factores que impiden el pleno desarrollo de las personas y, más bien, favorecen procesos de transmisión intergeneracional de valores socioculturales en torno a la pobreza como modo insuperable de vida.

El rápido proceso de urbanización del país ha provocado que se formen ciudades marginadas alrededor de las principales áreas urbanas, particularmente en Tegucigalpa y San Pedro Sula. Estos agrupamientos viven en condiciones inadecuadas en términos de vivienda, dada la calidad de los materiales empleados y la naturaleza informal de sus construcciones, la falta de infraestructura (avenidas, drenaje, recolección de basura, etc.) y de escrituras o títulos de propiedad. En 1995 se calculó que sólo 50% de la vivienda se había construido con material de calidad aceptable, y que 53% gozaba de electricidad, principalmente en las áreas urbanas.

Se estima que el déficit en vivienda en Honduras afecta a más de 67% de la población, y que se necesita construir 77,000 unidades por año durante el período 1995-2010, de las que 35% serían tan sólo para satisfacer la demanda que implica el crecimiento de la población.

3. Seguridad social y redes de apoyo

Como en otros países latinoamericanos, el sistema hondureño de seguridad social ha venido sufriendo graves problemas financieros y administrativos. Mientras el seguro que cubre edad avanzada, incapacidad y muerte tiene actualmente superávit, el de enfermedad y maternidad es muy frágil. Esto es originado en gran parte por el desbalance existente entre la baja contribución que se requiere de los derechohabientes (a lo sumo 60 lempiras mensuales por empleado, es decir, alrededor de cinco dólares) y el amplio rango de servicios que se ofrecen.

³⁴ La alta incidencia de chagas en los hogares pobres de Lempira, Intibuca, La Paz, Copán y otros departamentos con predominio de suelos forestales, se debe al tipo de materiales utilizados en las viviendas, los cuales no impiden el paso de insectos-vectores transmisores de enfermedades incapacitantes y de alta letalidad si se detectan tardíamente.

Cuadro 5

HONDURAS: CONDICIONES DE LA VIVIENDA EN 1995

1.	Personas por hogar	
	Nacional	5.4
	Rural	5.6
	Urbano	5.0
2.	Tipo de vivienda (porcentajes)	
	Casa independiente	94
	Rancho	2
	Cuarto en mesón o cuartería	3
	Barracón	1
3.	Material predominante en las paredes (porcentajes)	
	Ladrillo, piedra o bloque	49
	Adobe	25
	Madera	13
	Bahareque, vara o caja	13
	Desechos	-
4.	Vivienda con luz eléctrica (porcentajes)	
	Nacional	53.4
	Rural	21.5
5.	Viviendas con teléfonos (porcentajes)	10.3

Fuentes: DGEC y ENESF-1996.

La cobertura del seguro social es insuficiente y deja al margen a los integrantes del sector informal que tienen empleos inestables o temporales, o a quienes trabajan por cuenta propia; forman parte de este sector un gran número de mujeres pobres, especialmente de las zonas rurales. Debido a esto, la mayoría de los trabajadores hondureños acude a sistemas informales de seguridad, como la familia, la iglesia, la comunidad y las organizaciones voluntarias.

Las mujeres que no están protegidas por las instituciones de seguro social, ni como esposas o concubinas ni como trabajadoras, tropiezan con dificultades más grandes que los varones en el acceso a los programas de seguridad social.

Como la cobertura depende del tipo de inserción en el mercado laboral, se dan marcadas diferencias entre mujeres y hombres. Las mujeres pobres trabajan principalmente en el sector servicios (servicio doméstico), el comercio (vendedoras ambulantes, pequeñas empresarias) y la industria (especialmente la maquila y la agroindustria). Las dos primeras categorías en especial no suponen la incorporación automática de las trabajadoras al seguro social.

Además, las prestaciones de la seguridad no logran compensar las diferencias de ingreso entre hombres y mujeres. Los factores culturales presentes en la gestación y conformación de las

instituciones y los programas de seguridad social parecen persistir en la perpetuación de los papeles masculino y femenino tradicionales. Por ello, los programas relativos a la mujer, tanto para afiliados de las instituciones de seguro social como en general los programas de salud y maternidad, se centran en la función reproductiva de la mujer y la crianza de los niños.

A pesar de todo, la creciente incorporación de la mujer al proceso económico y el aumento en la proporción de mujeres jefas de hogar en el país han supuesto algunos cambios de actitud y de naturaleza de las prestaciones. Así por ejemplo, las mujeres afiliadas al seguro social gozan de las mismas prestaciones que los trabajadores varones, además de las relativas a la maternidad. Incluso tienen beneficios adicionales, como una jubilación más temprana que los hombres, aunque sobre una base contributiva menor, por el efecto de sus percepciones más bajas y su mayor discontinuidad laboral.

4. Índices de igualdad de género

El Índice de Desarrollo Relativo de Género (IDG) trata de reflejar el grado de adelanto en el desarrollo humano, incorporando la desigualdad de género; con un valor de 1 refleja un máximo adelanto en la capacidad básica de desarrollo con perfecta igualdad de género.³⁵ Las cifras del cuadro 6 colocan a Honduras por debajo del promedio latinoamericano. Si bien la situación es mejor que en dos de sus vecinos, El Salvador y Guatemala, aún es mucha la distancia con relación a los países más avanzados de la región.

En alfabetización y esperanza de vida, la desigualdad entre géneros es prácticamente nula y se compara favorablemente con el resto de los países. El bajo valor del índice se explica en gran parte por la escasa participación de la mujer en el ingreso proveniente del trabajo, que en 1993 sólo alcanzó 23% del total. Tomando en cuenta que la proporción del sexo femenino dentro de la PEA es de 30% aproximadamente, con los datos del cuadro se deduce que la mujer percibe, en promedio, dos tercios del ingreso que le correspondería si hubiese igualdad de género en las percepciones salariales.

Además, las diferencias se acentúan al distinguir entre sector urbano y rural. Una proporción cada vez más importante en el empleo urbano se incorpora a las maquiladoras, cuya fuerza de trabajo es preponderantemente femenina. En el caso hondureño, los salarios pagados en tales establecimientos se sitúan por encima del nivel medio, lo que hace que aumente la participación del ingreso de la mujer en el total.

Una tendencia contraria se observa en el campo, donde, en los casos en que se contratan hombres para realizar los mismos trabajos que las mujeres, los ingresos que perciben son mayores que los de ellas. Por ejemplo, en la recolección del café los hombres reciben dos o tres lempiras más por lata, lo cual resulta violatorio de preceptos legales que establecen que a igual trabajo debe corresponder igual remuneración. Esta situación refleja, además de discriminación, una tendencia a

³⁵ El Informe sobre Desarrollo Humano 1995 del PNUD introdujo el uso del llamado Índice de Desarrollo Relativo del Género (IDG). Se trata básicamente del Índice de Desarrollo Humano (IDH) pero ajustado para medir las diferencias entre géneros. Las variables para formar el índice son la esperanza de vida, el nivel de educación y el ingreso.

considerar que el salario que reciben las mujeres es complementario al de los hombres.³⁶ Por ello, un número cada vez mayor de mujeres emigran del campo a la ciudad, en donde, por su situación de desventaja, es común que pasen a engrosar la población marginal.

Cuadro 6

HONDURAS: ÍNDICE DE DESARROLLO RELATIVO DEL GÉNERO 1993

País	PIB real ajustado por habitante *	A		B		C		D		Valor del IDG
		Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	
Argentina	5,814	75.8	68.7	95.9	96.0	81.8	78.6	20.3	76.7	0.766
Bahamas	5,913	78.0	69.9	97.8	98.4	76.4	73.8	39.4	60.6	0.879
Barbados	5,850	78.0	73.0	96.4	97.9	76.0	79.2	39.1	60.9	0.884
Bolivia	2,510	61.2	58.0	73.9	89.4	62.2	73.1	26.3	73.7	0.549
Brasil	5,500	68.9	64.1	82.0	82.6	71.3	72.0	28.6	71.4	0.739
Colombia	5,729	72.4	76.5	90.6	90.7	70.6	65.7	32.1	67.9	0.797
Costa Rica	5,680	78.7	74.1	94.6	94.4	66.9	68.1	26.1	73.9	0.813
Cuba	3,000	77.4	73.6	94.6	95.7	67.2	62.2	29.7	70.3	0.669
Chile	5,824	77.5	70.5	94.5	95.0	70.4	71.2	20.7	79.3	0.767
Ecuador	4,400	71.6	66.6	87.5	91.4	71.1	73.5	17.3	82.7	0.661
El Salvador	2,360	69.0	64.5	68.5	72.5	54.4	54.3	26.5	73.2	0.544
Guatemala	3,400	67.6	62.7	47.6	61.7	41.5	48.9	18.9	81.1	0.506
Guyana	2,140	68.2	72.6	97.0	98.4	70.1	79.3	25.4	74.6	0.604
Haití	1,050	58.5	55.1	40.5	46.5	28.7	30.6	36.1	63.9	0.354
Honduras	2,100	70.3	65.6	71.2	71.5	61.6	59.6	22.6	74.4	0.642
Jamaica	3,180	75.9	71.5	88.3	79.9	65.9	63.1	29.2	68.8	0.693
México	5,783	74.1	68.0	86.4	91.1	64.3	66.2	23.8	76.2	0.755
Nicaragua	2,280	68.8	65.4	65.9	64.0	61.6	60.3	29.5	70.5	0.544
Panamá	5,738	75.1	71.1	89.5	90.6	70.6	67.8	26.5	73.5	0.792
Paraguay	3,340	72.0	68.2	89.9	93.1	61.1	61.9	22.4	67.6	0.649
Perú	3,320	68.2	64.4	81.6	93.9	74.6	85.5	21.6	78.4	0.634
Rep. Dom.	3,960	71.8	67.7	81.2	81.2	64.9	62.5	22.4	77.6	0.641
Trinidad y Tabago	5,820	74.1	69.4	96.6	98.6	67.3	67.0	28.5	71.5	0.809
Uruguay	5,769	75.7	69.3	97.4	96.6	81.2	71.0	32.5	67.5	0.837
Venezuela	5,814	74.8	69.0	89.9	91.4	71.0	77.6	25.6	74.4	0.784

Fuente: PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano 1996", obtenido vía Internet en:

<http://www.undp.org.py/4deshum.htm>.

* En dólares.

A = Esperanza de vida.

B = Tasa de alfabetización de adultos (%).

C = Tasa de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria (%).

D = Participación en el ingreso proveniente de trabajo (%).

³⁶ Martínez, María Antonia, y otros, *El Acceso de la Mujer a la Tierra en Honduras*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y Centro de Derechos de Mujeres, San José, Costa Rica, 1995, pág. 21.

Por su parte, el cuadro 7 presenta el Índice de Potenciación del Género (IPG), que también se introdujo en el Informe de Desarrollo Humano 1995. Este índice se concentra en el grado de participación y mide la desigualdad de género en esferas claves de la participación económica y política y la adopción de decisiones.

En este caso, Honduras se ubica ligeramente por encima del promedio latinoamericano. Destaca sobre todo la elevada participación de las mujeres en los puestos ejecutivos y de gerencia, así como en los profesionales y técnicos. De esto podría inferirse que la inserción femenina en puestos claves se da con mayor facilidad en el sector privado que en el público.

Cuadro 7

HONDURAS: ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO 1993

País	PIB real ajustado por habitante *	Porcentaje de mujeres en:			Participación en el ingreso proveniente del trabajo	Valor del IPG
		Escaños en parlamentos	Puestos ejecutivos y de gerencia	Puestos profesionales y técnicos		
Argentina	5,814	n.d.	n.d.	n.d.	20.3	n.d.
Bahamas	5,913	10.8	26.3	56.9	39.4	0.529
Barbados	5,850	18.4	37.0	52.1	39.1	0.597
Bolivia	2,510	9.6	16.8	41.9	26.3	0.380
Brasil	5,500	7.1	17.3	57.2	28.6	0.383
Colombia	5,729	9.3	27.2	41.8	32.1	0.447
Costa Rica	5,680	14.0	21.1	44.9	26.1	0.475
Cuba	3,000	22.8	18.5	47.8	29.7	0.522
Chile	5,824	7.2	17.4	34.0	20.7	0.380
Ecuador	4,400	4.5	31.5	38.0	17.3	0.388
El Salvador	2,360	10.7	25.3	44.5	26.5	0.428
Guatemala	3,400	7.5	32.4	45.2	18.9	0.422
Guyana	2,140	20.0	12.8	47.5	25.4	0.465
Haití	1,050	3.0	32.6	39.3	36.1	0.349
Honduras	2,100	7.0	30.6	49.8	22.6	0.408
Jamaica	3,180	n.d.	n.d.	n.d.	39.2	n.d.
México	5,783	13.9	20.0	43.6	23.8	0.471
Nicaragua	2,280	n.d.	n.d.	n.d.	29.5	n.d.
Panamá	5,738	8.3	27.6	49.2	26.5	0.441
Paraguay	3,340	5.6	14.5	50.9	22.4	0.340
Perú	3,320	10.0	20.0	41.1	21.6	0.407
Rep. Dom.	3,960	10.0	21.2	49.5	22.4	0.422
Trinidad y Tobago	5,820	20.6	23.3	53.3	28.5	0.559
Uruguay	5,769	0.0	25.3	62.6	32.5	0.413
Venezuela	5,814	6.3	17.6	55.2	25.6	0.394

Fuente: PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano 1996", obtenido vía Internet en:
<http://www.undp.org.py/4deshum.htm>.

5. Consideraciones finales

Los esfuerzos desplegados hasta ahora por el gobierno y la sociedad podrían no ser suficientes para abatir la pobreza de la población de Honduras, definida en términos de bajos niveles de ingreso o de necesidades básicas insatisfechas. La pobreza se ha erigido como un obstáculo para dar soluciones a sus principales manifestaciones. Por ejemplo, las tasas de repetición escolar son elevadas no sólo por la deficiente calidad de la educación que se ofrece en el país, sino también porque los padres no pueden proporcionar a sus hijos el ambiente adecuado para obtener el éxito escolar. Adicionalmente, los niños se encuentran mal alimentados, lo que afecta su proceso de aprendizaje y los pone en riesgo de contraer enfermedades.

Los trabajadores con escaso nivel educativo tienen muchas menos oportunidades que aquellos que cuentan con educación. Estos últimos son absorbidos por el mercado formal de mano de obra y para la realización de obras realmente productivas. El círculo vicioso de pobreza que conduce a más pobreza se perpetúa. Más aún, al parecer el paradigma económico adoptado por el Estado no es lo suficientemente dinámico o no ofrece a la población hondureña las oportunidades que le permitirían salir del ciclo. En este contexto, se requieren acciones más efectivas en materia de desarrollo de recursos humanos *pari passu* con un ritmo de crecimiento económico más rápido y equitativo.

En cuanto a la mujer, es indispensable fortalecer su capacidad de acceso al sector formal de la economía como medio para elevar su participación en los esquemas de salud y seguridad social. Ello requiere un profundo cambio en las costumbres y actitudes sociales prevalecientes, por lo que la educación jugará un papel de primer orden en el futuro de la mujer. También es importante que los medios de comunicación social proyecten una imagen de las mujeres libres de estereotipos lesivos para su integridad como ser humano.

En la medida en que tales propósitos se alcancen será posible “garantizar a la mujer hondureña una participación efectiva en la producción o en la conducción de las más diversas actividades económicas, políticas, educativas y culturales, para que contribuyan con el mismo ahínco que lo han hecho desde su trinchera de madres o esposas, al desarrollo del país”.³⁷

³⁷ Mensaje del Señor Presidente de la República, Doctor Carlos Roberto Reina, en ocasión de celebrarse el Día de la Mujer Hondureña, citado en: Presidencia de la República, Oficina Gubernamental de la Mujer, *Memoria Anual de Actividades 1996*, Honduras, febrero de 1997.

B. EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA: LAS DIMENSIONES DEL PROBLEMA

1. Tendencias recientes de la pobreza y la distribución del ingreso

Honduras es uno de los países de América Latina que han experimentado con mayor severidad los problemas de pobreza y de indigencia, como lo demuestran los estudios que sobre el particular se han llevado a cabo, basados en la distribución del ingreso.³⁸ De acuerdo con ellos, para el 40% más pobre la situación ha sido virtualmente constante en el período 1990-1994, ya que pasó de 12.2% a 13.3%.

Cuadro 8

HONDURAS: TENDENCIAS DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO URBANO

(Porcentajes)

Años	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al	
			10% más rico	10% más rico
1990	12.2	20.8	28.1	38.9
1992	13.2	22.1	29.3	35.4
1994	13.3	23.0	26.5	37.2

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1996*, Santiago de Chile, 1997.

a/ La ordenación de los hogares es con base en su ingreso por habitante.

Las cifras también permiten constatar la extrema concentración del ingreso en el 30% más rico de la población urbana, la cual acapara 63.7% de éste (67% en 1990), mientras el 70% restante de dicha población apenas dispone de 36.3% del ingreso. Las cifras señalan que la ligera disminución en el número de ricos ha permitido que aumente el estrato del 30% siguiente a los más pobres, el cual pasó de 20.8% en 1990 a 23% en 1994. Globalmente, esta situación implica, además de la precaria distribución del ingreso, una insuficiencia crónica de salarios e ingresos y, en consecuencia, muy escasas posibilidades de acceder a mejores niveles de bienestar.

La CEPAL también efectúa cálculos sobre la magnitud de la pobreza, estratificada en urbana y rural. De acuerdo con éstos, el porcentaje de hogares en situación de pobreza pasó de 65% en 1970 a 73% en 1994, y la indigencia (o pobreza extrema) aumentó de 45% a 49%.³⁹ El primer

³⁸ La CEPAL ha efectuado análisis sobre la pobreza hondureña desde los años setenta; su metodología tiene la ventaja de que sus series son comparables y parte de la experiencia acumulada en encuestas de ingreso-gasto. Debido a ello, este trabajo se fundamenta en las estimaciones de la CEPAL. Otras metodologías y fuentes alternativas se discuten en un anexo al final de este documento.

³⁹ Estimaciones para 1996 ubican a la población bajo línea de pobreza en 72%.

concepto se refiere a aquellos hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos, e incluye por supuesto a los indigentes; el segundo hace alusión a los hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Cuadro 9

HONDURAS: MAGNITUD DE LA POBREZA URBANA Y RURAL, 1970-1994

(Porcentajes)

Año	Hogares en situación de pobreza a/			Hogares en situación de indigencia b/		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1970	65	40	75	45	15	57
1988	71	53	81	51	28	64
1990	75	65	84	54	38	66
1992	73	66	79	50	38	59
1994	73	70	76	49	41	55

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1993, 1995 y 1996.

a/ Porcentaje de los hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye hogares en situación de indigencia.

b/ Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Una considerable proporción de los ocupados en los sectores público y privado percibe ingresos inferiores a la línea de pobreza; este hecho pone de manifiesto la insuficiencia histórica de las estructuras salariales nacionales para asegurar a la gente remuneraciones que les permitan sustentar patrones o estándares de vida adecuados para su reproducción y la de su familia. La evidencia de que casi dos terceras partes de los ocupados que laboran para empresas de más de cinco trabajadores pertenecen a hogares bajo la línea de pobreza, supone la predominancia de empresas medianas y de gran tamaño, en las que principalmente rigen salarios mínimos legales y salarios inferiores a las normas legales vigentes. La magnitud total de la población ocupada en situación de pobreza, compuesta por personas tanto del sector formal como del informal, indica que 37% de los trabajadores son independientes.

Si a las cifras anteriores se suma el 33% de trabajadores que se sabe laboran para empresas de más de cinco empleados, se deduce que pertenecer al mercado laboral no implica diferencias en cuanto a ventajas u oportunidades de adquirir satisfactores básicos para cubrir requerimientos fundamentales como alimentación, vivienda, vestuario, salud y recreación. Derivado de ello, puede establecerse la estrecha correlación existente entre el patrón histórico de distribución de ingresos y las tendencias al deterioro o al estancamiento del bienestar como elementos fundamentales en la explicación de la persistencia del fenómeno de la pobreza a lo largo de los años.

El número de hogares encabezados por mujeres ha seguido en aumento en las zonas urbanas. Aunque no todos estos hogares son pobres, cuando lo son su vulnerabilidad es más alta, dado que en su mayoría corresponden a mujeres sin pareja, con o sin hijos, solteras, separadas, divorciadas o viudas, que deben cumplir simultáneamente funciones domésticas y económicas.

Los hogares pobres encabezados por mujeres tienen más dificultades que los demás para superar la pobreza. Estas dificultades se deben a que, en general, sus integrantes tienen un nivel educativo más bajo, menores posibilidades de trabajar en términos de horas debido a las tareas familiares, y perciben salarios más bajos.

Con respecto a políticas de género, las de ataque a la pobreza deben promover el acceso equitativo de la mujer al trabajo productivo, al empleo, a los recursos productivos y a las nuevas tecnologías. El Estado debe velar por la igualdad de oportunidades en materia laboral, con énfasis en las remuneraciones y las condiciones de trabajo. Asimismo, debe promover la atención preventiva e integral de la salud de las mujeres y garantizarles la adecuada calidad de dicho servicio, considerando la incidencia diferencial del género en los procesos de salud y enfermedad.

La promoción del estudio y la capacitación para el trabajo entre las mujeres debería de considerarse en los mismos términos que entre los varones, desechando los oficios, carreras o profesiones “masculinos” o “femeninos” que confinan a aquéllas a una situación de inserción laboral desventajosa.

2. Indicadores para determinar los grados de intervención estatal

Los indicadores nacionales sobre la pobreza han sido suficientemente detallados hasta el punto de contar con información pertinente sobre los municipios. Sin embargo, este importante avance aún requiere indicaciones con mayor especificidad para reorientar las acciones de instituciones como las Secretarías de Salud y de Educación, e incluso de organismos de compensación social como el FHIS y el PRAF.

a) Situación geográfica

Los espacios de población rural más dispersos y con menor densidad de población constituyen un desafío importante para las políticas de erradicación/alivio de la pobreza, y resultan difíciles de abordar en comparación con los espacios de población urbanos, mejor integrados infraestructural y socialmente, y dotados además de instalaciones educativas y sanitarias.

“Las zonas más deprimidas y con mayor concentración de pobreza se encuentran en municipios de las regiones occidental y sur del país, Intibucá, Lempira, Valle, Choluteca, Olancho, La Paz, El Paraíso, Copán, Ocotepeque, Norte de Colón, y sur de Santa-Bárbara y de Francisco Morazán [Mapa de Pobreza, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), 1993]. Dichos municipios exhiben una elevada concentración de minifundios con niveles de producción familiar sistemáticamente inferiores al nivel de subsistencia. Las oportunidades de empleo rural son limitadas y están mal remuneradas. Los niveles de mal nutrición, que superan el 65%, son particularmente

graves en 28 municipios de Intibucá, Lempira, La Paz, Copán, Ocotepeque, Santa Bárbara y El Paraíso”.⁴⁰

Asimismo, para quienes residen en el campo, el traslado de las madres gestantes a lugares apropiados para el alumbramiento es, a menudo, obstaculizado por problemas de insuficiencia crónica de recursos para sufragar gastos de transporte. Esto explica el riesgo de morir de las mujeres rurales. De igual forma, la cobertura de atención institucional de la mujer gestante y lactante es diferente entre los sectores urbano y rural: 91.5% de todos los partos de Tegucigalpa y San Pedro Sula son atendidos en instituciones sanitarias públicas y privadas, mientras que sólo 32% de las mujeres del sector rural acceden a dichas instituciones. Los niños pobres de Tegucigalpa y San Pedro Sula tienen más probabilidad de vida que sus correspondientes del sector rural y del resto urbano.

Como antes se mencionó, es en el campo donde la mujer vive una situación más crítica, pues además de la pobreza encara otro tipo de dificultades. En palabras de un estudioso del tema éstas pueden resumirse en lo siguiente:

“Las mujeres campesinas o las mujeres indígenas, además de padecer de pobreza, explotación, marginación, racismo, clasismo, como el campesinado y el indígena en general, padecen una situación de discriminación sexual y de machismo, que sin exagerar, las masacra día a día”.⁴¹

b) Nutrición, sanidad y educación

Para asegurar el desarrollo futuro del potencial humano y de producción social, la nutrición apropiada constituye una necesidad apremiante, cuya falta de satisfacción indica una dimensión sensible de la pobreza, aquella que alude a la reproducción biológica de los pobres del mañana. El menor potencial de desarrollo intelectual y psicológico supone pocas posibilidades de ascenso social a causa de las escasas oportunidades para conseguir un empleo en el que se exijan mayores requisitos de escolaridad y, por lo tanto, donde se obtenga una mejor remuneración.

⁴⁰ Programa Mundial de Alimentos, *Perfiles de las Estrategias en los Países*, Reanudación del segundo período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva, Roma, 26 de mayo de 1997.

⁴¹ Nuñez, Orlando, *Lo Agrario*, Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), San José, Costa Rica, 1990, pág. 15.

Cuadro 10

HONDURAS: DEPARTAMENTOS SEGÚN MUNICIPIOS CON LOS NIVELES MÁXIMO Y MÍNIMO DE DESNUTRICIÓN 1995

Departamento	% promedio de niños desnutridos	Municipio con el máximo % de desnutrición	%	Municipio con el mínimo % de desnutrición	%	Rango de variación
Atlántida	32.10	Jutiapa	40.03	La Ceiba	24.06	15.97
Colón	33.82	Sonaguera	37.79	Iriona	22.01	15.78
Comayagua	43.39	San José de Comayagua	63.40	Lejamaní	23.03	40.37
Copán	56.08	Concepción	76.27	Nueva Arcadia	43.89	32.38
Cortés	31.52	S. Antonio de Cortés	57.84	La Lima	20.37	37.47
Choluteca	38.31	Concepción de María	50.48	San Isidro	19.75	30.73
El Paraíso	47.38	Texiguat	76.87	Yauyupe	19.23	57.64
Fco. Morazán	28.83	Curaren	63.44	La Venta	19.78	43.66
Gracias a Dios	20.43	Puerto Lempira	22.07	Brus Laguna	19.91	2.16
Intibuca	64.41	Sn. Fco. de Opalaca	92.23	Magdalena	40.57	51.66
Islas de la Bahía	12.29	Roatán	15.62	Guanaja	3.05	12.57
La Paz	53.51	Chinacla	70.26	Cane	24.07	46.19
Lempira	60.40	Santa Cruz	80.00	Virginia	26.67	53.33
Ocotepeque	43.53	Lucerna	65.38	Concepción	28.72	36.66
Olancho	33.28	Guata	63.33	San Fco. de Becerra	21.61	41.72
Santa Bárbara	48.73	Seguaca	63.86	Santa Bárbara	35.80	28.06
Valle	30.28	Langue	40.89	Alianza	16.97	23.92
Yoro	35.49	Jocón	52.75	El Progreso	29.37	23.38

Aunque resulta prácticamente imposible dar plena cuenta de las condiciones materiales del fenómeno de la pobreza, algunos indicadores como el acceso al agua potable o el desecho de excretas ofrecen información de manera consistente sobre la calidad de vida de aquellos hogares que carecen de alguno o de ambos indicadores. Las comunidades y hogares pobres del sector rural son los que con mayor frecuencia carecen de redes domiciliarias de agua y excretas. Este aspecto vincula a personas y hogares con problemas de salud que afectan sobre todo a niños, quienes padecen diarreas y trastornos gastrointestinales, que constituyen, como ya se manifestó en el capítulo de población y condiciones sociales, una de las principales causas de mortalidad y morbilidad infantil en todo el país.

El ritmo de avance para la dotación de estos servicios en las comunidades rurales es particularmente lento, lo cual se relaciona estrechamente con la dispersión atomizada de la población en un gran número de comunidades rurales, así como con sus niveles internos de organización comunitaria. Existen en Honduras más de 25,000 pequeñas aldeas y caseríos con promedio de 30 a 70 personas por espacio-población, donde predominan actividades de reproducción simple o de subsistencia.

c) Educación

En el análisis de equidad/inequidad en educación se identifican algunos indicadores para desarrollar una normativa sobre el acceso equitativo a la educación e impulsar las transformaciones fundamentales que permitan potenciar al máximo el papel de la educación con una estrategia de erradicación o alivio de la pobreza. Según informes oficiales de la Secretaría de Educación Pública, el promedio de escolaridad del hondureño es de 3.9 años. Este dato, por sí sólo, refleja que la sociedad hondureña enfrenta una manifiesta situación de desventaja para acceder a escenarios de producción con alto valor agregado.

La baja escolaridad es producto del persistente y elevado analfabetismo en que se desenvuelve parte de la población hondureña, además de la escasa participación de la población en la educación de nivel medio. Como ya se ha mencionado anteriormente, se estima que en 1995 el índice de analfabetismo alcanzó 30%, por lo que sigue existiendo una masa importante de población sin posibilidades reales de insertarse apropiadamente en el sistema productivo.

Alrededor de 25% de los maestros en el nivel preescolar atienden menos de 31 alumnos, mientras el restante 75% desempeña sus actividades en condiciones de hacinamiento, disminuyendo así la calidad educativa. Más de 21% de los maestros de primaria atiende menos de 31 alumnos, de forma que las relaciones maestro-alumno de este colectivo se ajustan a las prescripciones pedagógicas internacionales. Sin embargo, es muy deficiente para el 79% restante. En las áreas rurales, donde predominan escuelas unidocentes, niños de diferentes grados son asistidos por un solo maestro; esto constituye un problema educativo crucial que debe atenderse sin dilación.

El indicador de inasistencia a la educación media (personas entre 14 y 19 años) identifica la proporción de personas que no se matricularon en este nivel. Se comprueba que existe una situación estructural de inasistencia a los diferentes niveles educativos entre niños y jóvenes de los departamentos de menor desarrollo relativo. Esto supone un obstáculo fundamental para el desarrollo y para la formación de la fuerza de trabajo en los mercados ocupacionales de los departamentos más pobres. La concentración geográfica de las oportunidades de educación media es uno de los rasgos claramente diferenciados de la inequidad en educación y, a su vez, favorece la emigración hacia los departamentos donde éstas se encuentran, como Cortés, Atlántida y Francisco Morazán.

Las jóvenes y adolescentes del área rural encuentran mayores dificultades para emigrar hacia los centros de educación media y superior, por lo que tienen que interrumpir sus estudios en fases tempranas. Esto las coloca en una situación de desventaja en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

Una de las tareas cruciales en una estrategia de erradicación de la pobreza consiste en incrementar la cobertura del sistema educativo sin menoscabo de la calidad, dando prioridad a la atención de las zonas rurales y marginales urbanas en todos los niveles. Esto implica forzosamente generar nuevos patrones de manejo de los problemas educativos de la nación, que ahora se orientan a reducir las brechas geográficas en los niveles educativos preescolar, primario, medio y superior.

3. Empleo y remuneraciones: elementos condicionantes de la pobreza ⁴²

Uno de los problemas principales a lo largo de la historia económica y social de Honduras ha sido la estructura de los mercados de trabajo: la PEA por cuenta propia y los familiares no remunerados representaron 57%, 56% y 46% en 1950, 1960 y 1970, respectivamente, de la población en edad de trabajar. ⁴³ Estas tasas —relativamente más altas que las de muchos países de América Latina con estructuras de edades similares a la de Honduras—, aunadas al lento crecimiento y durante muchos años al decrecimiento de la demanda de fuerza de trabajo en el mercado formal de mano de obra, sugieren la existencia de graves desequilibrios y de una señalada segmentación de los mercados laborales, donde sólo los que se encuentran bien calificados (y que son los menos) pueden aspirar a remuneraciones elevadas. Los altos niveles de ingresos que se obtienen en los extensos y crecientes mercados informales favorecen ampliamente la persistencia del fenómeno de la pobreza a lo largo del tiempo.

Una perspectiva de mayor amplitud sobre la tendencia de crecimiento de los mercados de trabajo muestra que en 45 años, de 1950 a 1995, la PEA asalariada respecto al total pasó de 43.5% a 49.1%. Estas cifras constatan que el ritmo de crecimiento es muy lento en las actividades asalariadas y, por lo tanto, también en la cobertura de seguridad social y en otras prestaciones como el acceso a créditos para vivienda.

Cuadro 11

HONDURAS: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO

(Valores absolutos y porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PEA ocupada (miles de personas)	1,365.8	1,394.2	1,482.9	1,523.0	1,674.6	1,688.8	1,775.1	1,806.4
Asalariados (%)	46	47	49	47	50	53	50	49
Hombres	70	72	72	67	66	69	67	69
Mujeres	30	29	28	33	34	33	33	31
No Asalariados (%)	54	53	52	54	53	50	50	51
Hombres	71	74	74	72	73	72	69	70
Mujeres	29	27	26	28	27	29	31	30
Tasa de desempleo absoluta (%)	5	4	4	4	3	5	3	4.2
Tasa de subempleo (%)	33	32	32	34	29	31	25	25

Fuente: DGEC, *Encuestas Permanentes de Hogares*, varios años.

⁴² Véase más adelante la sección A del capítulo II, Evolución macroeconómica.

⁴³ Tokman, Víctor, *Dinámica de los mercados de trabajo y distribución del ingreso en A.L.*, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Tegucigalpa, 1980.

Un rasgo estructural del mercado de mano de obra hondureña es la baja proporción del desempleo abierto (4.2% nacional en 1995 respecto de la PEA) y la alta proporción de subempleo (24% en el mismo año). Otra de sus expresiones estructurales es el predominio de la fuerza de trabajo masculina: de cada 100 trabajadores ocupados en el sector formal, aproximadamente 70 son hombres y 30 mujeres. Proporciones similares se observan en los mercados informales.

La participación femenina en los mercados formales de trabajo apenas experimenta un leve repunte a partir de 1991. A pesar de ello, la situación ha mejorado tomando en cuenta que en 1974 la mujer representaba sólo el 13% de la PEA.⁴⁴ Este incremento de participación se debe en mucho a la aparición de la industria maquiladora de exportación (IME). En el caso de Honduras, la IME procesa fundamentalmente prendas de vestir cuyo destino final es casi en su totalidad el mercado de los Estados Unidos.

La fabricación de prendas de vestir es una de las actividades que tradicionalmente se ha asignado a las mujeres: primero, como fabricación doméstica y artesanal, y después como producción fabril. El oficio de costurera se cuenta entre las ocupaciones industriales que más frecuentemente desempeñan las mujeres.

Así, una de las características de la IME ha sido la creación de un contingente obrero de mujeres, por lo general jóvenes. Por ello, esta forma de industrialización ha cambiado la composición por género del empleo industrial, especialmente entre los obreros semicalificados y no especializados.

A diferencia de lo que sucede a nivel nacional, en el sector urbano hondureño predomina el trabajo asalariado: aproximadamente 7 de cada 10 ocupados pertenecen al mercado formal.

Las mayores posibilidades de empleo en ámbitos geográficos de carácter urbano se explican por la concentración de industrias y del sector servicios en esas zonas. Por otra parte, a lo largo de los años se registra una proporción estable de hombres y mujeres: 60% y 40%, respectivamente. El desempleo abierto en el sector urbano es mayor que el nacional y, en contraste, el subempleo es ligeramente inferior. Las estructuras particulares del empleo en el sector urbano se relacionan con la proporción relativamente más baja de pobreza: a mayor tamaño del mercado de fuerza de trabajo asalariada, menor incidencia relativa de pobreza.

En el sector rural se manifiesta una situación inversa a la del sector urbano, es decir, una escasa participación de la fuerza de trabajo en el sector formal: 3.5 de cada 10 participan en ocupaciones asalariadas y los 6.5 restantes se desempeñan como trabajadores por cuenta propia. La tasa de subempleo es casi el doble de la registrada en el sector urbano. La alta incidencia de la pobreza en el medio rural y la escasa movilidad social de este sector son elementos que se derivan de la baja calificación del subempleo y de las limitadas posibilidades que tienen estas personas para conseguir ocupaciones estables y relativamente bien remuneradas.

⁴⁴ UNICEF/SECPLAN, *Análisis de Situación de la Infancia, Mujer y Juventud, Honduras, 1995*, pág. 72.

Existe un subregistro de la participación de las mujeres rurales en su aporte a la economía del país. Los datos de la Unidad de Dirección e Investigación en Población indicaron que las mujeres de 10 años o más que tienen o buscan empleo representaban 11 % de la población femenina rural, mientras que en el caso de la urbana la cifra era de 32.8%.⁴⁵ No obstante, un estudio en cuatro asentamientos, realizado en 1980, reveló que 46% de las mujeres estaban involucradas activamente en diferentes labores de la producción agrícola.⁴⁶

En Honduras prevalece la unidad agrícola familiar. Bajo esta modalidad, las mujeres realizan, paralelamente a los oficios domésticos, otras labores como sembrar, cosechar, cuidar las aves, etc. Estos dos tipos de trabajo, desarrollados en una misma jornada, no se logran diferenciar y, por lo tanto, se subestima la contribución de la mujer a la producción.

Cuando las mujeres son contratadas para realizar actividades agrícolas, se les ocupa en tareas que requieren destreza o agilidad manual, como por ejemplo la recolección de frutas, hortalizas y granos. Si la actividad es pecuaria, especialmente avícola, las mujeres realizan los trabajos más penosos y, en ambos casos, peor remunerados, sin ninguna especialización.

El hecho de que estos trabajos no requieran especialización convierten a la mujer en una fuerza de trabajo de fácil sustitución, lo cual genera una inestabilidad laboral y social que, a su vez, favorece los bajos salarios.

La masificación del bienestar, propuesta por la literatura de la pobreza, resulta difícil de lograr si en los hogares se sigue disponiendo de recursos iguales o menores a los que se tenían en 1988, año que se utiliza como parámetro de comparación. Así, la disminución de la pobreza como objetivo económico y social resultó menos sustentable en 1996 que en 1988.⁴⁷

Entre 1988 y 1995 los niveles de ingreso de la población se desplazaron hacia los estratos superiores en virtud de la recuperación de los salarios mínimos al inicio del período. En el primer año, 50% de la población tenía ingresos inferiores a 250 lempiras, lo que es congruente con el salario mínimo de ese año, fijado en 189 lempiras; para 1995, 33% de la población recibió entre 251 y 750 lempiras, y 23% entre 751 y 1,500 lempiras, rangos donde se ubica el salario mínimo promedio para ese año, de 686 lempiras. El cuadro 12 muestra esta distribución porcentual y permite apreciar el desplazamiento hacia los estratos superiores de ingreso.

⁴⁵ Martínez, María Antonia (1995), *op. cit.*

⁴⁶ Safilius-Rothschild, Constantina, *The Impact of Agrarian Reform on Men and Women in Honduras*, The Population Council, Nueva York, 1983, pág. 54.

⁴⁷ Cf. Mediciones realizadas por Rafael Decid.

Cuadro 12

HONDURAS: POBLACIÓN OCUPADA POR NIVELES DE INGRESO

(Porcentajes)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
No declaró	16.3	13.5	15.0	13.7	12.0	12.3	12.5	12.5
Menos de 250	50.0	47.9	41.9	27.8	25.6	20.4	19.6	16.1
251-750	28.5	32.4	36.3	47.6	48.1	49.9	35.6	33.4
751-1,500	4.2	5.1	5.3	8.9	11.5	13.7	22.2	23.3
1501-3,000	1.0	1.1	1.4	2.0	2.8	3.7	6.9	10.3
3,001-5,000	-	-	-	-	-	-	1.8	2.4
5,001-7,500	-	-	-	-	-	-	0.6	0.9
7,501-10,000	-	-	-	-	-	-	0.5	0.4
10,000 y más	-	-	-	-	-	-	0.4	0.6
Salario mínimo promedio mensual en lempiras	189	189	258	364	449	506	530	686

Fuente: Dirección General de Censos y Estadísticas, *Encuesta Permanente de Hogares*, varios años.

Como puede apreciarse en el cuadro 13, a pesar de la relativa recuperación de la economía entre 1991 y 1995, los salarios mínimos tuvieron descensos importantes en este período. Este abaratamiento de la fuerza de trabajo fue una de las causas por las que la tasa de desempleo abierto no fue más alta durante esos años.

Durante los últimos nueve años ha habido continuidad en la política salarial; los ajustes se han concertado entre los representantes de los sectores privados y de los trabajadores para evitar mayores presiones sobre el nivel de precios. Prueba de ello fue la suscripción, en 1989, de un pacto social entre las partes con el compromiso expreso de revisar periódicamente los salarios, crear tiendas de consumo popular y apoyar la estricta aplicación de la Ley de Protección al Consumidor, entre otras medidas. Pero lo más importante fue la aprobación por parte del Congreso de la República de una serie de leyes orientadas a evitar un mayor deterioro de los ingresos, que incluyeron: otorgamiento de un decimocuarto mes de salario (Decreto 135-94); otorgamiento del bono escolar anual (Decreto 47-97) a partir de 1998, para beneficio de los empleados públicos con sueldos menores a 2,500 lempiras y asalariados de empresas con más de 15 trabajadores; y la medida más trascendente que fue la legalización sobre la revisión periódica del salario mínimo (Decreto 43-97).

El artículo 35 de esta última Ley contempla la revisión del salario mínimo por lo menos una vez al año en el mes de diciembre, para que el nuevo valor entre en vigencia en enero del año siguiente. A solicitud del sector laboral, podrá hacerse una revisión en el mes de junio, siempre y cuando el índice de inflación acumulada en el primer semestre del año sea superior a 2%. En la fijación del salario mínimo se establecerá una escala menor para la pequeña empresa y la

microempresa. Para esto, a solicitud del sector empresarial se encuentra en proceso de revisión el Código del Trabajo y el resto de la legislación en materia de contratación de fuerza de trabajo; el objetivo es introducir una mayor flexibilidad en el mercado laboral, con el fin de emplear más mano de obra y aumentar la competitividad de la economía frente al exterior.

Cuadro 13

HONDURAS: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	Lempiras por jornada ordinaria						
Salarios mínimos oficiales							
Salario mínimo promedio a/	5.49	7.93	10.26	12.56	14.10	14.77	18.07
	Índices (1989 = 100.0)						
Salarios mínimos nominales en todas las actividades b/	100.0	114.4	186.9	228.8	256.8	269.0	329.1
Salarios mínimos reales en todas las actividades b/	100.0	117.1	113.1	127.3	129.0	111.0	104.9
	Tasas de crecimiento						
Salarios mínimos nominales en todas las actividades b/		44.4	29.4	22.4	12.3	4.8	22.3
Salarios mínimos reales en todas las actividades b/		17.1	-3.4	12.5	1.4	-14.0	-5.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Dirección de Salarios, y del Banco Central de Honduras.

a/ Ponderados por la población económicamente activa.

b/ Se refiere a 10 actividades que cuentan con salarios mínimos individuales.

La medición de la productividad de los sectores obtenida mediante el cociente PIB sectorial/población ocupada en cada sector permite observar una caída de la productividad del sector industrial de casi 42% entre 1988 y 1995, más de 19.2% del sector de comercio y cierta estabilidad del sector agrícola.

No es posible hablar de una tendencia decreciente de la productividad de los sectores y, al mismo tiempo, de mayor bienestar para la población. Es necesario revertir las tendencias en la productividad de los sectores para generar simultáneamente las bases sustentables que permitan elevar el bienestar de la población en el mediano y largo plazo. La baja productividad de los sectores es, por lo tanto, un aspecto indisolublemente ligado a la pobreza de Honduras. El enlace de este aspecto con la generación de empleo productivo es fundamental dentro de los esquemas consistentes de superación de la pobreza.⁴⁸

⁴⁸ Según la CEPAL, "la mayoría de los pobres —especialmente los extremadamente pobres— se caracterizan por tener una precaria inserción en el aparato productivo; la generación de empleo productivo constituye uno de los medios fundamentales para superar estructuralmente la pobreza", "Desarrollo y transformación: Estrategias para superar la pobreza, 1988", *Estudios e Informes de la CEPAL*, No. 69.

La aplicación de las políticas de promoción de la productividad no debe pasar por alto la importancia del papel que el sexo femenino juega en la consecución de mejores condiciones de vida en Honduras. La contribución económica de la mujer en los hogares pobres de América Latina queda de manifiesto en un estudio en donde se analizó la relación entre el ingreso de las mujeres y la pobreza de los hogares. Los resultados son reveladores: sin el ingreso de las cónyuges, el número de hogares pobres aumentaría entre 10% y 20%. En el conjunto de los hogares, las cónyuges que estaban ocupadas en el año 1994 aportaron entre 28% y 38% del ingreso total del hogar.⁴⁹

Cualquier esfuerzo en materia de elevación de la productividad y los estándares de vida debe apoyar la eliminación de los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de la mujer. (Véase el anexo II al final del documento.)

4. Políticas sociales de atención a la pobreza

Las políticas sociales de carácter universal y aquellas de tipo focalizado, propias de los esquemas de ajuste, no deben verse ni analizarse en forma separada, sino como parte de una acción institucional cuyo objetivo principal es reducir la pobreza, particularmente la de carácter extremo. En el caso de Honduras, parece existir una doble especialización de la política social: por un lado destaca la atención a la salud y educación como dominio pleno del gobierno, mediante sus ministerios, aunque con menor eficiencia administrativa y técnica en la prestación de servicios y en los objetivos y metas propuestos; por otro lado se encuentran las acciones en materia de compensación social (atención a las madres solteras, saneamiento básico, construcción de infraestructura social, empleo temporal) bajo la coordinación del gobierno central, pero con la participación del sector privado, ONG, gobiernos locales y grupos comunitarios urbanos y rurales. Estas acciones muestran una mayor eficiencia administrativa y técnica, así como grados de cumplimiento más apreciables respecto de los objetivos y metas propuestos.

La política social ha seguido un patrón de acción que combina medidas complementarias de incremento en el gasto público para cubrir los déficit de atención y acceso a la población a los servicios de salud, educación y vivienda, con medidas de compensación para fortalecer la capacidad de ingreso de los grupos más vulnerables de la sociedad hondureña (políticas de subsidio y políticas salariales concertadas con la iniciativa privada y los trabajadores).

Todas las políticas han estado mediatizadas por un problema aún sin resolver: la alta y persistente concentración del ingreso y los recursos productivos, en especial el de la tierra. Adicionalmente, la tendencia a la baja de la productividad del trabajo en todos los sectores de la actividad económica opera como estructura de contrapeso para el éxito de las iniciativas sociales. La concentración de los recursos restringe el acceso de la población a medios y recursos productivos (activos tangibles), mientras que la baja productividad no permite sostener una política activa de salarios mínimos sobre la base de aumentos de la productividad del trabajo.

⁴⁹ CEPAL, *Desarrollo Sostenible, Pobreza y Género. América Latina y el Caribe: Medidas hacia el Año 2000*, elaborado con motivo de la Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 1997.

Durante los años noventa Honduras ha realizado importantes esfuerzos por incrementar el gasto social para satisfacer las necesidades materiales de una población en constante aumento y con limitaciones económicas. Según cifras oficiales el gasto social subió de 987.7 millones de lempiras en 1990 a 2,818.8 en 1995. No obstante, su participación dentro del PIB ha tendido a reducirse al pasar de 7.9% a 7.5%.

La adopción del programa de ajuste de 1990 infligió altos costos sociales a la población, particularmente a los grupos más vulnerables; para contrarrestar sus efectos, el gobierno aplicó una serie de medidas de apoyo hacia los más necesitados. Paralelamente a estas iniciativas sociales, el programa de ajuste tuvo como objetivos primordiales estabilizar el nivel de precios internos, corregir el desequilibrio externo y promover un crecimiento sostenido de la economía.⁵⁰ Se crearon así el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF).

El concepto original del FHIS consistía en proveer una forma de generación de empleo emergente y de apoyo a la edificación de infraestructura social de pequeña escala. Sus acciones se llevan a cabo en coordinación con las comunidades locales. Los fondos se obtienen mediante la cooperación internacional, particularmente a través de organismos financieros como el Banco Mundial y el BID, y de agencias bilaterales de cooperación de los Estados Unidos y Alemania.

Durante el período 1990-1996 el FHIS completó 8,094 proyectos, sobre todo en el sector educativo. Estos generaron aproximadamente 419,000 empleos temporales por persona/mes, equivalentes a 5,000 empleos por año.

De la misma manera, el FHIS se ha involucrado en programas de apoyo a las microempresas y pequeñas empresas. Dos ejemplos son el Programa de Apoyo al Sector Informal (PASI), y el Programa de Crédito y Asistencia Técnica a la Microempresa Rural (PROCTMER).

El PRAF también se creó en 1990 y sus principales objetivos son la administración y ejecución de proyectos de compensación social y desarrollo humano dirigidos a jefes de familia femeninos en condiciones de extrema pobreza y con niños. Su financiamiento proviene del Banco Central, con recursos obtenidos de la cooperación internacional.

a) Bono Materno Infantil, con valor mensual de 20.00 lempiras,⁵¹ que beneficia a mujeres con niños y niñas dependientes menores de cinco años en condiciones de extrema pobreza; puede adquirirse un bono por cada niño o niña dependiente que cumpla los requisitos y se destina a alimentación prenatal, lactancia y nutrición infantil.

b) Bono Mujer Jefe de Familia, con un valor mensual de 20 lempiras,⁵² para el beneficio de mujeres en condiciones de extrema pobreza con niños y niñas en edad escolar, destinado a nutrición infantil, medicinas y vestuario para los niños y niñas.

⁵⁰ De manera complementaria, en la sección B, punto 4, se examinan someramente las condiciones financieras de las políticas de compensación.

⁵¹ El monto del bono se incrementó a 30 lempiras en 1995 y a 40 en 1996.

⁵² Los incrementos en este bono fueron iguales a los del anterior.

c) Programa de Formación Ocupacional, dirigido a contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres beneficiarias del bono, con bajo nivel educativo y escasos ingresos económicos, por medio de su formación ocupacional.

Los bonos son de carácter temporal, pero el Proyecto de Formación Ocupacional se considera de un plazo mayor para que las mujeres se capaciten de manera que, en el futuro y en forma continuada, puedan generar sus propios ingresos, incorporándose a las fuerzas productivas del país. El PRAF también incluye el "Proyecto Bono de Tercera Edad" y el "Proyecto Bolsón Escolar". Se estima que en 1996 estos cinco proyectos beneficiaron a 394,000 personas.

A pesar de los aciertos contenidos en los programas, debe reconocerse una serie de debilidades, sobre todo del FHIS.

La sostenibilidad de los proyectos fue uno de los principales problemas que se enfrentó en la primera fase (1990-1993) al encontrarse que más de 60% de estos programas se abandonaron por la falta de recursos financieros y por los gastos derivados de la participación de la población en todo el ciclo. Los instrumentos para la sostenibilidad son privativos del FHIS y no se han compatibilizado e integrado a aquellos que son propios de las municipalidades.

"Muchos de estos proyectos realizados (...) carecen de una verdadera evaluación de impacto; se desconoce cuáles han sido los logros en cuanto a sus metas esperadas. Por otro lado la información de qué tan eficaces son los proyectos tomando en cuenta los costos, también es desconocida, sobre todo cuando éstos han sido focalizados en los grupos más vulnerables de la población..."⁵³

"Además el Gobierno no ha abandonado el enfoque tradicional de la política social sectorial y sigue separando el ámbito de acción y decisiones de la política económica. Es decir, no se han integrado los agentes económicos, sociales y políticos de la colectividad, mediante la ejecución de un plan nacional de lucha contra la pobreza ..." ⁵⁴

En cuanto al PRAF, sobresale lo siguiente: en los primeros cuatro años de ejecución (1990-1993) fue evidente la insuficiencia monetaria del bono entregado a la madre lactante (20 lempiras) frente al incremento sostenido del costo de la canasta básica, además la ausencia de mecanismos de control eficaces desde la perspectiva institucional para garantizar que el bono se destinara para los propósitos previstos (compra de alimentos). Asimismo, se pudo constatar el bajo impacto de este proyecto en problemas de desnutrición que afectan tanto a la madre lactante como al niño, y la falta de definición de criterios y acciones para sostener el programa hacia los beneficiarios.

A partir de 1994, la estrategia de ejecución del programa incorpora las acciones de sostenibilidad y apoyo a otras actividades tales como la instalación de tiendas de consumo, la capacidad y formación ocupacional, la incorporación del enfoque de género y una participación más activa en los programas de atención a la salud; se aumentó el valor monetario del bono a 30

⁵³ Ruta Social/SECPLAN, *Honduras: El Gasto Social y su Eficiencia*, Tegucigalpa, julio de 1996, pág. 74.

⁵⁴ Sauzo, Javier, *Inestabilidad y exclusión social: la otra cara del ajuste*, 1997, Inédito.

lempiras en 1995 y a 40 en 1996 para garantizar la adquisición de al menos la misma cantidad de bienes.

En perspectiva se espera que estas acciones se consoliden mediante una participación más activa de la población, tanto en las escuelas y centros de salud como en los proyectos de desarrollo social y productivo, mediante actividades destinadas a mejorar los niveles de ingreso y empleo. No obstante que existe reconocimiento y aceptación del programa por parte de la población, y que se dio un incremento en el monto de la inversión en el período 1994-1997, es recomendable integrar dichas acciones con las políticas sociales promovidas por los ministerios de línea, por medio de un Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza, como sucede en otros países de América Latina.

Dentro de dicho Plan es prioritario proporcionar a las mujeres afectadas por la pobreza, especialmente a las jefas de hogar, acceso a una vivienda digna, a servicios de infraestructura adecuados y a los medios de subsistencia necesarios.

Hasta ahora, muchas de las modalidades aplicadas para superar la pobreza entre mujeres han sido de carácter eminentemente asistencial. Se ha tratado sobre todo de pequeños proyectos de generación de ingreso o de campañas de ayuda consistentes en ropa y alimentos. Sin embargo, al carecer de un enfoque de largo plazo que los haga sostenibles, y dada su desvinculación con el mercado, tales programas no han sido, y probablemente no serán, una solución efectiva contra la pobreza.

Así pues, todo plan que busque ser efectivo deberá partir de un enfoque de género integrado que vincule políticas sociales y económicas de largo plazo y autosostenibles, con el fin de lograr la equidad.

Hay otras áreas que deberán ser objeto de atención impostergable por parte del Gobierno de la República. Entre las acciones prioritarias destacan la creación de programas de desarrollo del sector informal urbano; la organización de redes de servicios públicos y de colocación de empleos; el apoyo a actividades de maquila y de empleo masivo con mejor remuneración; el fortalecimiento de las instituciones de formación técnica y ocupacional, y el cumplimiento de la normativa jurídica en la materia.⁵⁵

5. Observaciones finales

Las políticas sociales durante la fase de ajuste de la economía hondureña se han orientado en forma más definida hacia la identificación de espacios territoriales y poblaciones postergadas; se ha llegado, como nunca antes, hasta los sectores más desprotegidos. Sin embargo, ello solamente ha servido de alivio a la situación precaria que enfrentan adultos, niños, niñas y ancianos. La pobreza, como privación permanente de satisfactores básicos (alimentación, salud, educación, empleo, ingresos, infraestructura, entre otros), sigue aún inalterable.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Ministerio de la Presidencia, *Desarrollo social y superación de la pobreza, Honduras*, Tegucigalpa, 1996.

Las políticas actuales reconocen la existencia de pobres en extremo, salen a su encuentro para repartirles un bono, alimentos, o algunos cuadernos; construyen centros de salud y aulas escolares, pero deben ocuparse plenamente de la provisión de enfermeras, maestros, medicinas y accesorios escolares. Su objetivo debe ir más allá de la meta de alimentarse para abordar el objetivo de largo plazo de sacarlos de su postración, acelerando su proceso de desarrollo.

A lo largo del documento se ha mencionado la situación especialmente delicada de la mujer con respecto a la pobreza. Por la importancia social de este grupo se hace necesario reforzar las acciones tendientes a incorporarlas a la vida productiva del país. Sin embargo, tal incorporación sin embargo, deberá hacerse sobre bases más justas que las hasta ahora existentes. Las políticas que favorezcan la igualdad en las oportunidades de acceso a la educación, a los servicios de seguridad social y al empleo son el primer paso en ese sentido. No se debe olvidar que lo máspreciado para una nación es su capital humano y que las mujeres conforman el 50% del mismo. Existe un enorme potencial de desarrollo en el sexo femenino; sería un grave error desperdiciarlo.

Son muchos los pobres en Honduras; representan más de la mitad de la población. Además, la pobreza es un fenómeno de difícil alteración en el corto plazo debido a que la movilidad social de los pobres enfrenta obstáculos estructurales. En este sentido, las máximas prioridades consisten en dirigir de manera fundamental la atención hacia los grupos más vulnerables y atacar la pobreza rural, lo que a su vez sería una forma consistente de enfrentar la pobreza urbana y de encontrar una rápida corrección a las brechas geográficas de inequidad.

C. RESTRICCIONES EN LA FORMACIÓN DEL CAPITAL HUMANO: LA INFANCIA Y LA JUVENTUD

Este capítulo analiza la situación de la infancia y la juventud de Honduras con objeto de identificar sus avances y retrocesos en el marco de una política de desarrollo humano sustentable, capaz de abrir a las futuras generaciones un panorama con condiciones más prometedoras que las actuales. Concluye que las restricciones institucionales son un freno al desarrollo del niño y del joven. Aunque se han alcanzado logros en materia institucional y jurídica, queda mucho por hacer, sobre todo en el ámbito de la educación. El marco jurídico tiene que ser revisado y actualizado.

1. Los niños y jóvenes en la población hondureña

La población de Honduras ascendió en 1996 a 5,489,158 habitantes, de los que 64% fueron niños y jóvenes (de cero a 24 años de edad). En 1988 el grupo de cero a 4 años representó 17% de la población total, y disminuyó en 1995 a 15%, aunque este porcentaje tuvo un alto impacto en la demanda de servicios de salud destinados a atender, fortalecer y garantizar el sano desarrollo de este grupo de edad, cuya característica principal es su alta vulnerabilidad.

Cuadro 14

HONDURAS: POBLACIÓN TOTAL DE NIÑOS Y JÓVENES, POR SEXO, SEGÚN GRUPOS DE EDAD, 1996

Grupos de edad	Total		Hombres		Mujeres	
	Número	%	Número	%	Número	%
Población total	5,489,158	100	2,699,447	49	2,789,711	51
Niños y jóvenes	3,509,140	64	1,768,851	32	1,740,289	32
De 0 a 4 años	837,852	15	441,676	8	396,176	7
De 5 a 9 años	797,560	15	405,423	7	392,137	7
De 10 a 14 años	767,741	14	383,010	7	384,731	7
De 15 a 19 años	642,654	12	321,110	6	321,544	6
De 20 a 24 años	463,333	8	217,632	4	245,701	5

Fuente: DGEC, *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*, Tegucigalpa, 1996.

La población joven (de 15 a 24 años), que en 1988 equivalía a 19.8%, pasó en 1995 a 20%, lo que en términos absolutos representó 1,105,987 jóvenes. Esto se traduce en fuertes presiones sobre el mercado de trabajo y torna más críticos la calidad de la oferta educativa y el acceso a la misma. De acuerdo con los datos disponibles en 1995, 49% de los jóvenes no asiste a un establecimiento educativo y aproximadamente 30% está ocupado en actividades que generan

ingresos, con las responsabilidades de contribuir a la economía familiar. Asimismo, cerca de 110,000 jóvenes son jefes de hogar, responsables de 7.5% de los hogares del país. ⁵⁶

Los jóvenes se incorporan a la vida urbana de una manera más acelerada que el promedio nacional, lo que incidirá en una mayor tasa de urbanización a medida que transcurran los años. Entre las razones de este proceso destacan el atractivo de las ciudades y sus posibilidades de empleo. Por ejemplo, son foco de atracción especial los parques industriales y las zonas de procesamiento; en estas instalaciones la mayoría de los empleados son mujeres, frecuentemente con hijos. En algunos casos, constituyen grupos desligados de los beneficios de la familia extendida, que frecuentemente viven hacinados en tugurios construidos en tierras que no les pertenecen, y en un ambiente malsano.

2. Marco institucional de las políticas

El Estado hondureño ha desarrollado políticas públicas a favor de la niñez y la adolescencia, sobre todo en el sistema educativo, el sector salud y las instituciones de protección a la infancia, donde desempeña un papel importante la Junta Nacional de Bienestar Social. Por su parte, los programas de compensación sirven para fortalecer iniciativas institucionales y comunitarias, y brindan asistencia focalizada hacia grupos en condiciones de pobreza.

Existe un gran avance en las políticas integrales para la niñez apoyadas en las reformas del Código de la Niñez y la Adolescencia; además se cuenta con estructuras y tareas institucionales de la Junta Nacional de Bienestar Social, el Ministerio de Trabajo, el Sistema de Justicia y las acciones municipales.

El apoyo a la mujer joven se fundamenta parcialmente en programas como el ya mencionado PRAF y otros de ayuda a la mujer campesina como la Comisión de Coordinación y Desarrollo de la Mujer Rural (CODEMUR). Asimismo, se creó la Oficina Gubernamental de la Mujer y se incorporó el enfoque de género en la política social del país.

El país cuenta con una sólida base institucional y una legislación fuerte. Pueden apreciarse principios que fomentan el desarrollo humano sostenible y los derechos específicos de la niñez y la adolescencia. En este plano, se ha avanzado en los derechos laborales y judiciales, así como en el establecimiento de un servicio militar voluntario. Se hace necesario que las políticas incorporen la sexualidad y la salud reproductiva juvenil, así como la construcción plena de su ciudadanía.

⁵⁶ SECPLAN/UNICEF, *Análisis de la situación de la infancia, mujer y juventud*, Tegucigalpa, agosto de 1996.

Recuadro 1

LEGISLACIÓN Y ACCIONES PROGRAMÁTICAS A FAVOR DE LA INFANCIA**a) Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud (PAN)**

El país suscribió en 1991, en el marco de la XI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud (PAN). El plan establece metas concretas en los sectores de educación, salud, nutrición, agua y saneamiento y protección infantil, y se procura el mejoramiento de las condiciones de vida, que son el resultado de un conjunto de factores económicos, políticos y sociales que inciden en el estado de la niñez, la juventud y la mujer en Honduras.

b) Legislación

A partir del año 1982, la actual Constitución de la República reconoce la existencia jurídica de los derechos de la niñez hondureña. Acorde con la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre 1989, se considera como niño a todo ser humano menor de dieciocho años de edad. En el año 1990, el gobierno, con el apoyo de las diferentes organizaciones sociales y gremiales del país, ratifica mediante el Decreto Número 75-90, la Convención sobre los Derechos del Niño.

c) Código de Familia

El Código de la Familia fue aprobado por el Congreso Nacional mediante el Decreto No. 76-84 y cobró vigencia a partir del 16 de agosto de 1985. Del Código de Familia interesa destacar la capacidad para contraer matrimonio. Establece que sólo podrán contraer matrimonio libremente los mayores de edad, es decir, desde los 21 años según el artículo 16 del mismo código. En el caso de los menores de 21 años regula la posibilidad de contraer matrimonio para el varón a los 18 (dieciocho) años y la mujer a los 16 (dieciséis) años de edad, siempre que sus padres o sus representantes legales lo autoricen.

d) El Código del Trabajo

El Código de Trabajo de Honduras fue creado bajo el decreto No. 189 en el año de 1959 por el Congreso Nacional. La Sección II referida a la autorización para el trabajo dispone, según el Artículo 187, que el trabajo de los menores de 18 años de edad deberá poseer un carácter formativo y orientador. Las personas menores de 16 años y aquellas que habiendo cumplido esa edad sigan sometidas a la enseñanza en virtud de la legislación nacional, no podrán ser ocupadas en trabajo alguno.

e) Convenio 138 de la Organización Internacional de Trabajo

En mayo de 1980 Honduras ratificó el Convenio Número 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual fuera aprobado por los Estados Miembros en el año 1973. Al ratificar este Convenio, definió la edad de catorce (14) años, como la edad mínima para la admisión en el empleo, fundamentándose para ello en lo establecido en el artículo 2, párrafo 4 de dicho instrumento. Con relación a la edad mínima de empleo, Honduras ha presentado una contradicción, puesto que la Constitución establece los 16 años, y el Código de Trabajo, los 14.

/Continúa

Recuadro 1 (Conclusión)

La prohibición del trabajo infantil en este país tiene rango constitucional.^a Las disposiciones del Convenio no lograron toda su eficacia, pues tuvieron primacía las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo, particularmente con las autorizaciones que concedía el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social para que niños y niñas, aún menores de catorce (14) años, pudieran trabajar (artículo 32 del Código de Trabajo).

f) El Código de la Niñez y la Adolescencia

Honduras cuenta con el Código de la Infancia y de la Adolescencia creado mediante Decreto No. 73-96 del Congreso Nacional de la República, en septiembre de 1996. Este instrumento vino a sustituir la Ley de Jurisdicción de Menores de 1969 cuyo énfasis era el control social y penal más que de seguridad social. Los conceptos de control y asistencia son difíciles de modificar. Se requiere un largo proceso de capacitación para orientar las acciones hacia la protección, promoción y defensa de los derechos de los niños.

El Código regula los derechos y las garantías de la niñez legal que se inicia con el nacimiento y termina a los 12 (doce) años en los varones y a los (catorce) 14 años en las mujeres. La adolescencia comienza en las edades mencionadas para la niñez y termina a los 18 (dieciocho) años. Este código se basa en la doctrina de la protección integral, es decir:

- ▣ El reconocimiento de los niños y niñas como sujetos de derecho y no como objetos de protección.
- ▣ La sanción a las discriminaciones.
- ▣ La no criminalización de la pobreza.
- ▣ La desjudicialización de los problemas que no ameritan la intervención de un juez.
- ▣ La limitación clara de las potestades de los jueces.
- ▣ El reconocimiento de que la protección de los niños y niñas debe ser una sola.
- ▣ La aplicación de la privación de libertad únicamente en casos excepcionales y graves.
- ▣ La influencia en la política y servicios del Estado y de organismos privados en favor de la infancia.

Los procesos de elaboración y aprobación del Código condujeron a un amplio debate que ha contribuido a un cambio en la conciencia pública respecto de los derechos de los niños(as) y jóvenes. Este avance requiere un proceso de sensibilización de todos los entes involucrados que se ha buscado establecer con el fin de lograr la aplicación congruente del Código.

g) La Comisión Nacional de los Derechos del Niño

La Comisión Nacional de los Derechos del Niño fue creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 42-93 del 10 de setiembre de 1993, integrada con alta participación por representantes gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo, por primera vez, a 10 niños y niñas.

^a Pisoni, Rodolfo, *Situación del Trabajo en Centroamérica. En el trabajo infantil en América Central*. Programa Internacional sobre la Abolición del Trabajo Infantil, Departamento de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, OIT, Ginebra, 1993.

A continuación se mencionan algunos organismos que se dedican total o parcialmente (véanse los dos capítulos anteriores y el capítulo 5, Desempeño de las Finanzas Públicas) a atender diversas demandas y problemas de la niñez y la juventud.

a) El Programa de Asignación Familiar (PRAF), creado mediante Acuerdo Ejecutivo No. 1298-A de fecha 17 de julio de 1990, está orientado a brindar apoyo inmediato a los sectores más vulnerables, incluyendo niños y madres.

b) El Fondo Hondureño de Inversión Social busca mejorar las condiciones de vida de las familias del país en situación de pobreza tradicional.

c) Atención de la salud adolescente. La Subsecretaría de Riesgos Poblacionales de la Secretaría de Salud Pública y Asistencia Social promueve dos importantes programas: el Programa Nacional del Escolar y el Adolescente y el Programa de Atención Integral al Adolescente de la Región Sanitaria Metropolitana.⁵⁷ Éste pretende brindar a los adolescentes información, educación y conocimientos con una visión integral que fomente actitudes y conductas responsables para asumir la sexualidad sin exponerse a riesgos.

d) La educación infantil. La Secretaría de Educación establece que las escuelas no sólo tienen que ser accesibles en cuanto a las distancias, sino que también deben ser lugares atractivos para los niños. Las nuevas políticas –basadas en el concepto de Escuela Morazánica– enfatizan el mejoramiento de la calidad educativa mediante el aumento de la cobertura con medidas como la retención de los niños en la escuela.

Además de la escuela, los niños reciben una influencia directa en su educación en la familia. En la actualidad se observan cambios en los patrones de cuidado y educación que perciben los infantes en el hogar como consecuencia de la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo.

La actividad laboral de la mujer fuera de casa reduce el tiempo de contacto con los hijos. El patrón cultural que asigna a las mujeres la principal responsabilidad por el cuidado de los niños en el hogar se contrapone entonces con su actividad productiva, por lo que se hace necesaria la existencia de formas alternativas de cuidado y educación para los hijos. Desafortunadamente, hasta ahora esas formas permanecen fuera del alcance económico de gran parte de las familias hondureñas.

Con respecto a la educación preescolar, el Plan Decenal tiene como objetivo el crecimiento relativo del número de jardines de niños en los municipios semirurales del país, fuera de las grandes ciudades, para expandir las oportunidades educativas en las áreas de mayor marginación. Una proporción más alta de niños tendrá acceso a uno o dos años de educación preescolar antes de entrar al primer grado; la mejor preparación de los alumnos aumentará el rendimiento en los primeros años de educación básica. Se ampliará la atención escolar con una propuesta formal.

⁵⁷ Las estrategias, líneas de acción y normas del Programa Nacional del Escolar y el Adolescente se encuentran en proceso de estructuración. Se recomienda tomar como modelo la experiencia de la Región Sanitaria Metropolitana, en atención integral a los escolares y adolescentes, complementada con algunas experiencias existentes en el sector salud. Su desarrollo requiere modificar el sistema de información con una nueva distribución de grupos etarios, agregar diagnósticos secundarios y además revisar la historia clínica.

El gasto en educación primaria como porcentaje del PIB presentó una tendencia ascendente entre 1990 y 1993, alcanzando 2.6% y 7% respectivamente; sin embargo, en 1994 descendió a su nivel más bajo y en 1995 fue similar a 1990. Esta situación es crítica en términos de sostenibilidad y avance de los logros necesarios para la formación de la infancia en Honduras.

Se han definido varios aspectos de la educación primaria que necesitan reforzamiento: el acceso a la preparación preescolar; el currículum y los libros escolares del nivel primario; los instrumentos de evaluación de aprendizaje; la capacitación de maestros en servicio; los incentivos para promover la asistencia de los menores de las zonas rurales; la cobertura y el aporte técnico de los supervisores; el suministro de libros y otros materiales didácticos, y la construcción y reparación de escuelas.

La educación media o secundaria no es de carácter obligatorio, y está dirigida a la población comprendida entre los 14 y los 19 años. Tradicionalmente, el sector gubernamental ha tenido menor participación en la educación media, ya que aproximadamente 45% del total de establecimientos educativos son públicos.

3. Justicia, seguridad y participación social

En el actual Código de la Niñez y la Adolescencia se especifica que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es la institución rectora en las políticas de atención al menor trabajador. Sus nuevas responsabilidades son difíciles de llevar a cabo, pues sus demandas se hallan en relación con el sector laboral y cuenta con escaso presupuesto asignado al funcionamiento operativo. De este modo se ve afectada, en gran medida, la aplicación plena del Código de la Niñez y la Adolescencia.

La Comisión Nacional de los Derechos del Niño fue creada en 1993, e integrada por diversos sectores de la sociedad, representantes gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo, por primera vez, 10 niños y niñas. Cuenta entre sus logros con la aprobación del citado Código de la Niñez y de la Adolescencia, el impulso a la creación del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y la promoción de los derechos de la niñez.

En cuanto a la administración de justicia a menores, se deben producir cambios sustanciales en la actual Ley de Jurisdicción de Menores a partir del Código de la Niñez y la Adolescencia. La Fiscalía Especial del Menor y del Discapacitado fue establecida en la Ley del Ministerio Público en diciembre de 1990 y entró en vigencia el último mes de 1994. Cubre hasta los 18 años y reconoce la inimputabilidad hasta los 12. Dada su reciente creación, esta fiscalía tiene serios problemas de falta de personal.

La Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS) tiene como funciones la intervención de protección social para la población infantil en riesgo social y en conflicto con la ley. Es un organismo semiautónomo que encabeza las instituciones dirigidas a la atención de la niñez y el bienestar de la tercera edad. Actualmente se encuentra en un proceso de transición para convertirse en el citado IHNFA. Esta propuesta nace para dar cumplimiento a la Convención sobre los Derechos del Niño y la Legislación Nacional, con énfasis en el niño. Los programas y servicios del nuevo IHNFA incluyen el desarrollo familiar comunitario, la intervención y protección social, y la reeducación y reinserción social.

El Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) es un organismo consultor, planificador y coordinador de las políticas de servicio social de la juventud. Sus funciones principales son: motivar a los jóvenes para la participación voluntaria en el desarrollo de la nación y el mejoramiento del ser humano; brindar ayuda y orientación, sobre todo a los menos favorecidos, en la toma de una nueva conciencia de la realidad hondureña, en la identificación de los grandes objetivos y en los valores culturales de la nación. De manera complementaria, hay varias ONG que trabajan en aspectos relacionados con la niñez. En 1992 existían unas 215, de las cuales un tercio trabaja con niños y se orienta a la protección y capacitación.

Recuadro 2

RIESGO SOCIAL DE LA NIÑEZ, SEGÚN EL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Ocurre cuando:

- Se encuentra en estado de abandono o peligro.
- Carece de la atención suficiente para la satisfacción de sus necesidades básicas.
- Su patrimonio se encuentra amenazado por quienes lo administran.
- Carece de representación legal.
- Se encuentra en una situación especial que atente contra sus derechos o su integridad.

La mayoría de los niños trabajadores no gozan de seguro social y los programas de prevención del Ministerio de Salud dan prioridad a los niños menores de 5 años, lo que no facilita el acceso de atención a la salud entre los 6 y los 15 años, período crítico en el trabajo infantil,⁵⁸ con el agravante de que el trabajo infantil se da en mayor medida en un sector de la economía difícil de controlar, el informal.⁵⁹

⁵⁸ Pisoni, Rodolfo, *El Trabajo Infantil de Centroamérica*, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)/Parlamento Centroamericano (PARLACEN)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Guatemala, agosto de 1993.

⁵⁹ La legislación y las instituciones estatales tienen mayor posibilidad de intervenir en el sector moderno y menos en el sector informal, por lo que existe el riesgo de que el énfasis sobre la abolición del trabajo infantil resulte en la supresión de los trabajos menos nocivos para los niños.

Recuadro 3

EL DEFENSOR Y LA DEFENSORA MUNICIPAL

Los alcaldes y gobernadores suscribieron el Pacto por la Infancia, eligiendo 200 defensores de la niñez con las siguientes funciones:

- Asesorar y apoyar a la Corporación Municipal en el cumplimiento local de las políticas sociales para la infancia.
- Apoyar la ejecución de planes de desarrollo municipal encaminados a brindar a niños y niñas mejores condiciones de vida.
- Divulgar ampliamente la información relacionada con los derechos de niños y niñas.
- Recibir y dar seguimiento a las denuncias sobre casos de violación a los derechos de niños y niñas.
- Promover la organización de una red de defensores comunitarios e infantiles en cada aldea, barrio y/o colonia y escuela de su municipio.
- Informar a la Corporación Municipal sobre las actividades realizadas a favor de la infancia.

No obstante lo anterior, el Plan Nacional de Juventud considera que "no existen políticas ni programas significativos para posibilitar que los jóvenes puedan incorporarse al sector informal o acceder a modalidades de capacitación laboral y aprendizaje que los prepare de mejor forma para acceder a puestos de trabajo, de suyo escasos".⁶⁰

4. La salud de la niñez y la adolescencia

Un problema muy común entre los niños hondureños es la mala nutrición, que también se asocia con las causas de mortalidad del país. Cerca de 40% de los niños de menos de cinco años tiene baja estatura (se encuentran dos puntos abajo de la desviación estándar del promedio de su edad). Asimismo, informes de 1996 muestran que 38% de la población entre seis y nueve años también tiene problemas de estatura. Por otra parte, alrededor de 21% de los niños tiene peso inadecuado para su edad, y sólo 2.4% tuvo un peso inferior con relación a su estatura.

Para garantizar el bienestar y el desarrollo de las capacidades de los niños, riqueza clave del país, es necesario incrementar los esfuerzos para resolver los problemas de oferta, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos (como se analiza en la sección B del capítulo III, Situación actual de la seguridad alimentaria).

La incidencia de la diarrea y las infecciones respiratorias —especialmente estas últimas— es particularmente alta entre niños menores de cinco años. En los deciles más pobres la presencia de diarrea es superior: 77% del total de los casos se presentó entre los niños pertenecientes a los

⁶⁰ CONJUVE, *Plan Nacional de Juventud de Honduras*, Tegucigalpa, noviembre de 1994, pág.12.

hogares ubicados entre el primero y el sexto decil. Las diarreas han cedido el primer lugar a las enfermedades respiratorias, indicador de un avance en las estrategias básicas de protección de la salud infantil.

La mortalidad infantil ha disminuido gracias al aumento en la cobertura de inmunización y el esfuerzo en la expansión de servicios de agua y saneamiento. Con todo, las cifras revelan la persistencia de problemas, con acentuadas diferencias por área geográfica y por estrato de la sociedad hondureña.⁶¹ Se ha presentado un incremento de la mortalidad infantil en hijos de madres adolescentes. Las tendencias muestran la necesidad de enfatizar el desarrollo de servicios de salud reproductiva en la adolescencia para brindar prevención y atención a estas jóvenes madres y sus niños.

Entre las causas de mortalidad infantil y de niños de uno a cuatro años se destacan las enfermedades preventivas. La desnutrición, como causa directa de mortalidad, se presenta en una proporción relativamente baja, y como causa indirecta su impacto es mucho mayor. Las infecciones graves frecuentemente se inician en niños con una desnutrición subyacente. Las enfermedades preventivas por vacuna no ocupan los primeros lugares de mortalidad a causa del impacto de los programas de vacunación. Se ha logrado reducir no sólo las muertes, sino también la incidencia de estas enfermedades. El programa ampliado de inmunizaciones ha sido uno de los más exitosos.

Alrededor de uno de cada tres niños menores de un año muere de una enfermedad prevalente. En niños de uno a cuatro años la situación es más grave, ya que nueve de cada diez que mueren tienen como causa una enfermedad de este tipo. Los estudios indican que existe la posibilidad de reducir la incidencia de estas muertes mediante controles que podrían llevarse a cabo por medio de la red de establecimientos de salud del país y de la participación de la comunidad.⁶²

En cuanto a la morbilidad en la niñez, el avance en la salud infantil se refleja en el paso al segundo lugar de las enfermedades de diarrea, como ya se mencionó anteriormente. Llama la atención el predominio de enfermedades preventivas, el peligro de la neumonía y la malaria. Cabe señalar que la violencia aparece también como un grave problema de salud pública.

⁶¹ SECPLAN/BID/UNICEF, *Pobreza y política social*, Tegucigalpa, agosto de 1996.

⁶² Ministerio de Salud de Honduras, OPS/OMS, BASICS/AID, Plan Operativo para el Reforzamiento de las acciones de atención integral del niño, 1997-1998, Honduras.

Cuadro 15

HONDURAS: INDICADORES DE INMUNIZACIÓN 1996

Indicador	%
Población menor de un año con esquema completo de vacunación, según las normas de inmunización nacional	91
Menores de un año con terceras dosis de vacuna DPT	93
Menores de un año con terceras dosis de vacuna anti-poliomielítica	94
Menores de un año vacunados con BCG	99
Menores de un año vacunados contra el sarampión	91
Población (personal de alto riesgo) vacunada contra la hepatitis B	66
Mujeres en edad fértil con dos dosis de vacuna toxoide tetánico (TT)	97

Fuente: PAI, Secretaría de Salud, Honduras, 1996. En: Secretaría de Salud. Organización Panamericana de la Salud, *Salud para Todos, 1997*.

5. Salud juvenil

La adolescencia es el período en el que por excelencia se pueden desarrollar con éxito las acciones de promoción de la salud y la prevención de problemas que tendrán repercusiones más severas durante la edad adulta si no son abordadas a tiempo. La focalización de la atención implica tomar en cuenta que los factores de riesgo aparecen en la adolescencia temprana.

En el ámbito de la salud, las causas de muerte en los jóvenes durante 1995, en orden de importancia, fueron: los accidentes y violencias (23%); las infecciones (17%); el SIDA (16%); los tumores de naturaleza maligna, en los cuales se incluyen las leucemias (9%); y las muertes relacionadas con la gestación, que tuvieron un peso relativo de 9%. Asimismo, la morbilidad juvenil es causada en mayor medida por accidentes y violencia, y por infecciones intestinales. Sobresale también la tuberculosis, que alcanza una tasa elevada en esta etapa.

Culturalmente, los adultos tienden a enfrentar la emergencia de indicios de desarrollo sexual de modo opuesto para cada sexo: control y vigilancia hacia las muchachas; estímulo y libertad para los varones. Además, la planificación familiar dirigida fundamentalmente hacia las mujeres difícilmente puede llevarse a cabo durante el período adolescente, puesto que las relaciones entre su género no les facilita un comportamiento asertivo e informado respecto de su sexualidad.

Es significativo que entre los 15 y 19 años dos tercios de la población de adolescentes mujeres permanezcan solteras. El tercio restante ya está involucrado en diversas responsabilidades propias de la edad adulta; y en este período, que aún supone crecimiento y desarrollo psicosocial, ya se encuentran jóvenes enfrentando situaciones como el divorcio, la separación y la viudez. La unión libre predomina sobre el matrimonio en todas las edades, y generalmente está asociada a condiciones de pobreza e inestabilidad en la relación.

La actividad sexual de las mujeres jóvenes hondureñas se inicia generalmente antes del matrimonio. Es notable que esto ocurra con mayor proporción en los adolescentes que tienen más años de educación y mejor nivel socioeconómico. Se deduce que estos sectores han postergado la edad del matrimonio y, en consecuencia, sus relaciones sexuales comienzan activamente antes de casarse.

6. Salud reproductiva en la fase juvenil

a) Uso de medios de protección de riesgos para la sexualidad y la reproducción

En la ENESF, 70% de las adolescentes menores de 17 años responden que tienen actividad sexual. Es claro el gradiente de mayor utilización de anticonceptivos en la primera relación sexual a medida que las mujeres avanzan en edad. Sin embargo, la proporción es demasiado baja y guarda relación, probablemente, con los comportamientos masculinos, que por tradición determinan el uso de métodos de protección y que tienen mayor influencia en las jóvenes de edades menores.

La situación reproductiva de la mujer se caracteriza por una alta tasa de fecundidad así como por el poco espaciamiento entre los partos. La planificación familiar es una manera de atacar este problema. Datos de la ENESF 1991-1992 revelaron que aproximadamente 30% de la población femenina entre 15 y 44 años usaba algún método de planificación familiar. En el área urbana 61% de las mujeres en unión utilizaba algún método, mientras que en el campo la cifra era de 36%.⁶³

La familiaridad masculina con el uso de anticonceptivos es alta. Esto revela condiciones favorables para prevenir enfermedades y fomentar la salud sexual y reproductiva a partir de valores subyacentes de los varones adolescentes y jóvenes.

b) Fecundidad y embarazo en la adolescencia

La salud sexual y reproductiva constituye una de las dimensiones de la salud juvenil que mayor atención requiere. Se trata de una población que inicia tempranamente su vida sexual activa con tendencia a la procreación. Si bien la tasa de fecundidad global de las mujeres hondureñas ha disminuido de 5.1 a 4.9 entre 1992 y 1996, el menor aporte en este renglón lo hacen en su fase juvenil (15 a 19 años). A medida que avanzan en edad, presentan un gradiente en la disminución de su tasa de fecundidad. Estos resultados revelan que la fecundidad adolescente no ha recibido la suficiente influencia de las campañas de educación y prevención. Se observa que las tasas de fecundidad juvenil aumentan conforme disminuye el nivel socioeconómico y de educación.

⁶³ UNICEF/SECPLAN (1995), *op. cit.*

c) Atención del embarazo y parto en la adolescencia

Según la ENESF 1991-1996, el porcentaje general de parto en las instituciones de salud aumentó hasta 54%. Una gran proporción de estos nacimientos se da en madres jóvenes. En 1995, 19% de los partos atendidos en hospitales públicos fue de adolescentes.

d) Juventud y SIDA

De acuerdo con el último informe mundial de la OMS, a finales de 1994, Honduras se ubicó en el trigésimo octavo lugar con 1.5% de incidencia en infecciones por VIH/SIDA, lo que significa que corresponde al grupo de países con seroprevalencia alta. El grupo de edad con mayor prevalencia de la enfermedad en la juventud está constituido por los adultos jóvenes (20-39 años), con un pico en el grupo de los de 25-29 años (1996). La adolescencia es el período más crítico de exposición al contagio; los jóvenes son quienes tienen un mayor número de parejas sexuales. Se trata, seguramente, de ampliar el espectro de experiencias y encontrar las formas de relacionarse tanto sexual como sentimentalmente en este período del desarrollo. Sin duda, estas necesidades evolutivas deben ser focalizadas puntualmente para incrementar las estrategias de protección mutua en el ejercicio de la sexualidad, en particular si se considera la escasa proporción de mujeres que han utilizado anticonceptivos en su primera relación sexual.

Recuadro 4

ATENCIÓN INTEGRAL A LA ADOLESCENTE EMBARAZADA

En Honduras se encuentra en desarrollo la experiencia piloto de la Clínica de Atención Integral a la Adolescente Embarazada en el Hospital Escuela. Las referencias a la Clínica provienen de zonas cercanas y presentan ya una sobredemanda. Brinda fundamentalmente atención prenatal y se articula con los demás servicios del hospital, dando seguimiento a los casos especiales como el de las madres víctimas de abuso sexual y las maltratadas. Aproximadamente 60% de las adolescentes atendidas se les coloca un dispositivo intrauterino después del parto. Los datos de 135 historias registradas hasta marzo de 1997 incluido, muestran que 20% de las adolescentes que acuden sufren enfermedades crónicas; 13% ha sido objeto de maltrato; 87% nunca ha utilizado métodos anticonceptivos; 18% tiene antecedentes familiares de diabetes mellitus; 30% padece enfermedades cardiovasculares; 33% ingiere alcohol o drogas en la familia. El 66% de las pacientes cuentan con nivel educativo primario y 16% evidencian trastornos psicológicos. Las adolescentes embarazadas ingresan muy temprano al trabajo, y constituyen un estrato de población sumamente vulnerable.

7. La educación de la niñez y de la adolescencia

En las sociedades agrarias, el niño hace su aprendizaje de un oficio en la familia. En las sociedades modernas la escolaridad ha sido la encargada de transmitir las técnicas básicas de la cultura y de incrementar el capital humano para el desarrollo nacional. La educación ha sido tradicionalmente considerada como un factor de movilidad social y de democratización de las sociedades. En Honduras, el promedio de escolaridad es sustancialmente mayor en el área urbana (5.7 años) que en la rural (3.2 años).

Uno de los principales problemas que enfrentan la niñez y la juventud es su inserción efectiva en el sistema educativo, que tiene limitaciones en cobertura y calidad. Se presentan nuevas dificultades derivadas de la modernización, la globalización y la manutención de la pobreza. Las agudas transformaciones económicas y tecnológicas han afectado la eficiencia del sistema educativo como potencial de capacitación para el desarrollo, particularmente en el caso de la educación pública.

Para cumplir con los desafíos programáticos contemporáneos, la institución educativa se enfrenta al reto de incorporar los cambios sociales y las demandas juveniles. No se trata tanto de motivar como de problematizar y comprometer naturalmente a los estudiantes en la construcción del conocimiento.

Así, la educación se encuentra entre el resto que supone aumentar la oferta y la calidad de los servicios frente a una demanda creciente. La población en edad escolar (7 a 13 años) ha ido en aumento desde 1990. Por otra parte, los gastos de capital tienden a decrecer en este sector.⁶⁴

La cobertura del nivel preescolar ha aumentado en casi un tercio en los últimos seis años, principalmente en las modalidades no formales.⁶⁵ Existe la propuesta de disminuir el costo de la expansión si se incorporan centros preescolares como parte de las actuales escuelas primarias o de los centros básicos. Sin embargo, la dificultad principal para llevar a cabo esta propuesta reside en las limitaciones que ya sufren las propias escuelas primarias. En el área rural las escuelas unidocentes tendrían que reestructurarse con una mayor incorporación de recursos humanos.

La matrícula de educación primaria casi se ha duplicado en el período 1980-1996 gracias al esfuerzo del sector público. Se han logrado significativos progresos en cobertura, escolarización y retención. También se han puesto en práctica experiencias innovadoras tanto en el área formal como informal. Los enfoques de la Escuela Morazánica y la Escuela Activa y Participativa (EAP) representan una nueva metodología para el aprendizaje en la escuela primaria y enfatizan más el aprendizaje que la enseñanza.

La educación durante la adolescencia constituye un elemento para consolidar la identidad y su proyecto de vida. Debe dedicarse especial atención a este problema en el área rural donde, de acuerdo con los estudios de Reuben,⁶⁶ se demuestra que la instrucción formal no incorpora las necesidades de adquisición de conocimientos, habilidades y orientaciones requeridos por la juventud rural; este fenómeno se ha convertido en un puente que favorece el proceso migratorio juvenil hacia las ciudades.

En cuanto a la formación de docentes en las escuelas normales, se destaca la sobreproducción, en cuya preparación invierte el Estado, sin que por ello sean contratados por éste. Los diagnósticos realizados en los últimos años revelan un aparente exceso de oferta en el nivel de educación primaria: sólo una cuarta parte de los egresados ingresa al sistema educativo.

⁶⁴ SECPLAN/BID/UNICEF/RUTA Social, *El Gasto Social, Instrumento de Política Pública*, Tegucigalpa, 1997.

⁶⁵ Secretaría de Educación, *Estudio Sectorial, Resumen ejecutivo*, 1997.

⁶⁶ Reuben, Willy, *La Juventud Rural en América Latina y el Caribe*, Serie: Publicaciones Misceláneas, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), San José, Costa Rica.

Esta situación contrasta con la existencia de numerosas escuelas unidocentes, precisamente en localidades donde la calidad pedagógica es clave para superar la amplia variedad de carencias que enfrenta la población.⁶⁷

Si bien la educación es gratuita, enviar a los hijos a estudiar representa un costo significativo para las familias con extrema pobreza. En Honduras se estima que la contribución familiar dedica a la educación de sus hijos 30% de los gastos totales.⁶⁸ Así, las familias tratan de determinar si la inversión es posible y el retorno económico justifica este gasto. Se deduce que la llamada deserción escolar obedece a que los jóvenes y sus familias encuentran en ciertas actividades resultados inmediatos y tangibles y que satisfacen necesidades que han sido ignoradas por el sistema educativo tradicional.⁶⁹

Tres de cada 10 jóvenes entre 13 y 25 años entrevistados en 1996⁷⁰ (la proporción se acumula más intensamente antes de llegar a los 18 años) dejaron de estudiar porque no les gustaba. Cerca de 10% señaló falta de dinero. Más del doble de varones (39%) que mujeres (15%) lo hacen para trabajar y casi más del triple de mujeres (16%) que hombres (5%) lo hacen para ayudar en la casa. Sólo culminaron el ciclo obligatorio menos de la mitad de los niños y adolescentes que ingresaron a la población económicamente activa en las ciudades. En el campo esta proporción queda levemente por encima de un cuarto de la población menor trabajadora, y otro tanto son analfabetos.

Un estudio sobre 7,406 escuelas mostró las limitaciones en recursos materiales y docentes. En promedio, cada escuela tiene 3.5 maestros y 2.96 aulas. Además, sólo 56% tienen tubería de agua y un escaso 16% (1,205) cuenta con luz eléctrica. Las escuelas con alcantarillado representan 7% del total. Un 46% de las escuelas primarias del país son unidocentes y 21% son bidocentes. Los departamentos que tienen más escuelas unidocentes son Copán (63%), Ocotepeque (62%) y Olancho (64%). Existen, además, las escuelas incompletas, que no ofrecen todos los grados de primaria.

La oferta para la educación media es baja, si bien muestra una tendencia a aumentar. El porcentaje de la población entre 14 y 19 años que asiste a un establecimiento de nivel medio fue de 35% en 1995, con una mayor presencia de mujeres (55%) parcialmente explicada por la temprana incorporación al trabajo asalariado de los niños y adolescentes. Solamente 5% de las adolescentes en la escuela media proviene de áreas rurales, lo que muestra el limitado acceso para las niñas campesinas. En general, no hay escuelas en todas las comunidades rurales, por lo que los alumnos deben recorrer distancias grandes para llegar a sus centros de estudio. La situación de inseguridad en el área rural hace que los padres teman enviar a sus hijas lejos de su comunidad a causa de las continuas violaciones sexuales que ocurren en el campo, por lo que se prefiere enviar a los niños varones al considerar que corren riesgos menores.

⁶⁷ Secretaría de Educación, 1997. Entre 1990 y 1996 se graduaron 17,845 maestros de educación primaria y entre 1991 y 1997 se asignaron 4,532 nuevas plazas oficiales para educación preescolar y educación primaria

⁶⁸ Pisoni, Rodolfo, *Situación del Trabajo Infantil en Centroamérica*, 1993.

⁶⁹ Rubio, M., *Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia*, 1996.

⁷⁰ CONJUVE/UNICEF.

Esto afecta la preparación de recursos humanos y limita a las mujeres, dado que el ámbito escolar es uno de los pocos espacios extrahogareños que rompe la reclusión tradicional y ofrece oportunidades de reelaboración del papel femenino para asumir nuevas relaciones interpersonales y contar con opciones de incorporación de metas modernas.

El 33% de los adolescentes que egresan de la enseñanza básica logran ingresar a la educación secundaria; de éstos, 7% tiene acceso a la educación superior. También destaca la insuficiente calidad de la educación reflejada en altas tasas de deserción y repetición de grado.⁷¹

En una muestra de 616 de los colegios registrados (esta cantidad supone 91% del total) se encontró que, en promedio, el número de aulas por plantel era de casi cuatro. Existe precariedad en la infraestructura; sólo 249 institutos cuentan con agua de tubería y 176 tienen luz eléctrica. El número de institutos con alcantarillado es de 128.

8. El trabajo de la niñez y la adolescencia

Las políticas competitivas propias de la globalización han enfatizado la formación de capital humano, pero relegan el desarrollo de oportunidades de trabajo a un papel secundario.

a) Mercado laboral y nivel educativo

La sociedad hondureña ha ingresado a la modernización y diversificación; esto ha promovido una modificación de las características del actual mercado de trabajo.⁷² La demanda de personas con mayor nivel educativo es menor que la oferta, aun cuando los ingresos aumentan junto con la educación. Por otra parte, los ingresos de las mujeres de bajo nivel educativo se han visto favorecidos debido al aumento del empleo en las empresas maquiladoras.

Los recursos humanos requeridos en mayor proporción para las actividades productivas son personas con primaria completa y, en menor grado, analfabetas. Los empleados calificados y los profesionales aparecen ocupados en una proporción muy baja.

Además, el porcentaje de la PEA infantil respecto a la total ha sido variable. En 1995 la tasa de participación fue de 6.4%. El 42% de la PEA ocupada está formado por jóvenes entre 10 y 19 años. La edad promedio de los hombres que participan es de 18 años, la misma que para las mujeres.⁷³ Observaciones menos sistemáticas sugieren, además, un aumento del trabajo infantil

⁷¹ Botero, Z. Martha, *Indicadores seleccionados de la situación de los jóvenes en Honduras*. Estimado con base en datos publicados en la Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, *El Gasto Social. Instrumentos de Política Pública* y SECPLAN/UNICEF/PNUD, *Plan de Acción Nacional de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud*, Tegucigalpa, *op. cit.*, 1996.

⁷² Secretaría de Educación, *Estudio Sectorial, Resumen Ejecutivo*, 1997.

⁷³ La PEA no refleja toda la fuerza de trabajo infantil, pues el trabajo de los menores de 10 años no es registrado. Véase Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Delegación Regional Centro Oriental, *Los derechos de los niños y niñas de Honduras. Políticas hacia la infancia a nivel municipal*, Área de Educación y Promoción, Comayagüela, Municipalidad del Distrito Central (M.D.C).

relacionado con su urbanización. Esta tendencia corre paralelamente al crecimiento del sector informal de la economía, en el cual se observa el mayor número de niños y niñas trabajadoras menores de 10 años. Se estima que unos 300,000 menores de edad participan en el mercado laboral en oficios tales como la venta de alimentos crudos o procesados, el ambulante y labores de cultivo en el campo. Esta última actividad concentra la mayor fuerza de trabajo joven.⁷⁴

El trabajo infantil es un problema mayor en los sectores tradicionales, puesto que en las empresas estructuradas los niños reciben un salario y otros beneficios. En el área rural trabaja 74% de los niños entrevistados. La principal razón para trabajar fue el proporcionar apoyo familiar.

b) Pobreza y trabajo infantil

Es indudable que la pobreza es el principal factor del trabajo infantil: 8 de cada 10 menores activos provienen de hogares pobres, y 6 de éstos son de hogares indigentes. Cabe considerar, además, que los ingresos percibidos por los niños trabajadores contribuyen a que un porcentaje significativo de hogares supere la línea de pobreza o indigencia.⁷⁵

Cuadro 16

HONDURAS: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD SEGÚN GRUPO DE EDAD EN JOVENES DE 10 A 29 AÑOS

Grupo	Total	Ocupados	Desocupados	Inactivos
Total	2,222,773	865,747	64,403	1,292,623
10-14	767,741	83,971	2,351	681,419
15-19	642,654	283,306	24,990	334,358
20-29	812,378	498,470	37,062	276,846

Fuente: DGCE, *Encuestas de Hogares, 1996*.

Ocupados: son los que al momento de la encuesta trabajaron la semana anterior.

Desocupados: son los que al momento de la encuesta no tuvieron trabajo y siguen buscando uno.

Inactivos: son los que en la semana no tenían empleo por razones propias (estudiantes, amas de casa, jubilados, etc.)

En el área rural la indigencia es grave; la nutrición es insuficiente, lo que impide un buen desarrollo físico y mental. A esto se suma el desgaste de energías en el trabajo físico. Aunque los jóvenes trabajadores de todas las edades tienen problemas laborales, es más preocupante la situación de los niños y adolescentes menores de 18 años. La mayoría trabaja en el sector informal de la economía y recibe un salario inferior al mínimo legal.

⁷⁴ Coordinadora de Instituciones Privadas Pro Defensa de los Derechos de los Niños (COIPRODEN)/Comisión Europea/Save the children, *Informe Alternativo, Honduras 1995*, Tegucigalpa, 1996.

⁷⁵ Gearhart, Judith, y otros, *Análisis de la situación del trabajo infantil en Honduras*, IPEC-OIT, Tegucigalpa, 1997 y Pisoni, Rodolfo (1993) *op. cit.*

Los empleos donde se encuentran más niños y niñas pequeños presentan con frecuencia las peores condiciones, y son los que reciben menor monitoreo de abusos y servicios de apoyo. Tal es el caso del trabajo en el campo, el servicio doméstico, el trabajo en casa, los trabajos marginales como la prostitución y en los basureros.⁷⁶

c) Adolescentes en el servicio doméstico

Según la Encuesta de Hogares de 1995, 65% de las mujeres dedicadas a servicios domésticos son menores de 30 años y 5% del total tienen entre 10 y 14 años. En 1995, 91% recibía una remuneración menor de 500 lempiras mensuales (aproximadamente 52 dólares) y 75% de ellas trabajaba más de 45 horas a la semana. En las zonas industriales de procesamiento de maquila, la población femenina tiene una edad promedio de 21 años y 65% son solteras.⁷⁷ En la industria de la confección trabajan principalmente mujeres cuyas edades oscilan entre los 15 y 25 años.

9. La niñez y la juventud en riesgo social

Los niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles, cuyas necesidades básicas no son satisfechas y se encuentran en riesgo social, se ubican principalmente en tres categorías: los que viven en la calle, los que deben trabajar para sostenerse (trabajadores), y los que se encuentran fuera de su medio familiar y atendidos en instituciones creadas para tal efecto.

Recuadro 5

MENORES EN RIESGO SOCIAL

- Niños y adolescentes que actúan como proveedores y reproductores en el seno familiar.
- Adolescentes vendedores en establecimientos y ambulantes vinculados a la familia.
- Niños y niñas en barrios participantes en carrusel: vagancia, mendicidad, institución, familia-escuela.
- Niños y adolescentes nómadas, buscando refugio en la institución.
- Muchachos nómadas crónicos.
- Muchachas nómadas.

Los niños de la calle no son registrados en los censos y encuestas de hogares. Algunos de ellos ni siquiera tienen un nombre porque han sido abandonados a temprana edad, lo cual puede llegar a obstaculizarles el ejercicio de sus derechos ciudadanos en el futuro. Los niños señalan que han dejado su familia por el abuso físico y verbal, por la pobreza, los conflictos familiares y por el maltrato tanto a ellos como a sus madres por parte del padre o padrastro.

⁷⁶ Gearhart, Judith (1997), *op. cit.*

⁷⁷ Citado en Kennedy Mirtha y Melissa Cardoza, *Mujeres en la maquila. El caso de la ZIP Choloma*, Centros de Estudios de la Mujer, CEMH, Tegucigalpa.

La UDIP estimó en 1993 la cifra de 5,339 niños de la calle en Tegucigalpa, con un predominio de varones (70%). Estas proporciones obedecen probablemente a que, por razones culturales, los varones no son retenidos en el hogar o se sienten menos temerosos para abandonarlo. De este modo, son los menores de sexo masculino los que corren riesgos más graves, lo que se refleja en las estadísticas juveniles de morbilidad por causas externas, así como en los internamientos por conflictos con la ley. Tanto los niños como las niñas se concentran en el grupo de edad de 5 a 14 años (casi 80% del total).

Los servicios de prevención disponibles para este sector dentro del aparato estatal son escasos. La atención está más sistematizada desde el enfoque de la infracción, con modificaciones desde la perspectiva de derechos hacia la que apunta la nueva legislación y la propuesta de creación del IHNFA. La Dirección de Investigación Criminal creó la Unidad de Delitos contra Menores y Delitos contra la Libertad Sexual, reconociendo su alto índice de ocurrencia.⁷⁸

a) Prostitución y el tráfico de niños

La prostitución infantil-juvenil es la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Se trata de una violación fundamental a los derechos humanos y constituye una forma contemporánea de esclavitud. En Honduras el comercio sexual se traduce en el transporte ilegal entre países o continentes, con el objeto de vender a los menores, explotarlos en la pornografía y el turismo sexual.⁷⁹

Según UNICEF, 47% de las niñas prostitutas fueron víctimas de abusos y violaciones en sus hogares y la mitad ingresó a la actividad a causa de la pobreza.⁸⁰ La prostitución infantil y juvenil está dramáticamente asociada a las actividades de secuestro, venta, abuso sexual, maltrato y expulsión del hogar. Un estudio de 128 casos mostró que 16 de estas menores tenían menos de 18 años y 7 habían sido vendidas. La mayoría restante salió de su casa por alguna situación de violencia doméstica. Ante la falta de lazos familiares por la ruptura y carencia afectiva, tienden a buscar alianzas con amigas o a incorporarse en una pandilla o "mara". Este contexto favorece el paso hacia la prostitución. Más de la mitad de las entrevistadas atribuyó el ingreso a esta actividad a la influencia de amistades.⁸¹

b) Los adolescentes en conflicto con la ley

Los niños y adolescentes denominados en situación de riesgo despiertan preocupación y alarma social, muchas veces injustificada. Es necesario distinguir entre el delito y el temor al delito.

⁷⁸ Del 21 de septiembre al 14 de octubre de 1995, se recibieron 132 denuncias de delitos contra menores, de las cuales 15 fueron por lesiones, 12 por raptos, 14 por violación y 11 por tentativa de violación.

⁷⁹ Cameratti, citado en COIPRODEN, "Las niñas y los niños. El presente de Honduras", *Boletín mensual*, año 31, No. 2, agosto de 1996.

⁸⁰ COIPRODEN (1995), *op. cit.*

⁸¹ C. Sánchez Lam, y otros, *Modelos de atención integral para niños, niñas y adolescentes trabajadores de y en la calle en Honduras*, Tegucigalpa, 1996.

La delincuencia juvenil hondureña representa 12% de los casos en el nivel nacional. Es mayor en San Pedro Sula donde se encuentra 57% de los casos y se producen cinco detenciones de menores cada dos días. En Tegucigalpa alcanza un porcentaje de 19% del total nacional. Los hombres delinquen en mucha mayor proporción que las mujeres. El proceso de desinstitucionalización que se siguió a partir de las normativas del Código de la Niñez disminuyó radicalmente la población femenina que existía en los centros de reclusión, pues se mostró que su problemática es de carácter social y en mínima proporción se tipifica como infractora.

c) Pandillas y violencia

En los últimos años la violencia común y la violencia sexual se han intensificado. Ambas, indudablemente, afectan a la juventud.⁸² Existen por lo menos tres tipos de agrupaciones juveniles vinculadas a la violencia: los grupos criminales, los liderados por jóvenes que retornan de su emigración al extranjero, y las organizaciones juveniles que buscan compartir la diversión y la búsqueda de subsistencia. Estos adolescentes mantienen relación con sus familias y se ubican en todos los estratos de pobreza. El consumo de drogas es muy frecuente. La policía ha estimado que en Tegucigalpa y San Pedro Sula operan 45 pandillas que cuentan con casi 1,100 miembros. Sus edades oscilan entre los 12 y los 25 años, si bien el rango más frecuente se encuentra entre 15 y 20.⁸³

Los actos delictivos de las pandillas se ocasionan, en gran medida, por la grave ausencia de centros de recreación y zonas verdes tanto en las colonias como en la ciudad, a lo que se suma la falta de programas recreativos y de esparcimiento. Es posible que en el pasado el énfasis de intervención de las autoridades haya sido la seguridad ciudadana y no la prevención y la intención rehabilitadora.

10. Participación juvenil

Un aspecto poco estudiado en la problemática juvenil es el relacionado con las oportunidades de desarrollo personal y social y la generación de espacios de participación que fomenten estilos de vida saludables. Debe enfatizarse la importancia de que los jóvenes se incluyan en el debate social sobre las estrategias de desarrollo y políticas públicas, y de que sean interlocutores en los asuntos que les afectan directamente. Cada generación tiene causas y proyectos propios que son diferentes en cada país y subgrupo. El establecimiento de canales para la participación es parte de la inversión en el fortalecimiento del capital humano de la juventud.

⁸² La violencia juvenil constituye un desafío para la gobernabilidad de las ciudades. Muchos jóvenes experimentan la carencia de espacios sociales propios. El escaso dominio que tienen para dar cauce a sus necesidades los ha llevado a privilegiar el cuerpo como territorio simbólico de expresión y autoafirmación. Bailes, drogas, pleitos, apariencias apabullantes se vuelven instrumentos para restablecerlos de sus angustias. La calle es redefinida como lugar de encuentro y acción. Cuando no hay condiciones para restablecer su autoimagen y bienestar, tienen la opción de salir del anonimato al encontrar grupos de pertenencia que producen un estremecimiento social. Krauskopf Dina, *Estudio en profundidad del Programa de Atención Integral a la Salud Adolescente en Costa Rica, 1996*.

⁸³ COIPRODEN (1995), *op. cit.*

Uno de los elementos que contribuyen a valorar la participación infantil y juvenil es la presencia de niños y jóvenes en organizaciones.⁸⁴ De acuerdo con un estudio, 44% de los niños entre los 7 y los 12 años manifestaron pertenecer a una organización. Se apreció una mayor proporción entre quienes habitan en el área rural. Más de la mitad de los niños (53%) es miembro de organizaciones de tipo religioso y 33% se vincula al deporte. Las niñas se encuentran organizadas en una proporción mayor que los niños y casi 20% dicen pertenecer a una organización religiosa. Los niños (43%) prácticamente duplican a las niñas en las organizaciones deportivas.⁸⁵

Entre los jóvenes, sólo 20% manifiesta pertenecer a alguna organización; es ligeramente mayor la proporción de hombres organizados (23%) que de mujeres (19%), y en la región norte los jóvenes tienen el más bajo nivel de organización (12%).

En 1990, el Movimiento de Niños Trabajadores en Honduras dio sus primeros pasos en la zona norte del país y desde entonces se han realizado dos encuentros nacionales. Éste se encuentra activo en tres ciudades diferentes del país, lo que indica su potencial como fuerza de coordinación y medio de comunicación entre los niños y niñas trabajadoras. Sus objetivos principales son el fomento de la participación en programas de apoyo y el desarrollo de estrategias que defiendan su derecho a la educación y a la protección contra la explotación económica.⁸⁶

Existen otras instituciones como el Plan Nacional y el CONJUVE, este último con amplia capacidad de convocatoria y con relevancia en la creación de espacios para la participación juvenil. Además, se cuenta con múltiples instituciones que se dedican a la niñez y a la adolescencia. La mayoría son organismos no gubernamentales religiosos, empresariales, universitarios, de salud, de fomento al desarrollo, de apoyo a la mujer, etc. Sus principales actividades son la promoción cultural y la capacitación juvenil, lo que incluye, en escaso grado, el fomento de la organización y la participación protagónica.

La participación política se da en las juventudes de los principales partidos. En la encuesta mencionada, los jóvenes muestran escepticismo con respecto al tema.

Con todo, existen algunas situaciones que limitan la participación de la niñez y la adolescencia, como por ejemplo la ausencia significativa de organización propia; las escasas opciones para la utilización constructiva del tiempo libre e insuficiencia de los programas preventivos; la grave falta de áreas verdes para el esparcimiento y la escasa infraestructura física destinada a actividades infantiles y juveniles.

⁸⁴ La aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional durante la década de los años ochenta afectó la participación de la juventud, al emitirse el Decreto 81 del Poder Legislativo, que prohíbe la organización estudiantil. Esta situación, aunada a otros factores culturales y socioeconómicos, restringe la toma en consideración de la voz de niños, niñas y jóvenes.

⁸⁵ Borge y Asociados de Honduras, *Niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles en Honduras*, Encuesta de opinión entre 1,218 niños y jóvenes, Tegucigalpa, 1990.

⁸⁶ Gearhart, Judith (1997) op. cit.

II. CRECIMIENTO ECONÓMICO INSUFICIENTE Y NO SUSTENTABLE: LAS CONDICIONES ECONÓMICAS

A. LA DÉBIL EVOLUCIÓN MACROECONÓMICA Y LA NECESIDAD DE MAYOR FORMACION DE CAPITAL HUMANO

En este capítulo se realiza un examen de la situación económica de Honduras, cuya vinculación con los problemas sociales del país es fundamental. Del análisis se deduce la insuficiencia histórica de las políticas macroeconómicas para lograr un crecimiento sostenido que ataque de manera eficaz la pobreza hondureña.

1. Rasgos de la evolución histórica de la economía de Honduras

La actividad económica de Honduras durante el presente siglo ha crecido muy lentamente con respecto a la población del país. El producto por habitante durante el período 1920-1995 creció apenas 0.5% anual y alcanzó su mayor dinamismo en la década de los años setenta (2.2%). Con esto, Honduras ha tendido a rezagarse del resto de países de Centroamérica, exceptuando a Nicaragua.

Cuadro 17

CENTROAMÉRICA: PRODUCTO POR HABITANTE, 1920-1995

(Tasas de crecimiento anual)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1920-1930	0.0	1.2	1.1	2.1	1.1
1930-1940	0.8	0.6	4.4	-3.0	-0.3
1940-1950	1.9	3.4	-2.2	1.3	2.0
1950-1960	2.5	1.8	0.6	0.1	2.3
1960-1970	3.3	2.1	2.2	1.8	4.2
1970-1980	3.1	-0.2	2.2	2.2	-3.0
1980-1990	-0.3	-2.5	-2.2	-0.9	-5.3
1990-1995	2.3	3.5	1.2	0.2	-1.8
1920-1950	0.9	1.7	1.1	0.1	1.0
1950-1995	2.2	0.7	0.8	0.8	-0.6
1920-1995	1.7	1.1	0.9	0.5	0.0

Fuente: 1920-1984, Víctor Bulmar Thomas, *La Economía Política de Centroamérica desde 1920*, Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), San José, Costa Rica, 1989; Thomas, 1984-1995, Banco 1984-1995, Banco Central de Honduras.

En 1930 el producto por habitante de Costa Rica era apenas 1.06 veces el de Honduras; sin embargo, el ritmo sostenido de crecimiento de aquel país, a diferencia del de Honduras, condujo a

que en 1995 el producto por habitante de Costa Rica fuera tres veces el de Honduras. Esta lenta evolución económica estuvo asociada con los factores siguientes: el país fue el más afectado de la región debido a la crisis de los años treinta, a causa de su dependencia de las exportaciones de materias primas y alimentos, principalmente banano; posteriormente, la huelga general de 1954 y las inundaciones de las plantaciones bananeras tuvieron efectos adversos en la economía, apenas mitigados por la política económica compensatoria de fomento industrial.

En los años sesenta, la recuperación por medio de las exportaciones hacia el resto del mundo y la expansión del mercado centroamericano estimularon el crecimiento económico de Honduras (1.8% por habitante anual), que aún así fue inferior al de los otros países. Durante la década de los setenta el dinamismo de la demanda internacional, el aumento de la producción manufacturera y la política económica, particularmente la expansión del gasto público, produjeron el mayor ritmo de crecimiento del producto interno bruto por habitante experimentado en el presente siglo (2.2%).⁸⁷ En los años ochenta, de crisis externa y convulsiones políticas y sociales en Centroamérica, la actividad económica se contrajo por el estancamiento de las exportaciones, los desequilibrios financieros y las políticas macroeconómicas poco eficaces para enfrentarlos.

Se puede decir que el desarrollo económico de Honduras desde 1920 hasta la actualidad se caracteriza por una evolución muy lenta de la actividad productiva acompañada por el empobrecimiento sostenido de la población. Debido a la estructura productiva del país, la evolución del producto por habitante depende primordialmente del comportamiento de las exportaciones; también influye, como se deduce del primer apartado del documento, el ritmo de crecimiento demográfico, el tercero más elevado de toda América Latina y el Caribe.

Adicionalmente, hay otras dos variables que afectan mucho el crecimiento: la política económica y los fenómenos climáticos (principalmente inundaciones, aunque también sequías). Así, el bienestar de la población depende del crecimiento económico y éste a su vez de la evolución de las exportaciones. Dinamizar el crecimiento representa un reto considerable; el producto por habitante hondureño tendría que crecer 4% anual durante los próximos 30 años para alcanzar un nivel de bienestar similar al que tiene actualmente Costa Rica. Ello implica un crecimiento real del PIB de 6.5% anual.⁸⁸

2. Modelo macroeconómico

El modelo macroeconómico básico usado en este documento considera a las exportaciones como el motor de la economía y, por tanto, las sitúa como su principal variable independiente. Si aumentan las exportaciones se obtiene un incremento casi proporcional en el PIB; esta es una forma de crecimiento no inflacionario. Sin embargo, cuando esta relación se pierde y el PIB crece a tasas sustancialmente más altas, se observan desequilibrios en la economía que se manifiestan en

⁸⁷ Esto se logró a pesar de la caída de la actividad agrícola por los efectos del huracán Fifi y en parte por la reforma agraria llevada a cabo.

⁸⁸ Estimaciones de E. Valladares. Recuérdese que la economía hondureña creció anualmente, en términos por habitante, apenas 0.5% en 1920-1995, y que esta tasa disminuyó -0.3% anual en el período 1989-1996. Véase Valladares, E., *Honduras: Macroeconomía*, Tegucigalpa, 1997.

presiones inflacionarias sustantivas, que dicho crecimiento se basa en la expansión del mercado interno.

Recuadro 6

UN MODELO MACROECONÓMICO BÁSICO

El aumento de exportaciones provoca un crecimiento correspondiente del PIB. El país puede gastar parte, todo o más de las divisas obtenidas por este concepto. Si sólo gasta una parte y ahorra divisas, habrá una acumulación de reservas internacionales y se fortalecerá la posición externa del país. Si se decide dedicar el exceso de divisas para cancelar deuda externa, habrá también un alivio del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Todos estos efectos fortalecen el equilibrio macroeconómico del país.

Si se realizan importaciones más allá del total de las divisas provistas por el aumento de exportaciones, en lugar de ahorrar divisas se gastan las acumuladas previamente y el exceso de importaciones sobre exportaciones agrava el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (a menos que haya una afluencia de recursos en forma de transferencias internacionales que compense este exceso); de este modo se incrementa el nivel de la deuda externa del país, se desencadena un proceso inflacionario y se incurre en una situación de desequilibrio macroeconómico.

Por otra parte, un aumento de las exportaciones provocaría un incremento del PIB, lo cual hace posible un crecimiento de los ingresos fiscales. El gobierno puede gastar una parte, todo o más del aumento de los ingresos fiscales. Si sólo utiliza una parte habrá un incremento del ahorro del gobierno y, por consiguiente, una reducción del déficit fiscal o una disminución de la deuda interna gubernamental. Todo esto sucede en un contexto de equilibrio macroeconómico. Sin embargo, si el gobierno gasta más del incremento de los ingresos fiscales, se produce un desahorro y crece el déficit fiscal, aumentando la necesidad de recurrir al endeudamiento interno, principalmente al crédito del Banco Central, en un contexto de desequilibrio macroeconómico. Generalmente lo que se incrementa es el gasto corriente del gobierno, pero a veces se puede caer en la trampa de elevar la inversión más allá del crecimiento de los ingresos fiscales (en el fondo más allá del incremento de las exportaciones que por medio del PIB producen el aumento de los ingresos fiscales), creyendo que por ser gasto de inversión y dinamizar el PIB está justificado. Un crecimiento del PIB en estas condiciones de desequilibrio fiscal es espurio, pues se trata de una inversión y un mayor producto en un contexto de desequilibrio macroeconómico.

En otra vertiente, el alza de las exportaciones y el consiguiente incremento del PIB favorecería también el crecimiento de la captación de recursos en forma de depósitos del sistema bancario. Si la expansión de crédito interno queda por debajo de la captación de depósitos, se produce un ahorro en forma de acumulación de reservas internacionales del sistema bancario del país. Si la expansión de crédito interno es superior a la captación de depósitos, se produce un desahorro en forma de utilización de las divisas previamente acumuladas por el sistema bancario. Éste es un síntoma de desequilibrio macroeconómico. Puede suceder que haya equilibrio en el crédito interno total; pero si este fenómeno se desagrega, se observa una distorsión, por ejemplo un incremento del crédito del Banco Central al gobierno a costa de una reducción correspondiente del crédito al sector privado, aunque observándolo como circunstancia agregada es posible que no haya desequilibrio macroeconómico.

a) **El funcionamiento del modelo macroeconómico en el período 1990-1996**

En marzo de 1990 entró en vigencia el programa de ajuste. Una de sus medidas fue devaluar oficialmente la moneda, con lo que el cambio oficial pasó de dos lempiras a cuatro por dólar. En consecuencia, los precios internos se elevaron 23.3% en ese año (véase el cuadro 18). El programa de ajuste se llevó a cabo sobre una esfera real deprimida de la economía: las exportaciones disminuyeron 3.2% en 1990 y el PIB real se estancó; por consiguiente, el producto por habitante disminuyó 3.1%. La escasez de divisas fue compensada por las transferencias internacionales (10% del PIB).

Cuadro 18

HONDURAS: PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS, 1990-1996

	Tasas de crecimiento promedio anual						
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PIB nominal	21.3	30.1	15.2	20.7	28.3	28.9	26.1
Precios	23.3	34.0	8.8	10.7	21.7	29.5	23.8
PIB real	0.1	3.3	5.6	6.2	-0.8	3.7	3.5
PIB por habitante	-3.1	-0.1	2.2	2.8	-3.9	0.4	0.2
Exportaciones	-3.2	-4.6	1.1	7.5	12.0	26.4	5.7
Importaciones	-6.2	-0.9	11.0	14.0	14.7	16.4	7.4
Déficit en la balanza de bienes y servicios (% PIB)	11.8	12.2	14.0	15.6	16.7	11.6	12.1
Transferencias internacionales (% PIB)	10.0	6.5	6.4	6.3	6.1	6.3	7.0
Deuda externa (% PIB)	127.9	113.9	103.5	111.8	126.2	113.3	110.3
Ingresos fiscales	34.5	40.5	12.0	17.8	20.5	48.1	12.6
Gastos del gobierno	48.4	26.6	33.2	47.0	15.1	39.7	13.6
Gasto corriente del gobierno	19.8	18.4	21.8	28.9	14.4	23.3	28.1
Déficit fiscal (% PIB)	7.7	4.1	6.9	9.9	7.0	4.4	3.1
Depósitos del sistema bancario	23.6	13.0	25.4	14.0	30.8	21.8	37.2
Crédito del sistema bancario	21.7	2.6	16.7	22.4	27.4	6.8	14.3
Crédito del BCH al gobierno	19.7	-29.2	10.9	36.8	-25.1	-15.4	-9.0
Reservas internacionales (%M)	-1.6	8.1	15.2	3.9	4.4	12.5	20.7

Fuente: Banco Central de Honduras (BCH).

El otro elemento importante del programa fue la reforma fiscal,⁸⁹ que dio lugar a un incremento de los ingresos fiscales de 34.5%; sin embargo, los gastos crecieron en mayor medida, aumentando el déficit a 7.7% del PIB y el crédito del BCH al gobierno en casi 20%. Así, la gestión financiera durante el primer año del programa de ajuste continuó con los desequilibrios macroeconómicos de los años previos.

⁸⁹ Véase más adelante la sección B sobre Finanzas Públicas.

En 1991 la política económica se encaminó a restablecer el equilibrio ante la depresión del sector externo —caída de las exportaciones—, con lo que el crecimiento del PIB se basó en la demanda interna y la actividad agrícola. Los resultados del año anterior influyeron en el alza de precios (34%). En materia fiscal, los ingresos aumentaron 40.5%, en tanto que los gastos crecieron casi 15 puntos porcentuales menos, con lo cual se logró reducir el déficit fiscal a 4.1% del producto. Esto permitió una fuerte contracción en el crédito otorgado por el Banco Central al gobierno y logró que las reservas internacionales se tornaran positivas como proporción de las importaciones (M).

La disciplina fiscal de 1991 ejerció su influencia en los precios de 1992, los cuales redujeron su tasa de crecimiento a 8.8%. Sin embargo, en 1992 se volvió a invertir la gestión fiscal, los ingresos se incrementaron 12% y los gastos 33%, dando como resultado un aumento del déficit a 6.9%. Así, el crédito del Banco Central al gobierno también creció 10.9%. En 1992, la gestión económica, particularmente la fiscal, fue inadecuada, no obstante los buenos resultados obtenidos en la esfera real (5.6% de crecimiento del PIB y 2.2% en el producto por habitante), basados, a falta de más exportaciones, en la construcción, la industria y los servicios en general.

Estos desequilibrios influyeron en el alza de precios de 1993 (10.7%), que provocó un aumento de la brecha fiscal (9.9% del PIB) en este año; el crédito del Banco Central al gobierno se expandió 37% y las reservas internacionales disminuyeron a 3.9% de las importaciones. La deuda externa se incrementó a 112% del PIB, la gestión financiera agravó el desequilibrio macroeconómico del año anterior, pese al buen desempeño de la esfera real de la economía, pues el PIB real creció 6.2% y el producto por habitante 2.8%, todo lo cual lleva a postular que parte del aumento del PIB en 1992 y 1993, a falta de exportaciones satisfactorias, fue un crecimiento espurio que se llevó a cabo a costa de profundizar el desequilibrio macroeconómico.

En 1994 se sufrió el más fuerte efecto de los desequilibrios financieros de 1992 y 1993. La inflación repuntó (21.7%), no obstante los esfuerzos de la nueva administración por encaminar otra vez la gestión financiera hacia el equilibrio macroeconómico. En un contexto de crisis general se produjo un punto de inflexión en la brecha fiscal, que disminuyó a 7% del PIB. El crédito del BCH al gobierno se redujo 25%. El mejoramiento de la gestión financiera se dio en un contexto de resultados deprimentes en la esfera real: el PIB disminuyó 0.8% y el producto por habitante cayó 3.9%. No obstante el aumento de las exportaciones (12%), como efecto sobre todo de la contracción del mercado interno, los resultados reales estuvieron influidos significativamente por la crisis energética de ese año y los desequilibrios financieros de los años previos.

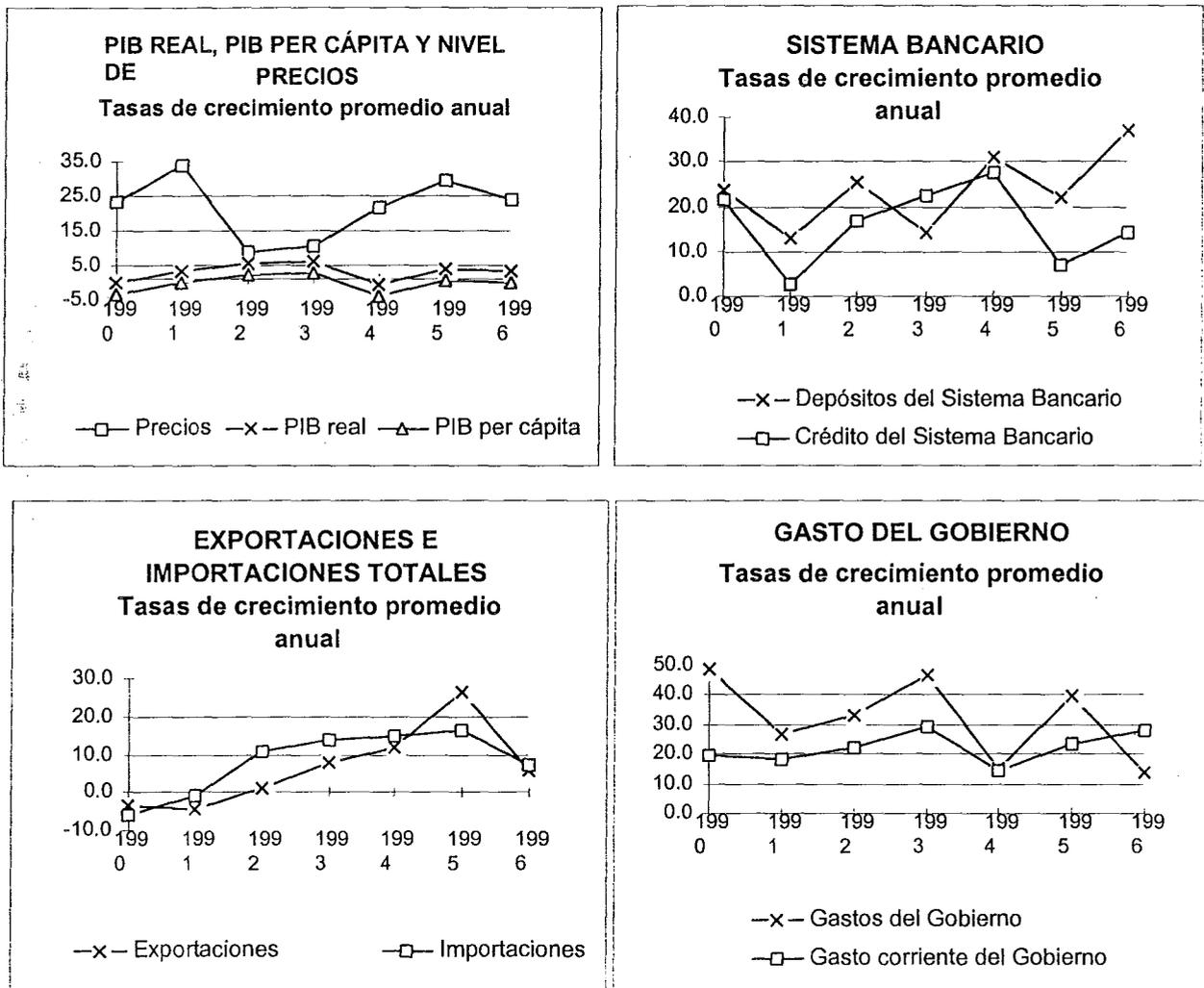
En 1995 se produjo un aumento inusitado en las exportaciones (26%), como resultado del incremento del valor de las exportaciones de café y banano. El PIB real, que creció 3.7% en el año, no pudo asimilar todo el impacto de este aumento, suscitándose una ola inflacionaria que llevó a los precios a elevarse 30%. Los buenos ingresos de exportaciones hicieron bajar la brecha de la balanza de pagos a 12% del producto, y la deuda externa a 113% del PIB. Asimismo, las reservas internacionales aumentaron significativamente.

El problema financiero, aunque menor, se manifestó en la brecha fiscal. En el cuadro 18 puede apreciarse que los ingresos fiscales aumentan sustancialmente a causa del incremento de las exportaciones, pero también ascendieron los gastos del gobierno, y el déficit disminuyó a 4.4% del PIB. Sin embargo, resulta evidente que el gobierno pudo haber reducido el déficit fiscal aún más,

con lo cual las presiones inflacionarias hubieran sido menores. El año de 1995 es un buen ejemplo del avance hacia el restablecimiento del equilibrio macroeconómico; sin embargo, las medidas no fueron suficientes, pues la esfera real de la economía requería un esfuerzo mucho mayor. El no hacerlo repercutió en una inflación considerable.

Gráfico 1

HONDURAS: INDICADORES MACROECONÓMICOS 1990-1996



Durante 1996 disminuyó la inflación, aunque aún fue elevada. La brecha fiscal bajó a 3.1% del PIB, pero a costa de la fuerte reducción de los gastos de inversión. Obsérvese nuevamente en el cuadro 18 cómo los gastos corrientes del gobierno aumentaron a una tasa excesivamente alta, lo cual contribuía a la inflación.

El estado macroeconómico reciente de Honduras se puede resumir de la siguiente manera: las cifras de 1996 muestran que la brecha de la balanza de pagos es muy elevada (12% del PIB) y

depende de las transferencias internacionales (7% del PIB). Así también, el nivel de deuda externa es muy alto (110% del PIB). Se aprecian avances en el cierre de la brecha fiscal (3.1% del PIB), pero la presión del gasto corriente del gobierno es muy elevada (28%), lo cual significa que la reducción de la brecha fiscal se dio a costa de los gastos de inversión. El crecimiento de los gastos del gobierno mantiene la tasa de inflación en un nivel elevado. En síntesis, Honduras persiste en desequilibrios financieros importantes y los fundamentos económicos no están consolidados, pese a los logros alcanzados en los últimos años, tanto en materia fiscal como en las reformas estructurales.

b) Tendencias económicas en 1997

La tendencia más favorable se está registrando en la inflación, que ya era alta a comienzos del año y aumentó todavía más en los dos meses siguientes; sin embargo, a partir de marzo comenzó a disminuir hasta ubicarse en octubre en 11.6%, el nivel más bajo para ese mes desde 1993. De la misma manera el tipo de cambio tuvo durante esos 10 meses una reducción de apenas 2.4% respecto del dólar, con lo que se logró una fuerte apreciación de la lempira.

Al 1 de agosto de 1997 hubo una disminución del encaje bancario de 34% a 31% en un contexto de elevada liquidez por la monetización de las exportaciones. El mecanismo de los Certificados de Absorción Monetaria (CAM) podría neutralizar el aumento de liquidez provocado por esta disminución del encaje, lo cual evitaría presiones inflacionarias.

De acuerdo con la tendencia hacia la disminución de la inflación, durante el primer semestre de 1997 se produjo una reducción de cinco puntos en la tasa de interés de los CAM; como consecuencia, la tasa de interés líder en bonos del gobierno bajó de 38% (a mediados del año) hasta alrededor de 20% en octubre. Por su parte, el crédito del sistema bancario al sector privado siguió en ascenso.

El PIB real creció por lo menos 4% en 1997, la tasa de desempleo se contuvo, y la meta de 2.5% en relación con el PIB, que se había fijado para el déficit fiscal, podría haberse logrado gracias a que los ingresos totales del gobierno central crecieron 29% frente a una expansión del gasto de 21%. Con respecto a esto, se firmó un compromiso con los maestros para la aprobación del Estatuto del Docente, de 1,660 millones de lempiras en cuatro años a partir de 1998, y otro de 272 millones de lempiras con los médicos. Para ambos compromisos se prevé un incumplimiento de las metas de 1998 en caso de no plantearse una reforma fiscal este año.

El balance global del sector externo arrojó al final de 1997 un saldo de 255 millones de dólares como resultado del saldo negativo menor en la cuenta corriente (-67 millones) y de un aumento en la cuenta de capital (262 millones). En este entorno, se logró un incremento récord de las reservas internacionales, que se ubicaron en 295 millones de dólares.

3. Evaluación del programa de ajuste

Como se mencionó, en 1990 entró en vigencia un programa de ajuste, con los objetivos de estabilizar la economía, mediante la corrección de sus desequilibrios macroeconómicos, y ajustarla

para un proceso de crecimiento basado en la inserción de Honduras en la economía mundial. En esta sección se examinan las principales políticas aplicadas y los resultados obtenidos.

a) **Resultados en las variables principales**

Los resultados de la aplicación del programa de ajuste se pueden observar en el cuadro 19, que compara los períodos 1980-1989 y 1990-1996. Se aprecian, en primer lugar, los modestos resultados alcanzados en el período de ajuste en cuanto al crecimiento del PIB real, en comparación con el período anterior. Más aún, los mismos resultados se obtuvieron a costa de un incremento en el nivel de precios de 21.4% anual en el período de ajuste. Además, la evolución del producto por habitante resultó negativa (-0.3%), aunque no tanto como en el período anterior (-0.6%).

Cuadro 19

HONDURAS: PRINCIPALES VARIABLES DE LA MACROECONOMÍA

Variables	Tasas de crecimiento promedio anual	
	1980-1989	1990-1996
PIB nominal	8.1	24.3
Precios	6.2	21.4
PIB real	2.7	3.1
PIB por habitante	-0.6	-0.3
Exportaciones	0.5	6.0
Importaciones	0.7	9.7
Déficit en la balanza de bienes y servicios (% PIB)	9.5	13.4
Transferencias internacionales (% PIB)	3.4	6.9
Deuda externa (% PIB)	94.5	115.3
Ingresos fiscales	8.1	26.4
Gastos del gobierno	10.6	22.4
Gasto corriente del gobierno	11.0	22.0
Déficit fiscal (% PIB)	8.4	6.2
Depósitos del sistema bancario	12.0	23.3
Crédito del sistema bancario	12.8	17.3
Crédito del BCH al gobierno	23.4	-1.6
Reservas internacionales (%M)	-13.7	11.8

Fuente: BCH.

En materia de exportaciones se aprecia un incremento de 6% que contrasta con el de 0.5% en el período anterior al ajuste. Sin embargo, el déficit en bienes y servicios de la balanza de pagos se elevó de 9.5% a 13% del PIB y sólo fue aliviado por una mayor dependencia de las transferencias internacionales. La deuda externa también se elevó considerablemente, al pasar de 94% a 115% del PIB.

Los resultados son mejores en el déficit fiscal, que disminuyó de 8.4% del PIB a 6.2%, lo que permitió que se redujera sustancialmente el crédito del BCH al gobierno. Se experimentaron

logros también en la acumulación de reservas internacionales al alcanzar, 12% de las importaciones, después de haber estado en un nivel muy negativo (casi 14%) en el período anterior.

Lo más adverso de la evaluación del programa de ajuste es lo relacionado con el comportamiento de los precios. En lugar de conseguir una estabilización de la economía, como se pretendió en un comienzo, el resultado fue una inflación sin precedentes: 6.2% en el período previo, 21.4% en el de ajuste.

b) La devaluación, la inflación y la política cambiaria

El cuadro 20 muestra la correlación entre la política cambiaria y la inflación. En general, las tasas más altas de inflación estuvieron precedidas por fuertes devaluaciones. Al momento de entrar en vigencia el programa de ajuste (4 de marzo de 1990) el tipo de cambio efectivo real computado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) era de 2.77 lempiras por dólar y el tipo de cambio especulativo era de 3.50 por dólar. La autoridad monetaria fijó en cuatro por uno el tipo de cambio, tomando en consideración los dos elementos que deben constituir el núcleo de la política cambiaria en un país pequeño y de estructuras oligopólicas: la intervención del BCH y la fluctuación en el mercado para determinar el monto de la fijación.

Cuadro 20

HONDURAS: LA DEVALUACIÓN MONETARIA Y LA INFLACIÓN

Año	Porcentaje de incremento anual	
	Devaluación	Inflación
1991	24.1	34.0
1992	4.1	8.8
1993	16.9	10.7
1994	29.5	21.7
1995	11.3	29.5
1996	25.0	23.8
1989-1996 (1989 = 100)	338.2	388.1
Promedio anual	19.0	21.4

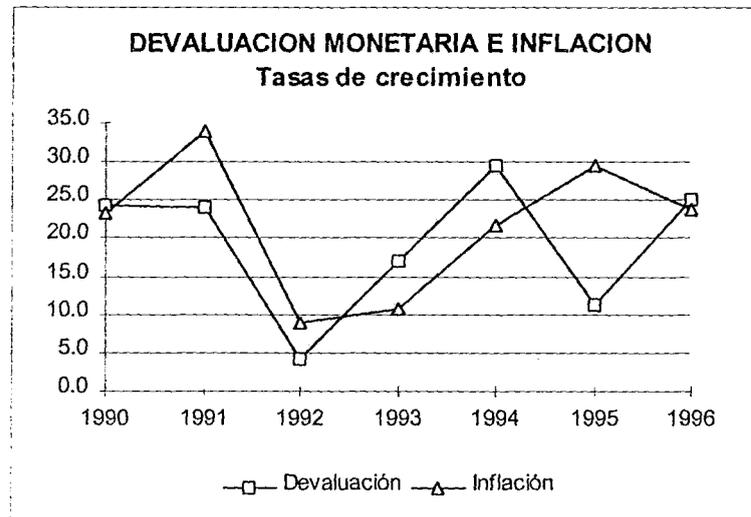
Fuente: BCH.

Sin embargo, el 3 de septiembre el Banco Central dejó libre el tipo de cambio a las fuerzas del mercado, produciéndose la primera ola especulativa y, en dos meses, de septiembre a octubre, éste llegó a 6 lempiras por dólar. El BCH intervino en octubre de 1990 para frenar la especulación, y fijó el tipo de cambio en 5.50 por dólar. Los costos de aquella decisión no se pudieron evitar. Sus efectos se manifestaron en una devaluación monetaria de 24% y en una inflación de 34% durante 1991. El tipo de cambio se había fijado a cuatro por uno, pero la especulación desatada lo llevó a 5.40 durante todo 1991. El elemento de administración de la política cambiaria logró estabilizarlo en 5.40 durante todo 1991 y en 5.50 hasta junio de 1992.

Entre octubre de 1990 y junio de 1992 hubo 20 meses de estabilidad del tipo de cambio que repercutieron favorablemente en la inflación de ese último año, la cual fue de 8.8%. Esto permite apreciar lo adecuado del modelo de política cambiaria que combina administración con mercado. Cuando se elimina el elemento de administración, se desata la especulación con sus efectos sobre la inflación (1991); cuando se restablece el elemento de administración y se estabiliza el tipo de cambio (octubre de 1990-junio de 1992), se presenta un efecto estabilizador en los precios.

A mediados de 1992, la economía se orientaba hacia la estabilización del tipo de cambio y de los precios. Aquél fue de 5.50 lempiras por dólar en junio, y la tasa marginal anual de inflación de 5.4% en octubre, siendo éste el punto mínimo alcanzado. Sin embargo, el 18 de junio de 1992 la autoridad monetaria liberó de nuevo el tipo de cambio al juego de la oferta y la demanda. Este, que se había mantenido estable durante los últimos 20 meses comenzó a deslizarse. En el segundo semestre de 1992 el lempira registró una depreciación de 8%, que se aceleró durante el primer semestre de 1993 para generar una devaluación de casi 30%. El tipo de cambio se elevó de 5.93 en diciembre de 1992 a un tipo especulativo de 7.70 en los primeros días de julio de 1993, con lo que otra vez intervino el Banco Central. En esta ocasión no fijó el tipo de cambio, sino que actuó indirectamente elevando el encaje bancario de 35% a 42% para eliminar el crédito que presionaba sobre las importaciones, y por ende sobre el tipo de cambio. Así, nuevamente el elemento de administración buscó contrarrestar el componente especulativo, logrando disminuir el tipo de cambio de 7.70 a 7 lempiras por dólar en agosto. En 1992 el tipo de cambio se depreció en promedio 4.1%, repercutiendo en una inflación de 8.8% en ese año; y en 1993, cuando la devaluación fue de 17%, influyó en una inflación de 10.7%

Gráfico 2



Fuente: BCH.

El exceso de demanda de 1992 y 1993, que se asoció con los déficit fiscal y de la balanza de pagos, así como con un crecimiento alto del PIB que no se basó en las exportaciones, condujo a una devaluación promedio de 29% en 1994 y a un incremento de precios de 21.7%, como puede verse

en el cuadro 20. La concurrencia de estos factores hizo que durante 1994 se desatara la tercera ola especulativa sobre el tipo de cambio. La autoridad monetaria respondió estableciendo en junio de 1994 un Sistema de Adjudicación Pública de Divisas (SAPDI) y elevando el encaje bancario de 34% a 40% en el segundo semestre. No obstante las medidas adoptadas, el tipo de cambio continuó creciendo, aunque a un ritmo menor, para finalizar con un incremento marginal en todo el año de 28.7%. Esto indica que en el SAPDI se dio mayor prioridad al elemento de mercado que al de administración.

Durante 1995 sucedió algo paradójico. Las exportaciones crecieron en forma extraordinaria (26.4%), lo cual provocó que el tipo de cambio se depreciara; sin embargo, se incrementó la tasa de inflación en 29.5% sin relación con la evolución del tipo de cambio. La respuesta a esta aparente paradoja estuvo en la fuerte expansión de la liquidez a finales de 1994, que se vio agravada por un error de política monetaria. En efecto, hasta diciembre de ese año M1 y M2 habían crecido a 35% y 22%, respectivamente. En este contexto, las autoridades aprobaron la reducción escalonada del encaje bancario de 40% en enero a 34% en julio. El exceso de liquidez se tradujo en un incremento de precios superior a la tasa de depreciación de la moneda.

Durante 1996, la política cambiaria puesta en práctica por medio del sistema de subastas de divisas favoreció la depreciación de la moneda, que llegó a 25%; esto repercutió en los precios internos, con lo que la inflación alcanzó 23.8%.

En resumen, se puede afirmar que la política cambiaria es la parte más importante de la gestión financiera en un país como Honduras, puesto que determina otras variables clave de la economía, particularmente los precios, e incide directamente en los objetivos de estabilización.

La especulación ha tenido un peso considerable en la depreciación de la moneda y en el comportamiento de la inflación durante el período de 1990-1996 y, probablemente, el programa de ajuste y estabilización se pudo llevar a cabo con niveles moderados de devaluación e inflación. Recuérdese que los precios han sido el talón de Aquiles del programa de ajuste. El intento de estabilizar la economía con tasas de inflación de 21.4% promedio anual en el período 1989-1996 tuvo costos económicos y sociales altos para la población; además, aunque la política cambiaria estimuló las exportaciones no tradicionales, el desequilibrio externo continuó siendo muy alto.

c) La política del encaje bancario

Durante el período 1990-1996, esta política estuvo en estrecha relación con la política cambiaria. En efecto, en julio de 1993 el encaje bancario se elevó de 35% a 42% en un tratamiento de emergencia para detener una ola especulativa sobre el tipo de cambio. No obstante, era difícil sostener esta medida y, hacia septiembre, el encaje legal había disminuido a 36%. En 1994, al desatarse la tercera ola especulativa con el cambio de gobierno, las disposiciones sobre el encaje tendieron a reforzar la política cambiaria, al subir de 34% en febrero de 1994 a 40% en diciembre del mismo año.

En julio de 1995 se disminuye el encaje bancario a 34%, cuando la economía se encontraba con un exceso de liquidez por la monetización de las exportaciones de noviembre y diciembre de

1994. De esta forma se agregó aún más liquidez a la economía, lo cual reforzó la ola especulativa en el tipo de cambio, y provocó un aumento de precios de 29% en el año.

Durante 1997 la autoridad monetaria programó una disminución del encaje de tres puntos porcentuales: 1% en abril, ya efectuada, y 2% el primero de agosto.

d) La política de tasa de interés

La tasa de interés activa promedio se incrementó 92.3% en el período; sin embargo, la tasa de interés pasiva sólo aumentó 40%, de forma que los márgenes de intermediación crecieron considerablemente. La política de tasas de interés siguió pasivamente a la política cambiaria al acomodarse a la inflación. La tasa de interés activa siguió a la inflación con retraso y con una elasticidad de 0.32. La tasa de interés pasiva siguió también a la tasa de inflación pero con más retraso aún y con una elasticidad de 0.14.

El margen de intermediación financiera (tasa activa menos tasa pasiva) pasó de 7% en 1989 a casi 18% en 1996, en contra de lo que cabría esperar al dejar libre la tasa de interés (es decir, que una mayor competencia provocaría una reducción), y al margen de intermediación financiera.

Cuadro 21

HONDURAS: TASAS DE INTERÉS

	Tasa activa	Tasa pasiva	Margen de intermediación	Tasa pasiva real
1989	15.5	8.5	7.0	-1.3
1990	17.0	9.7	7.3	-13.6
1991	22.0	12.2	9.8	-21.8
1992	21.7	11.8	9.9	3.0
1993	22.1	11.0	11.1	3.0
1994	24.7	10.8	13.9	-10.9
1995	27.0	11.3	15.7	-18.2
1996	29.8	11.9	17.9	-11.9
1989-1996 a/	192.3	140.0		

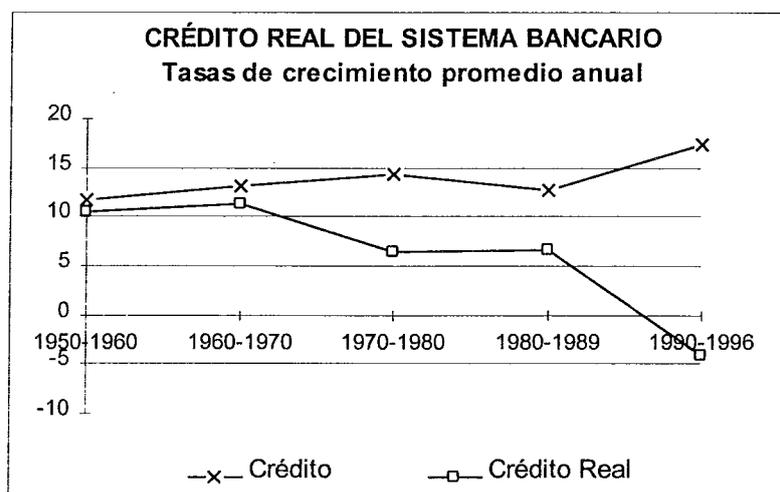
Fuente: BCH.

a/ 1989 = 100.

Al examinar la evolución de la tasa pasiva real de interés (indicador más adecuado para captar ahorros del público), resulta evidente que ha sido negativa durante la mayor parte del período 1989-1996 (excepto cuando la inflación ha sido relativamente baja como en 1992 y 1993). Esto ha provocado una desviación de depósitos en moneda nacional a depósitos en moneda extranjera. En efecto, estos últimos, que en 1989 eran de 30 millones de lempiras, ascendieron en 1996 a 4,182 millones, representando recursos en busca de protección a causa de la erosión por la inflación.

La tasa pasiva real negativa no ha sido un estímulo para la captación de recursos del sistema bancario. Así, la captación real de recursos bancarios ha ido disminuyendo a medida que la inflación aumentaba. Durante el período 1989-1996, casi todo el crecimiento de los depósitos nominales (23.3%) se diluyó porque la inflación fue también elevada (21.4%). Como resultado, la colocación real de créditos se vio también disminuida (-4.1% anual).

Gráfico 3



Los anteriores indicadores evidencian el estancamiento en términos reales del sistema bancario de Honduras como resultado de la desestabilización financiera y del alto nivel de inflación observado, aunque con márgenes de intermediación amplios.

4. El proceso de ahorro e inversión

Con la crisis financiera de los ochenta, el coeficiente de inversión (inversión total como porcentaje del PIB) disminuyó de 20.3% a 16.7%. Después aumentó significativamente en el período 1990-1996 a 24%, por el incremento sustancial del ahorro interno, que permitió una recuperación de la inversión privada. La razón principal del incremento del ahorro interno en el período 1989-1996 ha sido una restricción del consumo provocada por el elevado nivel de precios.

Cuadro 22

HONDURAS: COEFICIENTES DE AHORRO E INVERSIÓN

(Porcentajes del PIB)

	1970-1980	1980-1989	1990-1996
Ahorro interno	12.9	10.5	17.6
Ahorro externo	7.4	6.2	6.4
Inversión	<u>20.3</u>	<u>16.7</u>	<u>24.0</u>
Privada	13.5	9.0	14.3
Pública	6.8	7.7	9.7

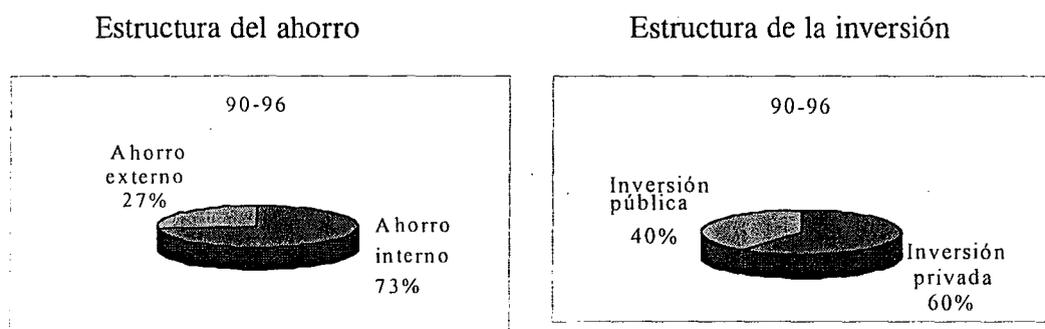
Fuente: BCH.

La elevada tasa de inflación en el período mencionado tuvo su impacto en el consumo real, que se estancó (0.4%), y tuvo un decrecimiento en términos por habitante, que fue inferior aun al registrado durante el período de crisis de los ochenta.

Un efecto positivo del programa de ajuste fue el mayor dinamismo del ahorro interno y de la inversión privada. Sin embargo, esto se logró a costa de restringir drásticamente el consumo por la vía del incremento de precios. Hubo una redistribución regresiva del ingreso restando consumo a la población para orientar recursos al ahorro interno y a la inversión.

Así, quedó de manifiesto que es necesario el equilibrio entre lo económico y la equidad. Se requiere una política que canalice recursos para aumentar el ahorro interno y la inversión, pero no por medio de la contracción desmedida del consumo.⁹⁰

Gráfico 4



⁹⁰ Esta situación fue resultado de aplicar una política cambiaria con fuerte sesgo hacia el elemento de mercado, cuando lo que el país requería era una política con orientación hacia el mercado, pero regulada con un elemento de administración capaz de contrarrestar los efectos de los procesos especulativos en los precios que se presentan en el mercado cambiario hondureño.

5. La inserción de Honduras en el mercado internacional

Históricamente, la inserción de Honduras en el mercado internacional pasó sucesivamente por el desarrollo de diversos productos de exportación. El elemento clave que movió a la inversión fueron los precios internacionales de dichos productos. Cuando éstos subían, la inversión, y consiguientemente el volumen de producción, se ampliaban; y cuando los precios bajaban, proporcionalmente se deprimían la inversión y la actividad productiva. Por ello, los precios son la variable independiente, el elemento principal que mueve las exportaciones, mientras que el ahorro y la inversión son las variables dependientes.

En general, las exportaciones tradicionales en Honduras están asociadas a mercados inestables en los cuales el país tiene poca influencia. Cuando se da una crisis se tiende a esperar pasivamente el cambio favorable de precios internacionales que, en poco tiempo y de forma cíclica, vuelven a deprimirse. El funcionamiento económico, la producción, el ahorro y la inversión están sujetos a esta dinámica.

En la nueva fase de exportaciones de la economía hondureña, se requiere un cambio hacia una actitud activa de investigación y promoción de mercados internacionales más estables. La empresa privada y el Estado tienen que llevar a cabo actividades de investigación, información y promoción de algunos productos en el mercado internacional para incrementar activamente el desarrollo de las exportaciones que el país tan perentoriamente demanda. En este proceso el Estado no debe tener un papel de agente directo de producción, sino que ha de encargarse de la investigación, información y promoción en ese eslabón clave del nexo entre el mercado nacional y el internacional.

En el período 1989-1996 se manifestaron cambios estructurales en las ventas al exterior del país; disminuyó la participación relativa del banano, se mantuvo la del café, se redujo la de los demás productos tradicionales y subió al doble (de 12.5% a 25.4%) la de productos no tradicionales. (Véase el cuadro 23.)

El resultado más espectacular del período 1990-1996 fue el cambio drástico de la estructura de las exportaciones. Disminuyeron las exportaciones tradicionales a 52% y aumentaron las no tradicionales de 17% en 1990 a 48% en 1996. Los camarones ocuparon 9.7% del total y se exportaron melones, piñas, jabones y detergentes; el valor agregado de la maquila aumentó de 90 millones de dólares en 1993 a 219 millones en 1996.

Recuadro 7

LA INSERCIÓN DE HONDURAS EN EL MERCADO INTERNACIONAL

Durante este siglo, la economía de Honduras ha dependido de las exportaciones. Al comienzo, con el cultivo y la exportación del banano, el país se insertó con fuerza en el mercado internacional. En 1928, el valor de las exportaciones de Honduras era de 42 millones de dólares (85% era de bananos). Antes de la crisis financiera de 1929, Honduras era el país de Centroamérica con las exportaciones más elevadas, lo cual se debía esencialmente al cultivo del banano. La historia de esta inserción a partir de 1950 aparece resumida en el siguiente cuadro:

(% de cada producto en el total de exportaciones)

	1950	1960	1970	1980	1989	1996
Banano	69.9	45.5	42.0	25.9	41.0	19.7
Café	9.9	19.1	14.5	24.8	22.2	21.6
Madera	4.4	13.2	9.0	4.4	2.8	1.7
Algodón	-	1.1	0.6	1.9	-	-
Carne refrigerada	-	1.8	5.4	7.3	2.3	0.8
Plata	4.7	3.7	3.1	3.9	0.9	0.4
Plomo	2.2	2.0	0.7	0.2		
Zinc	2.4	1.2	7.1	2.0		
Azúcar			0.7	3.6	1.0	0.7
Tabaco	1.3	1.7	0.4	0.4		
No tradicionales	2.7	8.7	12.5	25.4		
Otros no tradicionales	11.1	15.6	16.1	14.6	9.1	27.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Exportaciones (millones de pesos)	58.3	61.9	179.1	822.1	858.5	1,290.4

Fuente: BCH.

En la década de los cincuenta las exportaciones estuvieron concentradas en el banano y el café, agregándose las exportaciones de madera y plata. En los años sesenta, adquirieron mayor participación la carne refrigerada, algunos metales y el tabaco; también las exportaciones no tradicionales comenzaron a ganar importancia. En la siguiente década el banano disminuyó su participación y aumentó la del café y los productos no tradicionales manufactureros. Durante la década de los ochenta la baja en los precios de los metales, de la carne y del azúcar condujo a un estancamiento de las ventas externas de estos productos y sobresalieron, con mayor participación, el banano y los productos no tradicionales.

Cuadro 23

HONDURAS: PRODUCTOS NO TRADICIONALES

	Millones de dólares		Composición porcentual	
	1990	1996	1990	1996
Productos tradicionales	687.3	667.3	83	52
Productos no tradicionales	143.7	623.1	17	48
Camarón cultivado	29.0	124.6		
Melones	6.6	30.9		
Piñas	12.2	23.0		
Jabones y detergentes	2.5	34.0		
Puré y pasta de tomate	6.6	6.5		
Manufacturas de madera	9.7	16.5		
Puros o cigarros	8.0	18.9		
Aceite de palma	1.8	3.2		
Textiles	8.1	16.5		
Otros productos no tradicionales	59.2	349.0		
Total exportaciones (Maquila, valor agregado)	831.0	1,290.4 (219.4)	100	100

Fuente: BCH.

Recapitulando, la variable independiente del modelo básico de la economía de Honduras, descrito al comienzo de este capítulo, son las exportaciones, mecanismo fundamental de la inserción en el mercado global. Así, cualquier intento para acelerar la tasa de crecimiento del PIB real tiene que concentrar sus esfuerzos y poner énfasis en el desarrollo de esta variable. Pese al resultado espectacular logrado en las exportaciones no tradicionales en el período 1989-1996, este dinamismo sólo pudo hacer crecer el PIB real en 3.1%, y el producto por habitante resultó negativo, con las consecuencias sociales que se presentaron en los capítulos anteriores.

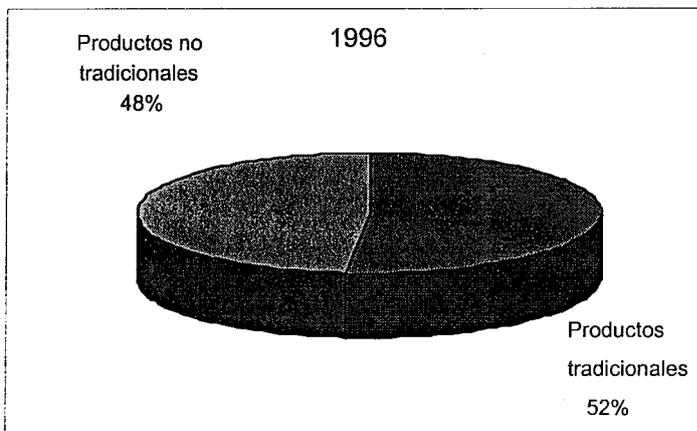
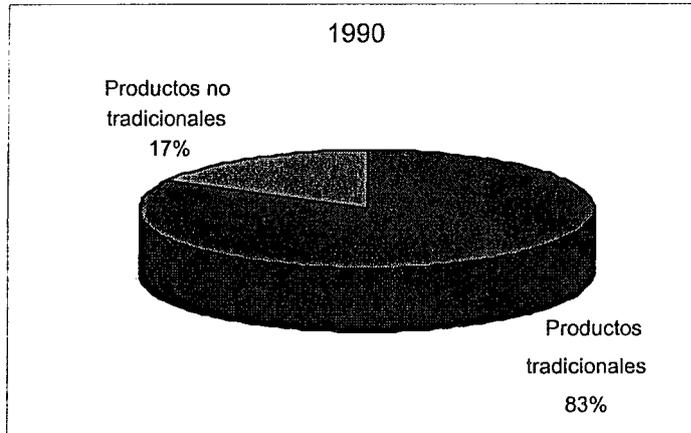
6. La transición de lo económico a lo social

En este apartado se abordarán asuntos relacionados con la esfera social de la realidad hondureña, y las repercusiones que sobre ella ha tenido el proceso económico. El principal problema que se enfrenta al pasar de lo económico a lo social es la identificación del puente que une ambas esferas. En general, los análisis tienden a separar lo económico de lo social, y dejan fuera la interacción de las variables en uno u otro caso cuando, en la realidad, se influyen recíprocamente.⁹¹

⁹¹ En los años recientes, la CEPAL ha dado una especial consideración al tema. Véase CEPAL, *Transformación productiva con equidad; un enfoque integrado*, Santiago de Chile, 1992 y CEPAL, *La brecha de la equidad*, Santiago de Chile, 1997.

Gráfico 5

EXPORTACIONES TOTALES DE HONDURAS



Fuente: BCH.

Por esta separación se pueden apreciar algunos logros en la esfera económica que no se perciben en el ámbito social. Además, sucede frecuentemente que los avances hacia el equilibrio macroeconómico son subestimados o pasan desapercibidos desde el punto de vista social.

a) El modelo social básico

Un modelo básico de tránsito de lo económico hacia lo social ⁹² postula que el puente entre ambas realidades es la población ocupada, es decir, las personas que intervienen en el mercado de trabajo, fin último de la economía. Es por ello que lo social justifica lo económico.

Existe una oferta de la población que busca empleo en las distintas ramas productivas y una economía que solicita trabajadores ofreciendo empleo en sus empresas y establecimientos. Aquí se introduce una distinción fundamental: el empleo que ofrecen las empresas es un empleo formal, que surge de establecer una empresa o una fábrica que necesita trabajadores a cambio de un sueldo o salario. El excedente de trabajadores que no resultan empleados en la economía formal constituyen la población ocupada no formal. ⁹³

La llamada población económicamente activa (PEA) es la oferta de empleo, que se compara con una población ocupada en la economía formal, y que constituye la demanda. Como la oferta es mayor que la demanda, surge el citado excedente o población ocupada no formal.

Así, existe una economía formal y una economía no formal. En secciones anteriores de este capítulo se analizó el funcionamiento de la primera y se dejaron aparte las consecuencias sociales de la segunda. Aquí se introduce una escisión entre lo económico y lo social porque, como se verá más adelante, cuando se analiza la economía formal se está hablando exclusivamente de lo económico, mientras que desde el punto de vista social sólo se analiza 30% de la población, dejando de lado la mayoría de los habitantes del país. No extraña entonces que surjan lo económico y lo social como dos apartados separados, como si se tratara de dos Honduras distintas.

b) La oferta

El crecimiento de la población constituye la fuente del mercado de trabajo.

El crecimiento de la población de Honduras desde 1950 hasta 1996 es elevado (3.1% anual). El grado de urbanización se multiplicó por 2.5 entre 1950-1996, llegando a 43% en 1996 debido a que el ritmo de crecimiento urbano fue superior al de las zonas rurales. La población del Distrito Central aumentó a una tasa de 5.4%, y la de San Pedro Sula a 6.6%, de manera más dinámica que la del resto de centros urbanos.

⁹² Este es un primer intento de análisis de las conexiones entre “lo social” y la economía. Sin duda alguna, posteriores desarrollos permitirán desagregar y especificar más un modelo y aun precisar requisitos de información.

⁹³ Se utiliza el término no formal para toda la población ocupada que no participa en la economía de mercado. Para fines de este texto, los no formales incluyen los informales urbanos y la economía de subsistencia rural.

Cuadro 24

HONDURAS: POBLACIÓN TOTAL

	Número de habitantes		Incremento anual relativo (%)
	1950	1996	
Población total	1,368,605	5,489,158	3.1
Urbana	237,134	2,381,200	5.2
Rural	1,131,471	3,107,958	2.2
Urbanización (%)	17	43	

Fuente: Para 1950, Censo de Población y Jorge Plata, *El proceso de urbanización de Honduras*, 1991. Para 1996, DGEC, *XV Encuesta de Hogares*, 1997.

La población económicamente activa constituye la oferta de la población que busca empleo; este colectivo ascendió en 1996 a casi dos millones de personas, de las cuales 52% se ubica en el medio rural; 32% del total de la PEA fueron mujeres.

Cuadro 25

HONDURAS: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA a/

	Miles de personas					
	Nacional	Rural	Urbano	Distrito		Resto centros urbanos
				Central	San Pedro Sula	
Población total	5,489.0	3,108.0	2,381.0	794.0	403.0	1,184.0
Hombres	2,699.0	1,562.0	1,137.0	377.0	194.0	566.0
Mujeres	2,790.0	1,546.0	1,244.0	417.0	209.0	618.0
PEA	1,988.0	1,039.0	949.0	332.0	174.0	443.0
Hombres	1,343.0	792.0	551.0	188.0	99.0	264.0
Mujeres	645.0	247.0	398.0	144.0	75.0	179.0

Fuente: DGEC, *XV Encuesta de Hogares*, 1997.

a/ A abril de 1996.

c) La demanda

La demanda es la población ocupada en la economía formal.⁹⁴ Está constituida, en primer lugar, por la población ocupada en establecimientos donde trabajan de cinco a nueve personas.⁹⁵ En segundo lugar se incluyen las personas que trabajan en establecimientos que ocupan 10 o más trabajadores, indicador que caracteriza a la mediana y gran empresa, y que constituye la mayor parte. Por último, forman parte de la demanda los empleados públicos que orgánicamente son necesarios para el manejo de un estado eficiente. Una gran proporción de los empleados públicos se incorpora inorgánicamente al aparato estatal bajo presiones políticas, y a causa del gran peso de la población informal del país. En este primer examen se ha resuelto este problema con un supuesto simple: se considera que 50% de los empleados son necesarios y orgánicos, y que otro 50% son excesivos e inorgánicos.⁹⁶

Cuadro 26

HONDURAS: POBLACIÓN OCUPADA EN LA ECONOMÍA FORMAL a/

	Miles de trabajadores					
	Nacional	Rural	Urbano	Distrito		Resto urbano
				Central	San Pedro Sula	
Total	574.0	192.0	382.0	143.0	92.0	147.0
Demanda en establecimientos que ocupan de 5 a 9 trabajadores	97.0	36.0	61.0	22.0	12.0	27.0
Demanda en establecimientos que ocupan de 10 a más trabajadores	407.0	136.0	271.0	97.0	75.0	99.0
Empleados públicos	70.0	20.0	50.0	24.0	5.0	21.0

Fuente: XV Encuesta de Hogares, DGEC, 1997.

a/ A abril de 1996.

d) Comparación entre oferta y demanda

El exceso de la oferta sobre la demanda da como resultado una población ocupada no formal constituida en su mayor parte por personas que trabajan por cuenta propia (47%).

⁹⁴ Se puede determinar el nivel de esta demanda a partir de la encuesta de Hogares de la DGEC.

⁹⁵ En otros análisis esta categoría de establecimientos está excluida de la economía formal y se incluye en la informal. En este documento se incorporan en el rubro de la economía formal como indicador de la pequeña empresa.

⁹⁶ Es de suponer que el error que se pueda introducir con este supuesto sea relativamente pequeño.

Cuadro 27

HONDURAS: POBLACIÓN OCUPADA EN LA ECONOMÍA INFORMAL a/

	Miles de trabajadores					
	Nacional	Rural	Urbano	Distrito Central	San Pedro Sula	Resto urbano
Oferta (población económicamente activa)	1,988.0	1,039.0	949.0	332.0	174.0	443.0
Demanda (población ocupada economía formal)	574.0	192.0	382.0	143.0	92.0	147.0
Exceso de oferta (población ocupada en economía informal)	1,414.0	847.0	567.0	189.0	82.0	296.0
Trabajadores por cuenta propia	663.0	441.0	222.0	66.0	33.0	123.0
Trabajo familiar no remunerado	212.0	161.0	51.0	14.0	6.0	31.0
Establecimientos con 1 a 4 trabajadores	309.0	172.0	137.0	42.0	21.0	74.0
Empleados públicos	70.0	20.0	50.0	24.0	5.0	21.0
Servicio doméstico	68.0	20.0	48.0	20.0	8.0	20.0
Otros	92.0	33.0	59.0	23.0	9.0	27.0

Fuente: Para 1950, Censo de Población y Jorge Plata, *El proceso de urbanización de Honduras*, 1991. Para 1996, DGEC, *XV Encuesta de Hogares*, 1997.

a/ A abril de 1996.

La población ocupada en la economía informal está constituida por los trabajadores en establecimientos de uno a cuatro empleados (microempresas) 22%, los trabajadores familiares no remunerados (15%), los empleados públicos innecesarios que acceden al aparato estatal por presión política o social (5%) y los trabajadores de servicio doméstico (5%).

Como se puede apreciar en el cuadro 28, 71% de la población económicamente activa no tuvo acceso a la economía formal o moderna durante 1996. Este grupo constituye la economía no formal, mayoritariamente sin salario, incluyendo a trabajadores familiares no remunerados o subempleados y al resto de las categorías laborales.

Cuadro 28

HONDURAS: POBLACIÓN OCUPADA EN LA ECONOMÍA INFORMAL a/

	Porcentajes		
	Nacional	Rural	Urbano
Oferta (población económicamente activa)	100.00	52.26	47.74
Demanda (población ocupada en la economía formal)	28.87	9.66	19.22
Exceso de oferta (población ocupada en la economía informal)	71.13	42.61	28.52
Trabajadores por cuenta propia	33.35	22.18	11.17
Trabajo familiar no remunerado	10.66	8.10	2.57
Establecimiento con 1 a 4 trabajadores	15.54	8.65	6.89
Empleados públicos	3.52	1.01	2.52
Servicios domésticos	3.42	1.66	2.97

Fuente: Elaborado con los datos del cuadro 27.

a/ A abril de 1996.

En abril de 1996, 3.9 millones de personas, de una población total de 5.5 millones, constituyen el sector no formal de la economía. En términos relativos, 71% de la población está excluida del sector moderno "formal"; en el sector rural esa cifra se eleva a casi 80%.

Desde el punto de vista macroeconómico, el análisis presentado en apartados anteriores da cuenta de lo más importante de la economía de Honduras; no obstante, cuando de lo económico se pasa a lo social, como se describió antes, el sector no formal adquiere mayor importancia, pues incide en más de 70% de la población del país. Es por ello que muchos de los acontecimientos de importancia en la economía formal —las políticas macroeconómicas por ejemplo— casi no tienen efecto en el sector no formal urbano y en la economía de subsistencia rural: únicamente inciden en forma reducida. Lo más dramático de tales revelaciones es que este hecho parece coincidir con el grado de pobreza que afecta a la población hondureña.

Cuadro 29

HONDURAS: GRADO DE INFORMALIDAD Y NIVEL DE POBREZA

	Porcentaje de la población					
	Nacional	Rural	Urbano	Distrito Central	San Pedro Sula	Resto urbano
Grado de informalidad	71.1	79.8	59.8	56.4	46.7	66.5
Nivel de pobreza (1995)	70.1	74.7	65.2	62.5	53.5	72.3

Fuente: Para el grado de informalidad: cuadro 27; para el nivel de pobreza: María del Carmen Ayes Cerna, *Evolución y Perfil de la Pobreza en Honduras*, Tegucigalpa, abril de 1997.

Aunque ambos conceptos no son equivalentes, pues existe pobreza en el sector formal de la economía y muchas de las personas que lo componen la han superado, el nivel de pobreza está determinado por el grado de informalidad.

La informalidad en la economía y la pobreza se reproducen constantemente. Muy poco puede hacer la economía formal para cambiar, en un año o en el corto plazo, el nivel de pobreza en Honduras. La razón de ello es que la informalidad y por supuesto la pobreza son problemas estructurales, mientras que los resultados de la economía en un corto plazo (como los efectos de un programa de estabilización) son coyunturales. El enfoque de ajuste macroeconómico coyuntural se ocupa de mantener o restablecer los equilibrios macroeconómicos, tal como se analizó en apartados anteriores, dándole menos consideración a temas como la informalidad en la economía y la pobreza, aspectos que se agravan con el paso de los años. Es evidente que se requiere un enfoque sistémico y a largo plazo que dé prioridad y ataque frontalmente esos aspectos.⁹⁷ Los programas coyunturales ayudan al equilibrio macroeconómico, pero no tratan, o lo hacen levemente, el problema fundamental de la pobreza en Honduras.

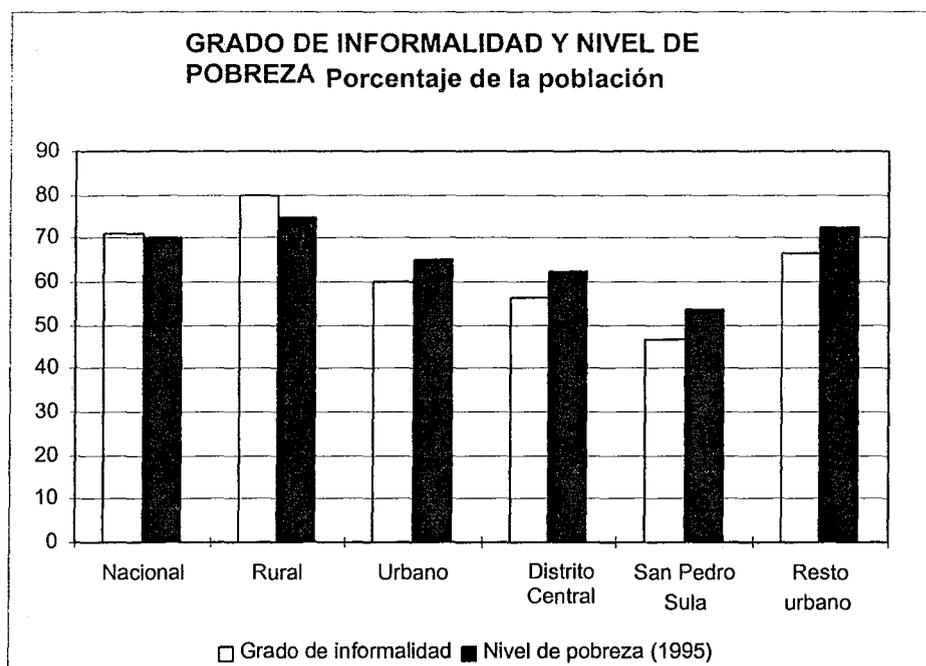
Una consideración importante que se deriva del análisis es que existe una población en economía no formal de 71% que demanda servicios de salud, educación, vivienda, y servicios urbanos de electricidad, agua, y alcantarillado. Estas necesidades no están incorporadas a la economía formal para producir la contraparte monetaria y, por lo tanto, no hay Estado capaz de satisfacerlas; por consiguiente, el déficit fiscal se vuelve crónico. Esto obedece a una asimetría creciente: los ingresos fiscales provienen de la economía formal (30% de la población) y la presión creciente de los gastos está determinada por el sector informal (70% de la población).

7. Algunas implicaciones políticas

Mediante una recapitulación de lo analizado, observamos que el apartado anterior sobre rasgos históricos muestra un crecimiento del producto por habitante de 0.5% desde 1920 hasta 1996. La evolución macroeconómica denota un aumento del producto por habitante de 0.7% durante el período 1950-1996; sin embargo, dentro de éste, en un subperíodo anterior al programa de ajuste (1980-1989), el crecimiento del producto por habitante es negativo en 0.6%, y en un subperíodo posterior al ajuste (1989-1996), el valor también es negativo en 0.3%.

⁹⁷ Recuérdese que en el análisis histórico desarrollado antes, se dijo que Honduras necesitaba hacer crecer a 6.5% el PIB real y a 4% el producto por habitante durante 30 años para alcanzar un nivel de bienestar similar al que Costa Rica tiene actualmente.

Gráfico 6



Fuente: Para 1950, Censo de Población y Jorge Plata, *El proceso de urbanización en Honduras*; para 1996, DGEC, *XV Encuesta de Hogares*, 1997.

Frente a un desempeño tan pobre de la macroeconomía, no resulta extraño que al pasar de lo económico a lo social los resultados sean dramáticos e impresionantes en términos sociales. Esto se debe a que 70% de la población del país queda al margen de la economía formal, reproduciendo año tras año los niveles de pobreza y constituyendo así dos mundos, dos Honduras que se reproducen continuamente: el mundo formal preocupado por mantener o restablecer el equilibrio macroeconómico en el corto plazo, y el segundo mundo, donde radica el problema fundamental de Honduras, la pobreza, casi equivalente a la informalidad, que es un problema estructural y de largo plazo. Por ello, parecen coexistir dos Honduras, la formal y moderna y la no formal y pobre. Sin embargo, como se demostró en el capítulo anterior, no son dos apartados distintos; por el contrario, están conectados y el puente de enlace es el mercado de trabajo. Se demuestra además que el desarrollo de la macroeconomía es lento y que el mundo no formal se reproduce ampliado, a causa del crecimiento de la PEA.

La conclusión que se desprende del examen del desarrollo económico de Honduras es que con el tipo de macroeconomía actual no se puede atacar el problema fundamental de la pobreza. Con el producto por habitante creciendo a 0.7%, la pobreza se reproduce año tras año. La economía formal se debe necesariamente preocupar por el equilibrio macroeconómico, pero eso no basta en un país con los niveles de pobreza que sufre Honduras. La lección que se desprende es que la economía tiene que crecer a una tasa de 6.5% y a un producto por habitante de 4% durante un período prolongado de 30 años, para alcanzar un nivel de bienestar moderadamente mayor.

Cuando se dice más arriba que con el tipo de macroeconomía aplicado hasta la fecha no se puede atacar frontalmente la pobreza, en el fondo se está aludiendo a la incapacidad de la economía de libre mercado para resolver la situación. Es correcto y adecuado el principio de libre mercado como guía de los precios, pero no es suficiente para subsanar la pobreza. Es necesario hacer uso de un poder extraeconómico para acelerar el desarrollo.

Es en este punto cuando tiene que intervenir "lo político", en su dimensión de poder capaz de imponer decisiones valederas para toda la comunidad; en las sociedades modernas el depositario de ese poder es el Estado, y es por ello que lo político está inseparablemente unido al desempeño económico.

Hace algunos años el Estado reflejó los intereses de la macroeconomía formal, pero recientemente se ha venido preocupando por el problema fundamental de la pobreza de Honduras. Antes de introducir el programa de ajuste a comienzos de 1990, la polémica se centró entre lo económico y lo político: los que pugnaban por lo económico argumentaban que la economía necesitaba dicho ajuste, y los que priorizaban lo político defendían su tesis diciendo que el programa de ajuste iba a afectar negativamente a las grandes mayorías del país.

Dentro de la pugna entre lo económico y lo político, en los momentos actuales se impone lo económico; sin embargo, a medida que los niveles de pobreza aumenten en términos absolutos, la brecha entre lo económico y lo social podrá obligar a la política —es decir, al Estado— a complementar el libre mercado con un programa acelerado y de largo plazo de desarrollo económico. Mientras se llega a este convencimiento, a la definición de un Estado que deba y quiera atacar el problema fundamental de la pobreza de Honduras, no se descarta una fase de forcejeo y lucha, caracterizada por grados variables de ingobernabilidad política. El fundamento de esta previsión está planteado en el análisis desarrollado en este capítulo, y en las secciones del primer capítulo de este estudio.

B. DEMANDAS SOCIALES Y GASTO DEFICITARIO: EL DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. Gasto del Sector Público No Financiero (SPNF)

Honduras ha sido tradicionalmente una de las economías centroamericanas con más alto gasto público en bienes y servicios con respecto al PIB. Ese porcentaje alcanzó un nivel de 23% en 1993, un punto históricamente sobresaliente, frente a 22% de Costa Rica y entre 9% y 13% en Guatemala y El Salvador. Desde entonces ha disminuido año tras año y se ubica en 18% según cifras preliminares de 1996. La reducción ha sido especialmente significativa respecto del gasto de inversión y menor en el gasto de consumo del gobierno general.⁹⁸

Estas cifras proporcionan una primera imagen de la importancia crucial del sector público. Sin embargo, un análisis de la política de gasto y financiamiento públicos exige considerar factores adicionales, como son las transferencias o gastos sin contraprestación (comprendiendo intereses de la deuda del Estado) al resto de la economía, que sólo afectan de manera indirecta a la demanda final, y las variaciones en la posición neta de activos financieros. Los cambios en el endeudamiento influyen sobre indicadores clave como el tipo de cambio y las tasas de interés, generan efectos de riqueza y consecuentemente inciden sobre las decisiones de ahorro y de gasto de los agentes económicos privados. Por otro lado, es importante efectuar el análisis del gasto desagregado por niveles institucionales, a causa de las diferentes motivaciones que llevan a cada uno a ampliar o restringir la oferta pública de servicios.

a) Gobierno central

Aunque el total de gastos del gobierno central (incluyendo el servicio de la deuda interna y externa), como proporción del PIB, ha variado en los años transcurridos en este decenio, con excepción del año 1993, esa proporción se ha mantenido en torno a 26%, con una tendencia a abatir ese porcentaje en los años más recientes.

La observancia de la disciplina fiscal y macroeconómica negociada en los últimos años con los organismos financieros internacionales constituye una primera premisa limitativa de los gastos del sector público y de la política de asignación del presupuesto por sectores de gasto. A ello se suman: i) las disposiciones de orden interno constitucional o legal que comprometen gastos y

⁹⁸ Constituido por el gobierno central, los gobiernos locales y las instituciones autónomas de servicio, como la Universidad Nacional y el Instituto Hondureño del Seguro Social. En lo que se refiere a las empresas del Estado (tales como la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (Hondutel), la Empresa Nacional Portuaria (ENP), y el Servicio Autónomo Nacional de Acueducto y Alcantarillados (SANAA), las cifras de cuentas nacionales, sobre las que se basan estas apreciaciones, consideran el gasto corriente en bienes y servicios de estas últimas entidades dentro de los gastos intermedios, no finales, del sector y las empresas. La formación de capital de las empresas estatales se suma, en cambio, a la inversión del gobierno general para constituir la inversión pública global.

limitan, por ende, el margen de maniobra discrecional del programa presupuestal, y ii) las restricciones de carácter estructural.

El comportamiento del gasto bruto, resultante de la ejecución presupuestal de los últimos años, permite obtener un cuadro general ilustrativo de la mayor o menor flexibilidad en la programación de las erogaciones del Estado.

Cuadro 30

HONDURAS: PRINCIPALES COMPONENTES DEL GASTO TOTAL Y DEL GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-1996

(Estructura porcentual)

	Gasto total	Servicio (interno y externo)	Transferencia a universidad y municipios	Gasto programable	Sueldos y salarios	Inversión directa	Inversión indirecta
1990	100.0	22.4	2.6	75.0	28.7	7.6	15.2
1991	100.0	30.9	3.1	66.0	25.9	9.9	7.9
1992	100.0	30.3	3.3	66.4	23.3	13.9	9.2
1993	100.0	28.5	3.9	67.6	21.3	17.3	8.2
1994	100.0	31.5	3.9	64.6	23.4	13.2	5.3
1995	100.0	31.1	3.9	65.0	23.4	12.1	6.7
1996	100.0	34.0	3.5	62.5	24.6	10.6	5.6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Memorias anuales*, y BCH.

Si se hace a un lado el año 1993, por las distorsiones que introduce, el cuadro anterior refleja aspectos significativos del comportamiento del gasto en los últimos años:

i) Alrededor de 35% del gasto total aprobado por el Congreso contiene elementos que limitan las posibilidades de programación y asignación: servicios de la deuda (arreglos contractuales previos) y transferencias (determinadas por la Constitución o leyes permanentes) a la UNAH y a las municipalidades.

ii) La importancia del gasto programable ha decrecido desde 1991, pese a los resultados obtenidos en la negociación de la deuda externa. La continua devaluación de la moneda ha hecho crecer de manera sostenida el servicio de la deuda externa.

iii) Aproximadamente 36% del gasto programable se destina al pago de remuneraciones personales, lo cual contiene también elementos de rigidez.

iv) La inversión directa (básicamente constituida por carreteras y caminos, obras de riego, escuelas y hospitales) no ha sido elemento de peso en la asignación del gasto programable; más bien ha tendido a posponerse para dar cabida al gasto corriente.

La rigidez de los gastos en sueldos y salarios ha estado determinada por diferentes razones, entre las que destacan: la presión de grupos con mayor capacidad de organización y movilización sindical (por ejemplo, el de los servidores públicos de las áreas de educación y salud), y la relativa lentitud del proceso de desincorporación de actividades de la esfera pública.

El empleo público representa alrededor de 12% de la fuerza de trabajo formal; dos tercios se desempeñan en el gobierno central, principalmente en los sectores de salud y educación. El empleo público se caracteriza por el predominio de trabajadores manuales y administrativos con reducida capacidad técnica. Sólo 20% de los recursos humanos son profesionales y técnicos, lo que sugiere una baja calidad de los servicios prestados.⁹⁹

Desde el ángulo de las funciones ejecutadas por el gobierno central, entre 1991 y 1996 los gastos totales mostraron una clara tendencia a crecer por el lado de la administración general, especialmente en lo que corresponde al Poder Judicial y a Gobernación y Justicia. Hubo un decrecimiento del gasto en seguridad y defensa acorde con los avances de la pacificación en Centroamérica, y cambios marginales en la participación del gasto social.

Cuadro 31

HONDURAS: GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR FUNCIÓN

(Estructura porcentual)

Año	Administración general	Defensa y seguridad	Educación y cultura	Salud y asistencia social	Bienestar social	Infraestructura y recursos naturales	Deuda pública
1991	8.4	6.6	15.5	11.0	12.1	15.5	30.9
1992	11.2	5.6	15.3	10.8	9.0	17.8	30.3
1993	9.4	3.5	12.3	8.0	13.9	24.4	28.5
1994	11.5	4.1	15.7	9.9	8.0	19.3	31.5
1995	12.3	3.5	15.2	11.5	8.9	17.4	31.1
1996	11.7	3.3	14.8	8.8	14.2	13.2	34.0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Memoria anual*, 1996 y BCH.

b) Empresas y servicios descentralizados y grado de autonomía financiera respecto del gobierno central

En el último trienio, estas instituciones representaron 28% del gasto de consumo primario y 50% de la inversión del SPNF. Dentro del conjunto de entidades agrupadas aquí sobresalen las dos principales empresas del Estado, ENEE y Hondutel. Por el lado de los servicios descentralizados destacan la Universidad Nacional Autónoma y el Instituto Hondureño del Seguro Social. En

⁹⁹ En el Ministerio de Educación sólo 4% del personal ajeno a la enseñanza tiene nivel profesional y técnico.

conjunto, las empresas y servicios descentralizados aportaron el grueso del ahorro en cuenta corriente realizado por el SPNF, que fue en promedio 5% del PIB.

Los gastos de consumo (excluyendo intereses de la deuda) del sector han seguido una pauta de contracción con relación al PIB, con freno mayor en la compra de bienes y servicios antes que en la nómina salarial. Esta última bajó sólo cuatro décimas de punto porcentual respecto del PIB entre 1994 y 1996. En cambio, la inversión se sostuvo en torno a 5%, con un nivel que se aproxima bastante al del ahorro realizado.

Sin embargo, el SPNF ha crecido en dependencia. Entre 1994 y 1996 las transferencias netas recibidas del gobierno central pasaron de poco más de 5% de los ingresos corrientes del sector a cerca de 9%; en términos del ahorro corriente, el aporte del gobierno central correspondió a 15% en el primer año y a 23.5% en el último.

c) **Gobiernos locales y su dependencia financiera del gobierno central**

Estos gobiernos explicaron alrededor de 7% del consumo primario del SPNF en el trienio pasado, pero su participación en la inversión real ha sido mucho mayor, alcanzando 15% como promedio del total en ese mismo período. Con relación al PIB, han representado alrededor de 1% en el consumo primario y más de 1.5% en inversión real. Si bien han generado ahorro corriente, éste ha sido considerablemente inferior a la inversión real efectuada, salvo en 1996 cuando el superávit de operación alcanzó a financiar cerca de 20% de aquélla.

2. Política de ingresos

a) **Política tributaria e incentivos fiscales**¹⁰⁰

A partir de la sanción del Decreto 18-90 de marzo de 1990, comenzaron a realizarse modificaciones sustanciales en la tributación hondureña con la finalidad básica de modernizar y racionalizar su estructura y de adaptarla a las condiciones de apertura del país hacia el exterior. Los cambios introducidos a partir de entonces permiten detectar cuatro objetivos generales de largo plazo y 12 específicos, estos últimos más ligados a lo coyuntural, y por ende con énfasis variable según las circunstancias económicas y financieras predominantes.

Los objetivos generales son: i) suficiencia, ii) eficiencia o neutralidad, iii) simplificación y iv) equidad. Los objetivos específicos se dividen en dos categorías:

¹⁰⁰ Además de los tributos recaudados por el gobierno central bajo ese rubro, se incluyen en el análisis los ingresos tributarios de los gobiernos municipales y el "diferencial del petróleo"; este último está clasificado en las cuentas financieras del gobierno central como un ingreso no tributario, si bien tiene características de impuesto, salvo por el hecho de que no es sancionado legislativamente.

De mayor permanencia o repercusión sobre las actividades económicas:

- i) Conformación de un sistema tributario elástico.
- ii) Reducción de distorsiones en el proceso de asignación de recursos (neutralidad o eficiencia).
- iii) Simplificación de procedimientos administrativos y eficiencia en el cumplimiento por parte de los contribuyentes.
- iv) Fortalecimiento de la inserción de Honduras en el comercio internacional.

De carácter circunstancial o de menor impacto sobre las actividades económicas:

- i) Captación de beneficios inesperados (*windfall profits*).
- ii) Mejoramiento de la equidad horizontal.
- iii) Mejoramiento de la equidad vertical.
- iv) Fomento del ahorro, la inversión y el esfuerzo productivo.
- v) Estímulo del empleo.
- vi) Atenuación de inequidades generadas por la inflación.
- vii) Control de evasión.
- viii) Apoyo a la producción bananera.

Adicionalmente, cabe señalar que en los últimos años se concluyó la implantación de un Sistema de Información Tributaria (SIT), donde la administración hondureña ha sido, hasta cierto punto, pionera en Centroamérica.

En términos generales, la política tributaria se concentró en torno a los cuatro primeros objetivos específicos señalados antes. Al respecto hubo dos reformas críticas en el presente decenio: la de 1990 y la de 1994. Las medidas de 1990 incluyeron la devaluación del lempira operada entonces, la tendencia al mercado libre y unificado de cambios, y la política de contención de gastos del gobierno, pese a la brusca interrupción de esa política en 1993. En general, esta reforma abordó la modificación de los precios relativos en favor de los bienes transables y, dentro de éstos, de los exportables, así como la reducción de la presión del sector público en la demanda agregada. Se emitieron entonces dos señales claras relacionadas con la política de orientación de recursos, que consistieron en emplear conjuntamente instrumentos de reducción de la "absorción" de recursos reales (menor demanda real por parte del gobierno) y de desviación (*switching*) de recursos por medio de la modificación de precios relativos.

La carga tributaria ascendió de manera continua desde 1989 a 1993; cayó en 1994 a causa de la revaluación de activos depreciables, cierto atraso en el tipo de cambio empleado para computar la base tributaria de los impuestos ligados a la importación, el deterioro de la recaudación de los impuestos de importación —derivada de la adecuación progresiva de los instrumentos arancelarios y para-arancelarios para los compromisos adquiridos— y la sustitución de la recaudación de impuestos a la exportación por otros gravámenes, en fase con la estrategia de crecimiento impulsada a partir de 1990. La carga se recupera en 1995 gracias al efecto cambiario, la relevancia adquirida por los gravámenes a los combustibles (incluidos dentro de los otros impuestos en la categoría de "bienes y servicios"), la introducción del Impuesto al Activo Neto, el gravamen temporal a las exportaciones de café y otras adecuaciones, como la tasa por servicios de vías públicas y el impuesto suntuario. Nuevamente hay una caída de la presión tributaria en 1996 explicable por ajustes en el impuesto

sobre la renta (ISR) en función de las medidas adoptadas con fines de mejoramiento de la equidad vertical y del empleo, la persistencia en la adecuación de los aranceles de importación y la depresión experimentada por el mercado cafetalero (lo que incide directamente en impuestos a la exportación y en el ISR).

Cuadro 32

HONDURAS: CARGA TRIBUTARIA (SIN INCLUIR CONTRIBUCIONES DEL SEGURO SOCIAL)

(Porcentajes con respecto al PIB)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Carga tributaria	14,5	16,1	16,7	16,8	16,4	15,8	17,8	17,2
1. Gobierno central	13,7	15,2	15,9	16,0	15,4	15,2	17,2	16,4
Impuestos sobre la renta y la propiedad	3,7	3,6	4,0	4,7	4,7	4,0	5,2	4,6
Renta y activo neto	3,6	3,4	3,8	4,6	4,2	3,8	5,0	4,4
Personas naturales	1,1	1,2	1,4	1,6	1,4	1,2	1,6	1,0
Personas jurídicas	2,4	2,2	2,4	3,0	2,8	2,6	3,4	3,4
Propiedad y revaluación de activos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,2	0,1	0,2
Bienes y servicios a/	5,6	2,9	6,3	6,2	6,2	6,7	7,8	8,0
General de ventas	1,9	2,7	3,0	2,9	3,1	3,1	3,5	3,7
Comercio exterior	4,4	5,7	5,7	5,1	4,7	4,5	4,3	3,8
Importaciones	3,8	4,0	4,2	4,3	4,4	4,1	3,8	3,6
Exportaciones	0,6	1,7	1,5	0,8	0,3	0,4	0,5	0,2
2. Gobiernos locales	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6	0,8

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y BCH.

a/ Incluye el diferencial del petróleo.

b) Algunas tareas pendientes en el ajuste del sistema tributario

Para un ajuste en el sistema tributario, convendría continuar reduciendo exoneraciones en el impuesto general de ventas (IGV). Esto resulta de interés desde el punto de vista de la elasticidad, de la equidad horizontal, de la transparencia de la legislación, de la neutralidad, y del traspaso a la tributación interna de las funciones recaudatorias del arancel, así como por el hecho de que la gran cantidad de exoneraciones estimula las prácticas de evasión.

Desde el punto de vista de la equidad vertical, no es conveniente complicar el ISR; las medidas adoptadas hasta el momento están de acuerdo con la experiencia universal de rebajar tasas en el impuesto sobre la renta de personas físicas. En esta materia sobresale la necesidad de avanzar en una integración mayor del ISR de personas naturales con el de personas jurídicas, reduciendo asimetrías de tratamiento con respecto a determinados ingresos que provocan un ahorro de impuestos por la vía de las deducciones. El gravamen a las personas jurídicas no se calcula mediante una tasa similar a la que se utiliza para el gravamen sobre las personas físicas.

Todo ello debería ir asociado con la vigencia de un Código Tributario que implique ensanchar la base misma de los impuestos y compensar por esa vía la reducción de alícuotas. Por el contrario, es importante adoptar acciones para incrementar la presión tributaria sobre los bienes raíces. Tienen prioridad las tareas de catastro y las reformas administrativas que permitan transformar los impuestos territoriales en fuentes de recaudación eficaces.

También se debe estudiar la adecuación del sistema a las condiciones inflacionarias. En Honduras se han duplicado los precios en sólo tres años. Razones de equidad y de transparencia hacen aconsejable considerar seriamente la adopción de medidas que, aunque difíciles de administrar —salvo que se intensifique la preparación y calificación del personal técnico de la Dirección de Ingresos—, eviten las distorsiones que causa la inflación en el impuesto, con los subsiguientes efectos negativos sobre el ahorro y la inversión.

3. El déficit del sector público y su financiamiento

a) Resultado fiscal neto y balance primario de las cuentas públicas

El cuadro 33 muestra la evolución del resultado fiscal del sector público no financiero en el curso del presente decenio. Se observa que dicho sector logró obtener ahorro en cuenta corriente en todos los años, especialmente en 1991, 1992, 1995 y 1996; sin embargo, como consecuencia de gastos de capital superiores al volumen del ahorro generado, el sector estuvo con faltante permanente de fondos. Aun así, se advierte la tendencia a la corrección de esa insuficiencia financiera a partir de 1994, dentro de un proceso en el que se mejoran los ingresos corrientes y descende paulatinamente el coeficiente de gastos de capital en relación con el PIB. Puede verse también que son las cuentas del gobierno central las que explican la posición deficitaria del sector en su conjunto.¹⁰¹

Por esa razón, el análisis que sigue se centra en el comportamiento del resultado fiscal con objetivos de estabilización en la economía.

Dentro del resultado fiscal del gobierno central, conviene distinguir la parte del mismo atribuible cada año al efecto del endeudamiento contraído en el pasado, de la parte que corresponde estrictamente a la ejecución presupuestal del año corriente. Surge así el concepto de déficit o superávit primario como instrumento de análisis destinado a poner en evidencia la relación entre el esfuerzo para lograr el equilibrio de las cuentas públicas y la presencia de condiciones heredadas en un año determinado.

¹⁰¹ A causa de la ausencia de datos cuantitativos confiables, no ha sido posible calcular el déficit cuasifiscal. No obstante, algunas estimaciones señalan que entre 1991 y 1996 el gobierno central acumuló una deuda con el Banco Central de 13% del PIB de este último año, lo cual representa cerca de 2% del producto como promedio anual, principalmente por diferencias cambiarias.

Cuadro 33

HONDURAS: AHORRO EN CUENTA CORRIENTE Y DÉFICIT FISCAL DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ahorro en cuenta corriente	Millones de lempiras						
Gobierno central	-182.8	283.6	125.9	.243.0	38.6	1,127.4	621.9
Resto del sector público	367.6	826.7	1,092.6	1,137.3	1,168.2	1,511.5	2,593.2
SPNF consolidado	184.8	1,110.3	1,218.5	894.3	1,206.8	2,638.9	3,215.1
Déficit (-) o superávit (+)							
Gobierno central	-962.9	-676.2	-1,289.9	-2,237.5	-2,030.9	1,643.7	-1,470.6
Resto del sector público	217.3	561.5	276.8	7.5	285.6	15.1	268.6
SPNF consolidado	-745.6	-114.7	-1,013.1	-2,230.0	-1,745.3	-1,628.6	1,202.0
Ahorro en cuenta corriente	Porcentaje del PIB corriente						
Gobierno central	-1.5	1.7	0.7	-1.1	0.1	3.0	1.3
Resto del sector público	2.9	5.1	5.8	5.0	4.1	4.0	5.5
SPNF consolidado	1.4	6.8	6.5	3.9	4.2	7.0	6.8
Déficit (-) o superávit (+)							
Gobierno central	-7.7	-4.1	-6.9	-9.9	-7.0	-4.4	-3.1
Resto del sector público	1.6	3.4	1.5	0.1	0.9	0.1	0.5
SPNF consolidado	-6.0	-0.7	-5.4	-9.8	-6.1	-4.3	-2.6

Fuente: Elaboración propia con base en información del BCH.

Nota: Para la determinación del ahorro en cuenta corriente, se tomaron como ingreso corriente las recuperaciones de intereses por concesión neta de préstamos.

SPNF: Sector Público No Financiero.

Las cifras del cuadro 34 corroboran la apreciación de la mejora obtenida en esta segunda parte del decenio en términos de contribución de las finanzas públicas a la estabilidad macroeconómica o de corto plazo. En efecto, en 1995, y principalmente en 1996, el gobierno logró generar un excedente primario, absorbiendo por vía de la tributación, y por ende de la reducción del ingreso de las empresas privadas, una cantidad superior a la que se inyectó a la demanda agregada por medio del gasto. Sin embargo, ese excedente no ha sido suficiente para evitar un desequilibrio global de relativa importancia, si bien la presencia de superávit primario por segundo año consecutivo parece responder a una política encaminada a lograr que el gobierno cuente con capacidad suficiente para evitar caer en situaciones de sobreendeudamiento y de relajamiento de la disciplina fiscal.

Cuadro 34

HONDURAS: DÉFICIT O SUPERÁVIT PRIMARIO Y GASTOS DE CAPITAL DEL GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes del PIB corriente)

Año	Déficit (-) o superávit (+) global neto	Intereses de la deuda	Déficit (-) o superávit (+) primario	Gastos de capital
1990	-7.7	3.1	-4.6	6.6
1991	-4.1	3.1	-1.0	5.1
1992	-6.9	4.6	-2.3	7.3
1993	-9.9	4.7	-5.2	8.7
1994	-7.0	5.0	-2.0	5.6
1995	-4.4	-4.7	0.3	5.4
1996	-3.1	4.9	1.8	4.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCH.

b) Modalidades de financiamiento del déficit

En general, durante el presente decenio predomina el financiamiento externo del déficit — mediante créditos y transferencias—, el cual llegó a cubrir casi 100% del saldo a financiar por el gobierno central en los años 1992 y 1995. Sin embargo, en algunos años hubo una participación relativamente importante del financiamiento interno. Este fue el caso en 1991 y 1996. Con todo, cabe destacar que tanto en 1991 como en 1996, las transferencias del SPNF, mediante la compra de títulos valores, contribuyeron de manera destacada al cierre de la brecha de gastos del gobierno central (22% y 19%, respectivamente, del déficit global neto). La importancia de esta fuente quedó patente en 1996, año en el que se dispuso de un margen moderado para la captación de recursos por la vía de subastas de valores y otras operaciones en el mercado monetario.

Aunque el período es muy reducido para llegar a conclusiones sólidas,¹⁰² puede estimarse que ha predominado una regla de manejo monetario que ha hecho a la política monetaria exageradamente dependiente de los cambios en el ámbito de la política fiscal y, en algunas instancias, la ha convertido en un instrumento destinado a contrarrestar los choques sobre la actividad real y los precios derivados de la ejecución de esta última.

Este mecanismo de transmisión, de lo fiscal a lo monetario —no sólo operado en Honduras—, está en la base de los cambios recientes que se han producido en el marco institucional de las relaciones entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, cuyos objetivos han consistido en mejorar la coordinación de las políticas de estabilización y asignar a la autoridad monetaria el

¹⁰² Las condiciones de liquidez del mercado fueron impactadas por otros acontecimientos, como las bruscas alteraciones en el precio del café.

La Secretaría de Finanzas de Honduras estima que la relación deuda externa pública/PIB alcanzó 98% en 1996. Este coeficiente ha variado muy poco desde 1992, aunque llegó a 109% en 1994.¹⁰⁶

En lo que se refiere al servicio de la deuda respecto de los ingresos corrientes de la balanza de pagos, el cuadro 35 permite observar un mejoramiento del coeficiente a lo largo de los años noventa. Esta evolución se debe principalmente al crecimiento de las exportaciones (incluida la maquila), en especial durante los tres últimos años, aunque también es resultado de condonaciones (sobre todo las de 1991) y renegociaciones en el marco del Club de París, así como de diferentes mecanismos de conversión de deuda comercial a lempiras (instrumentadas a comienzos del decenio) en relación con endeudamiento directo del gobierno y garantías asumidas por el Estado en calidad de aval, durante los ochenta.

Cuadro 35

HONDURAS: INDICADORES REFERIDOS A DEUDA EXTERNA PÚBLICA

(Porcentajes con respecto a exportaciones de bienes y servicios)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Saldo de deuda	249.2	244.7	252.3	282.4	240.9	198.7	174.0
Servicio	33.2	23.7	26.1	37.9	28.2	21.3	23.1

Fuente: CEPAL, *Honduras: Evolución económica durante 1996* (LC/MEX/R.609), 21 de mayo de 1997.

Estas mismas relaciones están calculadas para la deuda externa total en dicho informe de la CEPAL. Aquí sólo se toma en consideración la deuda externa pública.

7. Evolución de la deuda interna y de la carga financiera para el Estado

a) Monto de la deuda y relaciones sobre su costo

Al cierre del ejercicio 1996, el saldo de la deuda interna se ubicaba en 3,822.1 millones de lempiras, cantidad superior en 4% a la registrada en 1995. Este incremento se originó principalmente por la necesidad que tuvo el gobierno central de recurrir al crédito interno para realizar pagos relacionados con la deuda externa de la ENEE.

En relación con el PIB, la deuda interna ha estado en constante descenso. De la misma manera, el servicio de la deuda registra una evolución decreciente en los últimos años. Sin embargo, un rasgo interesante del período más actual está representado por el crecimiento que han experimentado los intereses, motivado por el proceso de liberación financiera de períodos recientes.

¹⁰⁶ En estos cálculos está incluido un producto por habitante de 680 dólares corrientes en 1996, cifra congruente con estimaciones de organismos financieros.

arancel de 20%, lo hace a una escala de 19% desde el 31 de diciembre de 1997, 18% a partir del 31 de diciembre de 1998; 17% desde el 31 de diciembre de 1999, y 15% a inicios de diciembre del año 2000.

b) Programa de armonización de la tributación interna

Este programa funciona de manera desigual. Los grupos técnicos en materia de Código Tributario recomiendan adoptar un modelo común para aquellos países que aún no lo han sancionado (El Salvador y Nicaragua) y adaptarse al modelo común en el caso de Guatemala y Costa Rica, que ya contaban con sus códigos respectivos. Honduras lo sancionó en abril de 1997, pero el texto se encuentra en revisión por parte de una comisión *ad hoc* con el fin de elaborar propuestas de modificación, especialmente en cuanto a las sanciones, pues han suscitado debates por el carácter severo de las mismas. En cualquier caso, el instrumento propiciará un ensanchamiento de la base de los impuestos, por lo que es previsible que mantenga las rebajas de alícuotas en el ISR. En relación con el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se elaboró una estructura técnica para Centroamérica; se dejó por el momento a criterio de cada país la elección de la alícuota general — aunque probablemente se llegue a determinar algún rango de variación de éstas— y todavía no hay acuerdo sustancial en relación con las exenciones; por el contrario, existe bastante dispersión entre los países. Por otro lado, Honduras se caracteriza por aplicar la alícuota general más baja de la región (7%, frente a 10% en Guatemala, 13% en El Salvador y Costa Rica, y 15% en Nicaragua).

Un avance mayor se registra en materia de impuestos específicos al consumo, pues se han comenzado a adoptar recomendaciones de los grupos técnicos. En particular, ha imperado el criterio de que los impuestos específicos se apliquen sobre el precio al consumidor en lugar de hacerlo sobre el precio ex-fábrica o de aduana. Esto permite abarcar un mayor número de etapas en la negociación de los bienes y anula las maniobras tendientes a desplazar el valor de venta hacia las etapas finales (mayorista y minorista), para rebajar la base tributaria.

6. Situación de la deuda externa y de su servicio

A fines de 1996, el saldo de la deuda pública externa ascendía a 3,812 millones de dólares, cantidad inferior en 185 millones a la registrada a finales de 1995.¹⁰⁵ El monto de endeudamiento se distribuía así: 57.5% con acreedores multilaterales, 37.7% con acreedores bilaterales y 4.8% con acreedores privados. De esta forma, el endeudamiento público externo de Honduras, pese a ser importante en relación con el PIB del país, exhibe una composición más favorable que muchos países de América Latina en cuanto a condiciones riesgo-país y costo. Honduras tiene escasa incidencia de saldos con acreedores privados y, consiguientemente, está altamente concentrado en acreedores multilaterales (BID principalmente) y bilaterales (Estados Unidos, Japón). Debe señalarse además que Honduras se ha visto beneficiado con su inclusión, desde 1992, en el grupo de países IDA dentro de la AIF del Banco Mundial. Actualmente, los préstamos respectivos representan un porcentaje importante (11%) en términos concesionales.

¹⁰⁵ Véase República de Honduras, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Memoria 1996*.

El FHIS tiene la función de apoyar proyectos destinados a mejorar las condiciones de bienestar de la población en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Sus fondos provienen de aportaciones internas y externas.

En términos reales sus ingresos crecieron a un promedio anual de 25%, de 1990 a 1996. Sin embargo, esa trayectoria tuvo dos períodos bien diferenciados: i) el FHIS I, de 1990 a 1993, período en que los recursos se multiplicaron por 4.8, tras arrancar con un nivel muy bajo, y ii) de 1994 a 1996, cuando los ingresos se multiplicaron por 1.7, luego de que la institución experimentó una revisión financiera y una reorganización de los sistemas de control para poder acceder a los apoyos internacionales durante el quinquenio 1994-1999.

Los recursos de la institución son muy escasos, menos de 1% del PIB en 1996. En el departamento de mayor pobreza (Intibucá), la inversión actual asciende a sólo 30 dólares por habitante al año.

Por su parte, el PRAF es impulsado por una institución autónoma supervisada por la Presidencia de la República. Su función principal es la asistencia nutricional por medio de cupones de alimentos junto con servicios de salud y educación básica. Más de 70% de las mujeres clasificadas como pobres en el último censo de población ha recibido beneficios otorgados por el PRAF. El programa es financiado en 80% por el gobierno, 10% por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID, por sus siglas en inglés), y el restante 10% por otras aportaciones. El PRAF también cuenta con trabajo voluntario extra por parte de maestros de primaria y personal de centros de salud.¹⁰⁴

5. La política tributaria en el marco de la integración económica centroamericana

a) Programa de desgravación arancelaria

En Honduras, este programa centroamericano se ha venido instrumentando por medio de las siguientes disposiciones:

i) El Decreto 58-96 del 1 de julio de 1996, que disminuye a 3% el arancel sobre bienes de capital, y a 1% a partir del 1 de enero de 1997. El primero se destina a materias primas para la elaboración de productos farmacéuticos, fertilizantes (abonos químicos) y para insecticidas y fungicidas de uso agrícola.

ii) El Decreto 39-97, que establece un arancel de 3% desde el primero de mayo de 1997 y de 1% a partir del primero de diciembre de 1997, para el resto de las materias primas.

iii) El Decreto 28-96 del 31 de diciembre de 1997 con arreglo al cual el arancel de 15% en bienes intermedios bajó a 10%; para la misma fecha disminuyó a 5% el arancel de bienes intermedios que actualmente están sujetos a 10%. En cuanto a bienes finales, que operaba con un

¹⁰⁴ Fondo Monetario Internacional (FMI), *Informes anuales*.

papel central dentro de ellas. Aquí destacan las reformas a la ley orgánica del BCH y la Ley de Instituciones del Sistema Financiero.¹⁰³

El artículo 4º, de la ley orgánica reformada del BCH dispone que éste sólo podrá otorgar créditos al gobierno y a las entidades oficiales mediante la adquisición de títulos valores en el mercado secundario, no pudiendo excederse en estos casos de los límites que apruebe el Directorio por unanimidad de votos. De esta forma se ha eliminado el mecanismo de sobregiros, aun cuando la misma ley prevé que el BCH puede conceder al gobierno adelantos para casos de emergencia y para cubrir variaciones estacionales en ingresos o en gastos.

4. Consideraciones financieras en relación con los programas de seguridad social y los mecanismos de combate a la pobreza

a) Seguridad social

El Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) es la entidad central del sistema de seguridad del país. En su ley original tiene previstos tres programas, de los cuales actualmente funcionan dos: el de enfermedad y maternidad (EM), y el de invalidez, vejez y muerte (IVM). El programa de Riesgos Profesionales (RP) aún no se ha llevado a cabo; existe una propuesta basada en el financiamiento por parte de los patrones. La instrumentación del programa RP requiere una legislación especial que contemple la prevención de accidentes y de enfermedades profesionales, incluyendo capacitación del patrón y del trabajador.

Los gastos totales del IHSS han oscilado en los últimos años en torno a 1% del PIB. Su situación financiera acusa debilidades por diferentes razones. La separación de los dos fondos (EM e IVM) hace que, mientras el programa EM se desenvuelve con déficit, el fondo de pensiones tiene una posición desahogada que le permite invertir en valores del Estado y otros activos financieros. El fondo de EM se ve afectado por el tope de cotización ya señalado de 600 lempiras, que data de 1962 y se aplica en las dos principales ciudades, donde reside aproximadamente 80% de los cotizantes. El resultado financiero dispar entre ambos fondos se debe también a que no hay una diferenciación de gastos que permita la apropiación correcta de las erogaciones. En tanto el fondo de IVM tiene inversiones cercanas a 800 millones de lempiras en activos financieros y bancarios, el fondo de EM está en permanente déficit, situación que se viene traduciendo en un progresivo deterioro de la calidad de los servicios médicos y hospitalarios con el objeto de ahorrar gastos.

b) Combate a la pobreza

Como se mencionó, los principales organismos para combatir la pobreza son el FHIS y el PRAF, creados en 1990, originalmente programados para una vigencia de cuatro años y para llevar a cabo asistencia social durante el período de ajuste estructural. Al terminar este período de vigencia, el lapso de duración se extendió.

¹⁰³ Véase la sección C de este capítulo, apartado 2) sobre las reformas del sector financiero y las nuevas funciones del Banco Central.

Como parte de ese proceso, el gobierno ha recurrido cada vez más a la colocación de bonos mediante subasta pública.

Cuadro 36

HONDURAS: INDICADORES REFERENTES A LA DEUDA INTERNA DEL
GOBIERNO CENTRAL

(Porcentajes)

	1992	1993	1994	1995	1996
Saldo de la deuda/PIB	16.7	15.3	12.4	9.8	8.4
Intereses/PIB	1.3	1.2	1.2	1.2	1.5
Servicio de la deuda/ingresos corrientes del gobierno central	22.2	20.1	18.2	14.1	15.0

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Honduras, *Memoria 1996*.

b) Composición de la deuda interna

En correspondencia con la progresiva liberalización del sistema financiero y las normas para el manejo de la deuda pública aprobadas en 1990, se han manifestado cambios en la estructura de la deuda interna a lo largo de la presente década. Los hechos más significativos son el descenso de la participación del Banco Central de Honduras (de 46% en 1992 a 32% en 1996), el incremento del sector privado no financiero (de sólo 7% en 1992 a 16% en 1996) y la importante reducción de la deuda por parte de bancos comerciales, de 1995 a 1996 (32% y 22%, respectivamente).

C. HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD: LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Desde finales de los años ochenta, Honduras ha venido realizando un conjunto de reformas con objeto de establecer un nuevo modelo de desarrollo basado en la libre participación de los agentes privados en la economía, y en la reducción de la contribución del Estado. El énfasis de las reformas se encuentra en la desregulación y apertura de los mercados de bienes y financieros, la desincorporación de empresas públicas y la atracción de la inversión extranjera directa. Las reformas en curso se complementan con los programas de estabilización y ajuste estructural, auspiciados por organismos financieros internacionales, que persiguen restablecer los equilibrios macroeconómicos de manera duradera, principalmente por medio de políticas monetarias y fiscales austeras.

El presente capítulo se propone hacer un recuento preliminar —en vista de que el proceso de reformas aún no concluye— de algunas de las principales políticas y acciones de reforma económica y de la modernización del Estado en Honduras. La reforma del Estado comprende una variedad de ámbitos que abarca no sólo a la economía, sino también a la política, la educación, la sociedad y el sistema de administración de justicia, entre otros. En estas páginas se analizan dos de las reformas más significativas: la apertura comercial en busca de una mejor inserción internacional y la reforma del sistema financiero. Asimismo, se hace un breve recuento del Programa de Modernización del Estado. Se concluye que, por diversos motivos, aún son magros los resultados, y es largo el trecho por recorrer, aunque también se reconocen avances.

En materia financiera, durante 1995 se promulgaron las Leyes de la Comisión Nacional de Banca y Seguros y la de Instituciones del Sistema Financiero, y en 1996 se aprobaron las modificaciones a la Ley del BCH a fin de dotarlo de mayor autonomía frente al gobierno en el manejo de la política monetaria.¹⁰⁷ Por otra parte, las reformas estructurales acordadas con el BID y el Banco Mundial en los sectores agropecuario y energético sufrieron retrasos.

El programa de privatizaciones marcha lentamente, lo que se debe en parte a la oposición de un sector de la sociedad y de grupos organizados, principalmente los sindicatos. Con todo, la privatización de Hondutel avanzó en 1996 y entró en su fase crucial en 1997, con la expectativa de finalizar el proceso entre julio y agosto de 1998. Se espera que, en el proceso de capitalización, un 49% de los activos sean desincorporados: 47% a un socio privado estratégico (extranjero probablemente) y 2% a los trabajadores, en tanto que el gobierno retendría el 51% restante. Casi todos los aspectos del proceso de desincorporación han sido cubiertos y acordados con los organismos internacionales, en el marco del programa de modernización del Estado y de la nueva Ley de Telecomunicaciones.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Véase *La Gaceta-República de Honduras*, Decreto No. 228-96, 25 de enero de 1997.

¹⁰⁸ La Ley crea un órgano regulador autónomo, además de que existe una comisión de privatización.

1. La reforma del sector externo

El desempeño del sector externo en Honduras —economía pequeña y abierta— ha sido tradicionalmente de gran relevancia en el comportamiento económico global del país. En la actualidad, el país renueva sus esfuerzos por lograr una mayor y mejor inserción en las corrientes mundiales de bienes y servicios en el contexto de la globalización. Así, Honduras se adhirió en 1994 a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que promueve acuerdos comerciales, regionales y bilaterales; fomenta las exportaciones y procura dotar al aparato productivo de una mayor diversidad y competitividad, tanto en el mercado interno como en la producción destinada al exterior.

Durante los años ochenta se observó una disminución en el dinamismo de las exportaciones, que rápidamente incidió en el deterioro de la tasa de crecimiento del producto interno bruto. Esto fue debido a la tendencia desfavorable de los precios de exportación y la pérdida de dinamismo de la demanda internacional por productos hondureños, a lo que se agregó una lenta respuesta de las exportaciones no tradicionales.

Para contrarrestar el deterioro de los ingresos de exportación de bienes tradicionales, se pusieron en práctica medidas para impulsar las ventas externas de productos no tradicionales. En 1984 se instituyó el régimen de importación temporal, que suprimió diversos impuestos, derechos y recargos a las empresas exportadoras que dirigen su producción a mercados ubicados fuera de Centroamérica.

Este mismo año, el sector privado, con apoyo de la AID, creó la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE), que ha jugado un destacado papel en el incremento y diversificación de la oferta exportable, así como en la promoción de la inversión extranjera directa.

En 1987 se promulgó la Ley de Fomento a las Exportaciones, que estableció créditos tributarios a los exportadores de productos tradicionales, de acuerdo con la proporción de valor agregado de origen nacional. Ello compensó en parte la sobrevaluación del lempira, por lo que el impacto sobre las exportaciones fue relativamente menor.¹⁰⁹ Por otro lado, se creó la Ley Constitutiva de las Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (industria maquiladora). Asimismo, en 1988 se estableció un mecanismo para que los exportadores no tradicionales recibieran un porcentaje de las divisas que generaban para el país, y pudieron venderlas después a un tipo de cambio negociado libremente.¹¹⁰

¹⁰⁹ Véase Wilmore, L., "Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica", *Revista de la CEPAL*, agosto de 1997, pág. 175.

¹¹⁰ El Certificado de Opción a Divisas de Exportación (CETRA) era un instrumento denominado en lempiras que daba derecho al exportador a recomprar al tipo de cambio oficial (dos lempiras por un dólar) un porcentaje de las divisas que hubiese vendido al sistema bancario, con el fin de adquirir las importaciones que requiriera. A su vez, el sistema bancario negociaba el CETRA a un precio determinado libremente. A partir de 1989 el uso del mecanismo se extendió también a las exportaciones tradicionales.

Con todo, la a-tonía exportadora continuó entrada la década de los noventa y se reflejó principalmente en los productos tradicionales (banano, café, carne, zinc, azúcar), por lo que el gobierno aplicó diversas medidas: se introdujeron exoneraciones fiscales a las exportaciones; se permitió que los exportadores retuvieran un porcentaje de las divisas obtenidas para financiar sus importaciones; se impusieron desgravaciones arancelarias a las exportaciones provenientes de plantaciones nuevas de banano y de áreas rehabilitadas y, en 1992, se introdujeron subsidios a los cafeticultores.

En esa misma década se fortalecieron las acciones para mejorar la inserción de Honduras en el comercio internacional: el país ingresó a la OMC en 1994, firmó un acuerdo de libre comercio con el resto de Centroamérica y realizó gestiones para liberalizar el comercio con otros países de América Latina. Entre otras medidas, en 1996 se emitió un nuevo reglamento de la Ley de Zonas Industriales de Procesamiento con el objeto de regular los procedimientos y disposiciones para la operación en tales zonas.

La respuesta del aparato productivo a los programas y estímulos de fomento a las exportaciones ha sido variada, destacando el dinamismo de la industria maquiladora y de bienes no tradicionales como los muebles de madera, los productos del tabaco, frutas frescas y mariscos, es decir, productos con relativamente bajo valor agregado industrial.¹¹¹ En cualquier caso, los productos tradicionales siguen siendo determinantes en el desempeño comercial del país; en 1996 significaron cerca de la mitad del valor de las exportaciones totales de bienes.

Las reformas de la política comercial se iniciaron en 1988, con las modificaciones arancelarias y una nueva ley de aduanas. El objetivo del programa de reducciones arancelarias ha sido exponer a la planta productiva hondureña a la competencia internacional, tanto la que compete en el mercado mundial como la que surte el mercado interno. El programa es el más acelerado de la región (con excepción de Guatemala, que está en proceso de pronunciarse). Asimismo, se han eliminado los controles cuantitativos y los permisos de importación.

El programa de reformas arancelarias ha cumplido varias fases. Las medidas de 1988 tuvieron como principal objetivo promover las exportaciones, manteniendo la protección contra las importaciones mediante el uso de barreras al comercio. A partir de 1990 la política comercial se orienta fundamentalmente a la reducción de aranceles y a la eliminación de barreras no arancelarias.¹¹²

¹¹¹ Véase más adelante la sección A del capítulo III, Competitividad y Progreso Técnico.

¹¹² A principios de la presente década el nivel y dispersión de las tarifas arancelarias se redujo considerablemente: el rango de 1% a 90% en 1989 pasó a ser de 2% a 40% en 1990, de 4% a 35% en 1991 y de 5% a 20% en 1992. Con el ingreso de Honduras a la OMC, en 1994 el país asumió el compromiso de eliminar gradualmente las sobretasas al comercio exterior. De hecho, ya en 1992, en el marco de las negociaciones, se había eliminado la sobretasa especial de 10% sobre dos terceras partes de los 650 artículos en que aplicaba. La sobretasa especial sobre el resto de las fracciones se eliminó a fines de 1994. Véase FMI, *Honduras, Recent Economic Development*, enero de 1995, pág. 31, así como el Decreto 18-90 y la sección B de este capítulo II sobre finanzas públicas.

En lo que corresponde a los permisos de importación, en febrero de 1991 dicho esquema fue reemplazado por un sistema de registro de importaciones, eliminado en julio del mismo año excepto para los aplicables a café, aceite comestible, azúcar y pollo que fueron cancelados a fines de 1992.

Además de las medidas anteriores, y con el propósito de seguir contribuyendo al aumento de la competitividad del país, el programa de desgravación hasta el año 2000 emite nuevas disposiciones que imponen un paso más acelerado a la desgravación arancelaria, como se observa en el cuadro siguiente:

Cuadro 37

HONDURAS: PROGRAMA DE DESGRAVACIÓN ARANCELARIA, 1996-2000

(Porcentajes)

Tipo de bien	1 de julio 1996	1 de enero 1997	31 de diciembre 1997	31 de diciembre 1998	31 de diciembre 1999	Diciembre 2000
Capital	3	1				
Materias primas		3 a/	1			
Otras materias primas	1					
Intermedios "a"		15	10			
Intermedios "b"		10	5			
Finales		20	19	18	17	15

Fuente: CEPAL con base a información del gobierno central.

a/ Mayo de 1996.

En el pasado reciente, los esfuerzos desplegados para dinamizar las exportaciones hondureñas se han traducido en una recuperación de su crecimiento, especialmente en el caso de las no tradicionales, que incrementaron su participación en el total de 22% en 1990 a 52% en 1996. Particularmente notorio es el desempeño de la maquila, que en 1996 alcanzó un valor agregado de 219 millones de dólares, mientras que en 1993 apenas llegaba a 90 millones.

El dinamismo de las exportaciones no tradicionales contribuyó a que el valor de las ventas externas totales pasara de 862 millones de dólares en 1993 a 1,290 millones en 1996. Sin embargo, la apertura comercial ha influido en la fuerte expansión de la dinámica de las importaciones, a lo que se agregan las dificultades de la planta local para competir con productos que suelen tener mejor calidad y menor precio. Ello se tradujo en un desequilibrio en la cuenta comercial de bienes y servicios que llegó a casi 200 millones de dólares en 1996.

La Ley de Fomento de la Actividad Maquiladora ha funcionado muy bien, proveyendo al país de ingresos de divisas y promoviendo el empleo a la población. Sin embargo, conviene prestar atención a otros sectores que tienen gran potencial y que deberían recibir un impulso para convertirse en importantes generadores de divisas: el turismo, la minería, el sector forestal y la

agroindustria. El país cuenta con ventajas competitivas en estos rubros y, en algunos casos, con experiencias exitosas que podrían convertir a estas actividades en importantes generadoras netas de divisas.¹¹³

La política cambiaria también ha sido objeto de reformas. Después de décadas de paridad oficial fija, en 1990 el lempira sufrió una fuerte devaluación, al pasar de 2 a 4.2 lempiras por dólar, lo que, en términos reales, significó una depreciación de más de 80%. A partir de mediados de 1991 se adoptó una paridad semifija que fluctuó alrededor de 5.4 lempiras por dólar; esto dio lugar a una apreciación real de 6%. En junio de 1992 se introdujo un esquema de flotación, que significó que la paridad se ubicara en un nivel de 6 lempiras por dólar un año después (mayo de 1993) pero, en términos reales, permaneció constante. La estabilidad de la moneda en este período reflejó el fortalecimiento de la posición fiscal y mejoró la confianza de los inversionistas foráneos, se registraron considerables ingresos de capital privado externo y se estimularon las exportaciones de bienes, principalmente no tradicionales.¹¹⁴

2. Las reformas del sector financiero y las nuevas funciones del Banco Central

El sistema financiero en Honduras está formado por 29 bancos comerciales que pueden realizar una diversidad de operaciones; siete asociaciones de ahorro y préstamo orientadas al crédito para la vivienda; cuatro entidades estatales, que concentran sus operaciones en sectores específicos; alrededor de 300 cooperativas de ahorro y crédito a sus socios; 11 compañías de seguros y cerca de 100 financieras, que prácticamente no están sujetas a regulación.

A pesar del gran número y tipo de instituciones financieras, el sector es muy concentrado: los bancos comerciales poseen casi 80% de los activos totales del sistema. Un factor que contribuye a explicar lo anterior es que la legislación permite el establecimiento de grupos financieros que pueden incorporar como subsidiarias a entidades bancarias, de seguros, casas de cambio, factoraje, etc.

Hasta finales de los ochenta, el sistema financiero de Honduras estaba altamente regulado. Por ejemplo, el BCH imponía límites sobre las tasas de interés y canalizaba una elevada proporción del crédito al sector privado (alrededor de 27%) mediante operaciones de redescuento, lo que constituía el principal elemento para la regulación del crédito interno.

Una de las vertientes que incluyó el programa de ajuste de principios de los noventa fue la de propiciar la modernización del sistema financiero. Así, se instrumentaron las siguientes medidas:

- a) Liberalización de la tasa de interés.
- b) Reducción de las líneas de redescuento del BCH.

¹¹³ El sector privado ha elaborado una serie de propuestas para impulsar el desarrollo de la industria turística mediante una mayor y mejor coordinación con el sector público. Véase Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), *Política de Turismo*, mimeo, *sf*.

¹¹⁴ Para una discusión sobre la política cambiaria, véase la sección A de este capítulo II sobre la evolución macroeconómica.

- c) Liberalización de las operaciones del mercado cambiario.
- d) Admisión de depósitos en moneda extranjera.
- e) Inicio de la colocación de valores gubernamentales mediante operaciones de mercado abierto.
- f) Reducción de las barreras a la entrada en el sistema financiero.

Las reformas del sistema financiero buscan dar un papel protagónico al sector privado en la generación y asignación del ahorro interno por medio de los mercados financieros, de dinero y de crédito.

La introducción de estas reformas ha sido gradual, aunque las más trascendentes sucedieron en 1990-1992, cuando el Banco Central permitió que los propios bancos fijaran la tasa de interés. Otras disposiciones tendientes a la modernización, el fortalecimiento y la regulación del sistema financiero se introdujeron en 1995 ¹¹⁵ y, más recientemente, en abril de 1997, entraron en operación nuevos preceptos relativos a la Ley Orgánica del Banco Central, tal como se mencionó.

En la actualidad, los resultados de la reforma del sector financiero son mixtos, aunque vale aclarar que algunas disposiciones son muy recientes como para poder evaluarlas cabalmente. Por ejemplo, en lo que se refiere a la liberalización de las tasas de interés, es posible que se haya promovido una mayor competitividad por la atracción de fondos; sin embargo, la liberalización se ha visto acompañada de un aumento en los márgenes de intermediación financiera, lo que sugiere una merma en la competitividad de la banca comercial.

La posibilidad de mantener depósitos en dólares también ha tenido consecuencias desiguales. Por un lado, ello ha impulsado la profundidad de la intermediación financiera. Sin embargo, dificulta la capacidad del Banco Central para controlar el crédito, además de que propicia un proceso de dolarización que posteriormente puede traer consecuencias negativas en caso de una crisis de confianza o de un *shock* externo.

En el caso de las operaciones de mercado abierto para la colocación de papel gubernamental, se ha observado una demanda limitada —aunque con tendencia ascendente en 1997— por parte del público, lo cual se debe, entre otros motivos, a que los instrumentos de deuda presentan una baja liquidez, que aparentemente no compensa el elevado rendimiento que han llegado a ofrecer (37% en 1996, equivalente aproximadamente a 10% en términos reales). Por este y otros motivos, hasta mediados de 1997 el principal instrumento de control monetario era todavía el elevado coeficiente de encaje, lo que ocasionaba costos considerables a las instituciones financieras y los clientes. ¹¹⁶

¹¹⁵ Véase *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, "Ley de Instituciones del Sistema Financiero", Decreto No. 1170-95, 16 de noviembre de 1995.

¹¹⁶ Cabe recordar que en 1996 el BCH trató de impulsar las operaciones de mercado abierto con la finalidad de reducir paulatinamente la importancia del encaje legal como instrumento de control monetario. La estrategia, sin embargo, tropezó con rigideces y retrasos administrativos, por lo que el encaje obligatorio de los bancos comerciales permaneció en 34%.

De manera similar que en los otros países de la subregión, en Honduras se ha reconocido tradicionalmente que el banco central es un ente autónomo cuya función esencial es regular la emisión monetaria. Sin embargo, dicha autonomía no se ejercía plenamente a causa de: a) la falta de precisión sobre el objetivo de la regulación monetaria; b) el vínculo monetario-fiscal en lo relativo al financiamiento del sector público, y c) la relativa independencia en la conducción de los asuntos propios de la dirección superior del BCH.¹¹⁷

En cuanto a la regulación monetaria, en el pasado el Banco Central tenía la asignatura doble de mantener la estabilidad monetaria y promover el desarrollo económico, como objetivos compatibles. Como la inflación no era elevada, pero existía escasez de crédito para los sectores productivos, parecía natural que, sin descuidar la estabilidad monetaria, el Banco Central desempeñara un papel importante en el financiamiento del desarrollo.

Por el contrario, las reformas financieras en marcha proponen: a) restringir el objetivo del BCH al mantenimiento de la estabilidad y la convertibilidad de la moneda nacional, y b) eliminar el financiamiento directo o indirecto al sector público, así como al privado, salvo contadas excepciones.

En diciembre de 1996 se introdujeron reformas sustanciales a la Ley Orgánica del Banco Central.¹¹⁸ En lo que se refiere a su objetivo fundamental, la Ley enfatiza la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Estas reformas entraron en vigor en abril de 1997, destacando las facultades del organismo en cuanto a:

- a) Vigilar el mantenimiento del valor interno y externo de la moneda y el funcionamiento del sistema de pagos, como objetivos prioritarios;
- b) En materia de préstamos, actuar sólo como prestamista de última instancia, y
- c) Reducir su papel en la determinación de la tasa de interés y del tipo de cambio, con lo cual el mercado pasaría a ser predominante en esta área. Paralelamente, se estableció que los componentes del encaje legal serán en lo sucesivo el efectivo en caja y depósitos a la vista en el BCH, con exclusión de valores del gobierno.¹¹⁹

Una de las causas que ha impulsado las reformas en este campo es que se considera el financiamiento del déficit del sector público por el Banco Central como fuente primaria de inflación. Así, las reformas a la ley del BCH se caracterizan por restringir fuertemente las posibilidades de financiamiento al sector público, autorizándolo con sujeción a diferentes dispositivos y salvaguardias. El Banco Central puede:

¹¹⁷ Esta sección se basa en CEPAL, *Evolución de las reformas financieras en Centroamérica*, junio de 1997, documento interno.

¹¹⁸ Véase el Decreto No. 228-96 del Congreso Nacional de Honduras.

¹¹⁹ Véase *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, Decreto 228-96, 25 de enero de 1997.

- c) Liberalización de las operaciones del mercado cambiario.
- d) Admisión de depósitos en moneda extranjera.
- e) Inicio de la colocación de valores gubernamentales mediante operaciones de mercado abierto.
- f) Reducción de las barreras a la entrada en el sistema financiero.

Las reformas del sistema financiero buscan dar un papel protagónico al sector privado en la generación y asignación del ahorro interno por medio de los mercados financieros, de dinero y de crédito.

La introducción de estas reformas ha sido gradual, aunque las más trascendentes sucedieron en 1990-1992, cuando el Banco Central permitió que los propios bancos fijaran la tasa de interés. Otras disposiciones tendientes a la modernización, el fortalecimiento y la regulación del sistema financiero se introdujeron en 1995 ¹¹⁵ y, más recientemente, en abril de 1997, entraron en operación nuevos preceptos relativos a la Ley Orgánica del Banco Central, tal como se mencionó.

En la actualidad, los resultados de la reforma del sector financiero son mixtos, aunque vale aclarar que algunas disposiciones son muy recientes como para poder evaluarlas cabalmente. Por ejemplo, en lo que se refiere a la liberalización de las tasas de interés, es posible que se haya promovido una mayor competitividad por la atracción de fondos; sin embargo, la liberalización se ha visto acompañada de un aumento en los márgenes de intermediación financiera, lo que sugiere una merma en la competitividad de la banca comercial.

La posibilidad de mantener depósitos en dólares también ha tenido consecuencias desiguales. Por un lado, ello ha impulsado la profundidad de la intermediación financiera. Sin embargo, dificulta la capacidad del Banco Central para controlar el crédito, además de que propicia un proceso de dolarización que posteriormente puede traer consecuencias negativas en caso de una crisis de confianza o de un *shock* externo.

En el caso de las operaciones de mercado abierto para la colocación de papel gubernamental, se ha observado una demanda limitada —aunque con tendencia ascendente en 1997— por parte del público, lo cual se debe, entre otros motivos, a que los instrumentos de deuda presentan una baja liquidez, que aparentemente no compensa el elevado rendimiento que han llegado a ofrecer (37% en 1996, equivalente aproximadamente a 10% en términos reales). Por este y otros motivos, hasta mediados de 1997 el principal instrumento de control monetario era todavía el elevado coeficiente de encaje, lo que ocasionaba costos considerables a las instituciones financieras y los clientes. ¹¹⁶

¹¹⁵ Véase *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, "Ley de Instituciones del Sistema Financiero", Decreto No. 1170-95, 16 de noviembre de 1995.

¹¹⁶ Cabe recordar que en 1996 el BCH trató de impulsar las operaciones de mercado abierto con la finalidad de reducir paulatinamente la importancia del encaje legal como instrumento de control monetario. La estrategia, sin embargo, tropezó con rigideces y retrasos administrativos, por lo que el encaje obligatorio de los bancos comerciales permaneció en 34%.

De manera similar que en los otros países de la subregión, en Honduras se ha reconocido tradicionalmente que el banco central es un ente autónomo cuya función esencial es regular la emisión monetaria. Sin embargo, dicha autonomía no se ejercía plenamente a causa de: a) la falta de precisión sobre el objetivo de la regulación monetaria; b) el vínculo monetario-fiscal en lo relativo al financiamiento del sector público, y c) la relativa independencia en la conducción de los asuntos propios de la dirección superior del BCH.¹¹⁷

En cuanto a la regulación monetaria, en el pasado el Banco Central tenía la asignatura doble de mantener la estabilidad monetaria y promover el desarrollo económico, como objetivos compatibles. Como la inflación no era elevada, pero existía escasez de crédito para los sectores productivos, parecía natural que, sin descuidar la estabilidad monetaria, el Banco Central desempeñara un papel importante en el financiamiento del desarrollo.

Por el contrario, las reformas financieras en marcha proponen: a) restringir el objetivo del BCH al mantenimiento de la estabilidad y la convertibilidad de la moneda nacional, y b) eliminar el financiamiento directo o indirecto al sector público, así como al privado, salvo contadas excepciones.

En diciembre de 1996 se introdujeron reformas sustanciales a la Ley Orgánica del Banco Central.¹¹⁸ En lo que se refiere a su objetivo fundamental, la Ley enfatiza la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Estas reformas entraron en vigor en abril de 1997, destacando las facultades del organismo en cuanto a:

- a) Vigilar el mantenimiento del valor interno y externo de la moneda y el funcionamiento del sistema de pagos, como objetivos prioritarios;
- b) En materia de préstamos, actuar sólo como prestamista de última instancia, y
- c) Reducir su papel en la determinación de la tasa de interés y del tipo de cambio, con lo cual el mercado pasaría a ser predominante en esta área. Paralelamente, se estableció que los componentes del encaje legal serán en lo sucesivo el efectivo en caja y depósitos a la vista en el BCH, con exclusión de valores del gobierno.¹¹⁹

Una de las causas que ha impulsado las reformas en este campo es que se considera el financiamiento del déficit del sector público por el Banco Central como fuente primaria de inflación. Así, las reformas a la ley del BCH se caracterizan por restringir fuertemente las posibilidades de financiamiento al sector público, autorizándolo con sujeción a diferentes dispositivos y salvaguardias. El Banco Central puede:

¹¹⁷ Esta sección se basa en CEPAL, *Evolución de las reformas financieras en Centroamérica*, junio de 1997, documento interno.

¹¹⁸ Véase el Decreto No. 228-96 del Congreso Nacional de Honduras.

¹¹⁹ Véase *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, Decreto 228-96, 25 de enero de 1997.

- a) Otorgar crédito al gobierno para cubrir deficiencias transitorias del presupuesto que no excedan de 10% del promedio anual de los ingresos tributarios;
- b) Adquirir títulos valores oficiales en el mercado secundario, y
- c) otorgar créditos, avales o garantías al gobierno sólo en caso de guerra, emergencia nacional o calamidad pública.¹²⁰

Las modificaciones a la Ley Orgánica del BCH tienden a desalentar su vinculación financiera con el gobierno, aunque todavía prevalecen mecanismos que permiten dicha relación. Por ejemplo, la utilización de operaciones de mercado abierto en vez del crédito directo es factible cuando el crédito público queda sujeto a las tasas de interés comerciales. Esto último es tal vez el aspecto más novedoso de la reforma financiera en cuanto a las relaciones entre el Estado y el Banco Central.

Otro asunto que atañe a la autonomía del Banco Central se ubica en la independencia de la dirección superior. Las reformas en este terreno persiguen que el BCH esté exento de las influencias gubernamentales y de otros grupos de presión. Las nuevas reglas indican que el Directorio, integrado por cinco miembros, deberá dedicarse exclusivamente al desempeño del cargo (uno de ellos será el presidente y otro el vicepresidente del Banco Central). Todos ellos son nombrados por el Presidente de la República, por medio de la Secretaría de Finanzas, por períodos de cuatro años que, para empezar, coinciden con el período presidencial. Se estipula también que el Secretario de Finanzas asistirá a las sesiones del Directorio con voz y sin voto.

Antes de iniciarse las reformas financieras, la superintendencia bancaria de Honduras operaba como departamento o dependencia del Banco Central. Su separación de éste cobra importancia cuando se considera que el BCH, al igual que las otras instituciones financieras, debe ser fiscalizado libremente.

El modelo institucional propuesto consiste en separar la superintendencia financiera del Banco Central, dotándola de un cuerpo directivo propio y mejorando las condiciones de permanencia del superintendente y su equipo técnico. La reforma financiera ha logrado implantar la modalidad de un nuevo organismo para regir las funciones de fiscalización financiera, que pasa a ser una dependencia de la Presidencia de la República.

La nueva Comisión Nacional de Bancos y Seguros de Honduras está definida como una entidad desconcentrada de la Presidencia de la República adscrita al Banco Central; la integran tres miembros titulares y dos suplentes, nombrados por el Presidente de la República por períodos de cuatro años; el superintendente es nombrado por la Comisión, dura cinco años en el cargo y sólo puede ser cesado por causa justificada con el voto unánime de la Comisión, a cuyas sesiones debe asistir con voz pero sin voto. Si bien la Comisión elabora su propio presupuesto, se requiere la aprobación del Congreso Nacional y su financiamiento proviene en un 50% del Banco Central y en el otro 50% de las demás instituciones supervisadas.¹²¹

¹²⁰ *Ibíd.*, artículo 40.

¹²¹ Véanse los artículos 1, 2, 7, 17 y 34 de la Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros de Honduras.

Las reformas financieras podrían lograr un considerable avance al separar la función fiscalizadora del sistema financiero de las otras tareas de la banca central, mediante:

- a) La creación de cuerpos colegiados independientes;
- b) La garantía de mayor permanencia del superintendente en su cargo;
- c) Una mayor autonomía en el financiamiento del presupuesto de la superintendencia, y
- d) La ampliación de la facultad reglamentaria para la implantación de nuevas normas técnicas de fiscalización y vigilancia, sin necesidad de recurrir a una instancia jerárquicamente superior.¹²²

Otra extensión importante de las reformas financieras en cuanto a la función fiscalizadora es que se capacita a la superintendencia para llevar a cabo la intervención y eventual liquidación de las entidades supervisadas. La nueva legislación de Honduras incorpora precisiones con respecto a la progresividad de la intervención, las facultades administrativas y financieras para corregir las anomalías, las operaciones de regularización y, en caso extremo, los trámites conducentes a la liquidación; los órganos colegiados que rigen a la superintendencia gozan de un amplio margen de acción.¹²³

Un supuesto básico de las reformas es que la desregulación financiera, junto con un eficiente régimen de supervisión preventiva, debería traducirse en la universalización de la captación de recursos del mercado por parte de las entidades de crédito, para efectuar diversas operaciones bancarias y de servicios y productos financieros (factoraje, almacenadora, casa de cambio, casa de bolsa, seguros, etc.).

¹²² Los criterios de supervisión prudencial que se aplican o tienden a aplicarse en Honduras se caracterizan por: i) la constitución de reservas o provisiones en las entidades supervisadas para cubrir el riesgo de recuperación de los activos, en función del atraso en la amortización de los créditos otorgados y la capacidad de pago del deudor; ii) la aplicación de prácticas contables que muestren separadamente la cartera vencida y la cartera en mora, la acumulación de intereses y las inversiones en valores con pacto de recompra o retroventa; iii) la publicación y difusión de los estados financieros de las entidades supervisadas, incluyendo la clasificación de activos por riesgo de recuperabilidad, el cumplimiento de los requisitos de capital y los índices financieros sujetos a fiscalización; iv) la valoración separada de capital primario y capital complementario para establecer la capitalización adecuada de las entidades y determinación de dicha suficiencia conforme a la ponderación de los activos, de acuerdo con su grado de liquidez y solvencia; v) la precisión del riesgo crediticio concentrado en una sola persona o empresa vinculada a la entidad prestamista por razones de propiedad, parentesco o administración, a fin de reducirlo o eliminarlo, y vi) la fijación del importe mínimo de capital inicial de nuevos bancos nacionales y sucursales de bancos extranjeros.

¹²³ Véanse los artículos 73 al 81 de la Ley de Instituciones del Sistema Financiero de Honduras (Decreto No. 1170-95 en *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, 16 de noviembre de 1995).

La nueva Ley de Instituciones del Sistema Financiero, promulgada en 1995, se aplica a bancos, sociedades financieras y asociaciones de ahorro y préstamo.¹²⁴ En la Ley se estipulan con precisión los tipos de operaciones financieras que pueden realizar los intermediarios financieros mencionados. Por ejemplo, los bancos del sistema financiero pueden llevar a cabo una diversidad de operaciones que comúnmente se describen como de banca universal.¹²⁵

Por su parte, las asociaciones de ahorro y préstamo se especializan en la captación de depósitos de ahorro y a plazo fijo, y en la emisión de bonos o cédulas hipotecarias para financiar adquisición de vivienda, pero también están autorizadas para realizar operaciones típicamente bancarias. Por el contrario, las sociedades financieras tienen un margen de acción limitado, pues sólo pueden recibir depósitos a plazo y emitir títulos o contraer otra clase de obligaciones para conceder préstamos y efectuar inversiones.¹²⁶

La bolsa de valores de Honduras, de reciente creación, se ha especializado hasta la fecha en la transacción de títulos de deuda pública y reportos y aceptaciones bancarias. Las tasas reales de interés, relativamente elevadas, vienen motivando a las empresas (accionarias o cerradas) a emitir diversos instrumentos de deuda negociables, como facturas cambiarias, aceptaciones bancarias, certificados financieros, bonos de prenda, etc. Esta demanda de financiamiento a corto plazo es un nuevo segmento del mercado bursátil que puede imprimir a éste un mayor dinamismo. En Honduras siguen presentes otras formas de intermediación financiera que, sin tener una amplia cobertura, tradicionalmente han desempeñado un papel importante en la captación y asignación del ahorro interno. Tal es el caso de las cooperativas de ahorro y crédito y las mutuales de ahorro y préstamo, que captan una porción elevada del ahorro popular.

En 1996 se aprobaron reformas sobre la aplicación del encaje legal, en principio encaminadas a reducir su papel como instrumento de control monetario. Sin embargo, la estrategia tropezó con rigideces y retrasos administrativos, por lo que el encaje obligatorio de los bancos comerciales permaneció en 34%. Como medida compensatoria, y para reducir costos de intermediación financiera, el Banco Central determinó una remuneración de 7% del encaje legal obligatorio a una tasa igual a la tasa de interés promedio de captación del sistema bancario.

En 1997 se estableció una nueva estructura de remuneración que abarca también a las sociedades de ahorro y préstamo y a las financieras. Existe ahora un encaje único (no remunerado) de 12% para todo el sistema financiero, con una regla de remuneración del resto del encaje, de acuerdo con lo siguiente: bancos comerciales, 21%;¹²⁷ asociaciones de ahorro y préstamo, 9% y financieras, 3%.¹²⁸

¹²⁴ *Ibíd.*

¹²⁵ Por ejemplo, recibir depósitos, emitir títulos y bonos de diferentes tipos, conceder préstamos, realizar operaciones de factoraje, de compra y venta de divisas, emisión y administración de tarjetas de crédito, operaciones a futuro de compraventa de divisas, operaciones de arrendamiento financiero, etc.

¹²⁶ *Ibíd.*, artículos 50-54.

¹²⁷ Es decir, la tasa de encaje para los bancos comerciales es de 33%: 12% no remunerado y 21% remunerado. En agosto de 1997 la tasa se redujo dos puntos porcentuales.

¹²⁸ En la práctica, se estima que las instituciones bancarias han logrado eludir frecuentemente el estricto cumplimiento de los requisitos legales de reservas.

Las reformas proponen una desregulación del crédito del Banco Central para que se circunscriba a las situaciones en que los intermediarios financieros privados necesiten corregir desequilibrios transitorios y reversibles de liquidez con el objeto de asegurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero.

Conforme a las nuevas leyes orgánicas del Banco Central, en Honduras la regulación de todas las tasas estará justificada cuando las circunstancias económicas lo requieran. Al haber optado por no fijar las tasas de interés de los bancos y financieras conforme se lo permitieran sus leyes orgánicas, la aplicación de tasas para operaciones activas y pasivas es libre. Por otro lado, en teoría estas tasas deberían seguir la pauta de las tasas indicativas dadas por las operaciones de deuda pública que el Banco Central realiza en el mercado abierto; sin embargo, en ocasiones las tasas de interés muestran importantes diferencias.

También se observa una gran amplitud en los márgenes de intermediación, lo que estaría reflejando —más que los resultados de una mayor competencia entre los bancos para reducir el costo del dinero— una elevada rentabilidad y/o la ineficiencia de la intermediación. Por ejemplo, las tasas de interés reales sobre operaciones activas oscilaron entre 2.4% y 10.2% entre 1993 y 1995.

En Honduras la autorización para el establecimiento de nuevos bancos continúa dependiendo del Banco Central, previo informe favorable de la superintendencia de bancos; y las leyes correspondientes estipulan el importe inicial, en moneda nacional, de las nuevas entidades.¹²⁹ La legislación establece que únicamente personas naturales pueden organizar un banco.

Se permite la fusión de bancos bajo la hipótesis de que ello generaría mayor eficiencia y productividad y, por tanto, menores costos y precios de la intermediación financiera, aun cuando ello implique admitir las ventajas del oligopolio sobre la libre competencia. En el caso de Honduras la legislación prevé la fusión o transformación de entidades del sistema financiero, sujetando su autorización al Banco Central, previo dictamen de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros.

A manera de recapitulación, las reformas financieras en Honduras registran avances que se pueden resumir como sigue:

- a) En lo institucional, se han dado reformas sustanciales a ley orgánica del BCH.
- b) Existe una nueva legislación específica del órgano independiente de supervisión bancaria.
- c) La estructura de la intermediación financiera privada tiene una nueva base legal, todo ello con un marcado acento en la banca múltiple.
- d) Con base en esas reformas legales, se ha impuesto una amplia desregulación del encaje bancario, de las tasas de interés y del crédito dirigido, mientras que se ha hecho más riguroso el redescuento en materia de plazos y costos a los bancos usuarios.

¹²⁹ Véase el artículo 6 de la Ley de Instituciones del Sistema Financiero de Honduras, *op. cit.*

e) También se han liberalizado los trámites de autorización de nuevos bancos (nacionales y extranjeros) y la participación de las entidades financieras en operaciones de cambio extranjero.

En la práctica, ciertos aspectos de las reformas financieras marchan con lentitud, como la disminución y unificación de los encajes; la generación de un mercado de capitales de largo plazo de amplia cobertura sectorial (la mayor parte de los préstamos son a un plazo no mayor de 180 días y típicamente sólo se financian a largo plazo los proyectos de exportación); la vivienda prácticamente no tiene crédito. La supervisión preventiva también ha fallado. Por otro lado, existe el riesgo de una saturación del sistema bancario, pues recientemente se han instalado nuevos bancos que, para el tamaño del país, podrían resultar redundantes o poner en riesgo a algunos de los existentes.

Cabe anotar también los riesgos que representan la fuerte expansión del crédito y la dolarización de la economía, en parte como consecuencia de la liberalización financiera. Se calcula que los nuevos bancos están tomando riesgos muy altos, obligando a los viejos bancos a hacer lo mismo. Asimismo, la capitalización de los bancos se ha deteriorado, pues no se ha inyectado capital en la misma proporción que los préstamos.¹³⁰

3. Un recuento del Programa de Modernización del Estado

El gobierno ha iniciado un ambicioso programa de reformas para la modernización del Estado a partir de un diagnóstico que señala que el desarrollo económico, social y político encontraba muy diversos obstáculos, todos ellos salvables mediante una gestión más eficiente. Las deficiencias encontradas en el sistema, o las principales áreas de intervención fueron:¹³¹

- a) Insuficiente democratización de la sociedad y sus instituciones.
- b) Estado de derecho y sociedad civil frágiles.
- c) Intervención estatal no acorde con el nuevo modelo de desarrollo y el reordenamiento económicos.

¹³⁰ Otras observaciones serían "a) la autonomía del Banco Central como rector del sistema financiero tiene desventajas, pues es el gobierno de turno quien domina a su órgano directivo; b) el mercado secundario de deuda pública o las situaciones de 'emergencia nacional' con el respaldo del órgano legislativo, siempre son una válvula de escape para financiar el déficit fiscal; c) un cuerpo colegiado 'autónomo' para ejercer la fiscalización ejecutiva del sistema financiero es siempre útil en el estado de derecho, pero no tiene por qué ser eficaz, si en el fondo depende del gobierno; d) siempre habrá discrecionalidad del Estado para regular los encajes bancarios, las tasas de interés, los redescuentos, etc., si en caso necesario el Banco Central encuentra que sus facultades interpretativas son irrenunciables, y e) no es evidente, con las cifras disponibles en la mano, que la reforma financiera promueva la reducción del costo del dinero ni mayores incentivos para el ahorro interno o la disponibilidad de crédito para los sectores productivos". CEPAL, *Evolución de las reformas...* op. cit.

¹³¹ Véase Aguilar Cruz, Armando, *Modernización de la administración pública en el marco de la reforma institucional del Estado, la experiencia de Honduras*, Diálogo de los comisionados presidenciales de reforma y modernización del Estado, República Dominicana, febrero de 1997.

- d) Inequidades, ineficiencias y baja participación en la provisión de servicios sociales básicos a cargo del Estado.
- e) Limitado desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico.
- f) Administración del estado ineficiente y, en ocasiones, carente de ética.

Las reformas iniciaron con la Ley para la Modernización del Estado, promulgada a principios de 1992.¹³² En virtud de esta Ley se creó la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado (CPME), foro de discusión de todos los sectores de la sociedad. Se realizaron consultas con diferentes sectores sociales, que priorizaron los temas de aplicación de justicia, educación y salud.¹³³

Los objetivos generales de la CPME son la “formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado”.¹³⁴ La Comisión está dirigida por el Presidente de la República.¹³⁵

Se tuvieron logros en algunas áreas: en 1993 se elaboró el Plan Nacional de Reforma de la Educación, proyectado a 15 años, con el objeto de perfilar al nuevo hondureño que necesita el país. También se publicó el Programa Nacional de Modernización de la Salud, con énfasis en la salud preventiva. Sin embargo, en ambos casos las acciones tuvieron poco impacto y no llegaron a cristalizar en cambios de consideración, excepto en el período reciente en el campo de la descentralización educativa. El Programa de Modernización del Estado 1994-1998, incluyó los siguientes subprogramas: Reforma de la administración pública, Descentralización y fortalecimiento municipal, Fortalecimiento del estado de derecho y de la sociedad civil, Control de la corrupción, Reforma del sistema de justicia, Modernización política y Reformas al sistema legislativo.¹³⁶ Se estima que los mayores avances se han dado en las áreas vinculadas con el poder ejecutivo.

Actualmente se han definido seis grandes áreas de acción, con diversos grados de avance, pero en general apenas se esbozan las primeras acciones y programas:

¹³² Véase Ley para la Modernización del Estado, *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, Decreto No. 190-91, 7 de enero de 1992.

¹³³ La modernización del Estado en Honduras comprende de hecho una gran variedad de temas que competen a las estructuras de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. En el presente capítulo el interés se ha concentrado en lo relacionado con el desempeño de la economía, aunque sin dejar de reconocer la trascendencia de los ámbitos políticos y sociales.

¹³⁴ *Ibíd.*, artículo 2.

¹³⁵ Con el fin de lograr el mayor consenso posible en la toma de decisiones, la Comisión incluyó a representantes de una gran diversidad de agentes de la sociedad (diputados, jueces, expresidentes, partidos políticos, sector privado, trabajadores, sector académico, ejército, empleados públicos, medios de difusión, periodistas, mujeres y cooperativas).

¹³⁶ Para una descripción de cada uno de los programas, sus objetivos y resultados previstos, véase CPME, *Programa de modernización del Estado 1994-1998*, Tegucigalpa, abril de 1994. Evidencia más reciente sobre el mismo tema puede encontrarse en PNUD/CPME, *Programa global de modernización del Estado, Inventario y análisis*, 1997.

- a) Reformas jurídicas globales (ley marco de la administración pública).
- b) Reformas institucionales; organización del poder ejecutivo, modificación de secretarías, algunas entidades descentralizadas, reformas de políticas, etc.
- c) Reformas en la administración fiscal y financiera del Estado. Es el área más resistente a los cambios. A partir de las modificaciones a la Ley de la Administración Pública, se perfila una nueva estructura administrativa en la Secretaría de Finanzas, para que haya mayor control sobre gastos e ingresos.
- d) Reformas en los sistemas de empleo público, maestros, médicos, etc.
- e) Reformas en los sistemas de seguridad social; el objetivo de corto plazo es que el IHSS se recupere de sus problemas financieros.
- f) Reformas en los servicios públicos (privatización). Muchas de éstas se van a abordar en el gobierno 1998-2001, pues se calcula un período de cinco a seis años para llevarlas a cabo.

A la fecha, un logro importante de la reforma del Estado —aunque todavía en proceso de llevarse a cabo— consiste en las modificaciones a la Ley General de la Administración Pública, en 1996.¹³⁷

A continuación se resumen las principales modificaciones realizadas en la conducción de la gestión pública que, de acuerdo con la CPME, constituyen las más importantes y trascendentes medidas de modernización del Estado:

- a) Se establece un régimen de competencias para las secretarías de Estado. Esta medida dio origen a una reorganización de las secretarías, que suman 13 a partir de la entrada en vigencia de las reformas.
- b) En cada secretaría se reorganiza interiormente la planificación, la evaluación de la gestión, la administración de los recursos y el manejo de la cooperación internacional; se crea una Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, adscrita a la Presidencia de la República, con el fin de imprimir mayor eficacia a la movilización de recursos externos bilaterales y multilaterales, y para asesorar tanto en la definición de prioridades y metas de gasto e inversión públicos, como en la coordinación de la cooperación técnica internacional; por otro lado, la ley establece un mayor rigor en la selección de personal para cargos públicos.¹³⁸

¹³⁷ En este apartado destaca la definición de nuevas responsabilidades, estructura y concepción de las atribuciones del gabinete económico, que se pretende convertir paulatinamente en un gabinete de desarrollo económico y social. El gabinete asume formalmente las funciones que corresponden al Consejo Superior de Planificación Económica, que se encargará de asesorar al ejecutivo en la formulación y coordinación de la política económica y en la elaboración de los planes y programas del gobierno. Véase *La Gaceta, Diario Oficial de la República de Honduras*, Decreto No. 218-96, 30 de diciembre de 1996.

¹³⁸ Véase CPME, Alcances y propósitos a la Ley General de la Administración Pública, aprobadas en el Decreto Legislativo No. 218-96, Tegucigalpa, enero de 1997.

c) El Presidente del país asume la coordinación directa del Gabinete Económico, que se constituye en el ente encargado de la formulación de políticas, planes y programas de gobierno.

d) El nuevo enfoque de la administración pública también incluye la descentralización de los servicios públicos (de hecho ya se han registrado avances en la descentralización de los servicios municipales de agua y alcantarillado).

e) En el entorno de los sectores productivos, se reconoce el problema estructural de la producción de alimentos y, por tanto, se propone reorientar las funciones de la Secretaría de Agricultura y Ganadería con énfasis en el desarrollo agropecuario. En cuanto al manejo de los recursos naturales, se plantea la integración de la gestión de los recursos hidráulicos, de energía y ambiente con el propósito de armonizar su ejecución y evitar conflictos de políticas y programas (véase más adelante la sección C del capítulo III sobre recursos naturales). En materia turística, se destaca el elevado potencial de desarrollo del sector, en lo que por cierto coinciden diversos órganos del sector privado. En el área de vivienda de interés social, se anuncian iniciativas para mejorar los programas y mecanismos de financiamiento que faciliten el acceso de la población a la vivienda de bajo costo.

Finalmente, se introduce una reforma en la administración financiera del Estado, integrando en el Ministerio de Finanzas los sistemas de presupuesto, contabilidad, crédito e inversión públicos, así como la operación descentralizada de los recursos presupuestarios y materiales que manejan las diferentes secretarías.

Diversos organismos internacionales han cooperado con el gobierno en esta ambiciosa reforma del Estado, varios de ellos pertenecientes al Sistema de las Naciones Unidas (véase el recuadro 8).

4. Conclusiones

Como se puede observar, los avances logrados son muy diversos y tal vez demasiados los planes, compromisos y programas elaborados. Sería importante concentrar las reformas en algunos campos prioritarios, lograr avances en ellos, consolidando las medidas y asegurando mayor apoyo social y político a las mismas, para luego emprender reformas en otras áreas. El riesgo de quedarse a mitad del camino parece elevado si se tiene en cuenta la magnitud de la agenda y del esfuerzo que se requiere. Una hipótesis susceptible de análisis podría ser que el ámbito de las reformas del Estado es tan amplio que ha impedido cristalizar resultados efectivos y concretos. Cabe considerar los elevados recursos monetarios y humanos que están participando en estas iniciativas, que deberían arrojar resultados en el corto plazo, a fin de mantener el consenso social.

Se puede constatar que existe una gran cantidad de leyes, decretos, instrumentos, normas, disposiciones, marcos, procedimientos, etc. que están a la espera, casi todos, de aplicarse plenamente. Quizás sea muy temprano para evaluar el curso de la reforma, pero de cualquier manera parece haber una limitada capacidad de instrumentación a la fecha.

Recuadro 8

LA REFORMA Y LA PARTICIPACIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

Desde que comenzaron las reformas, el país ha contado con una importante participación de organismos del sistema de las Naciones Unidas. Primero fue la asistencia técnica del PNUD (1990-1994) mediante la identificación de las bases del proceso de reforma, la elaboración de diagnósticos, planes y proyectos, que desembocaron posteriormente en la mencionada Ley para la Modernización del Estado. En una segunda etapa (1994 hasta hoy), participan también el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que han contribuido con financiamiento condicional al desarrollo de proyectos vinculados con la reforma del Estado.

Participación del PNUD. La fase actual de la participación del PNUD en el proceso de reformas se ha concentrado en tres áreas: reforma del Estado (en coordinación con el BID y el BM), descentralización y reforma laboral. En lo que se refiere a la Reforma del Estado, los esfuerzos se concentraron en el diseño y ejecución del Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), que fue financiado por el BID y el BM con 220 millones de dólares y se constituyó en el financiamiento externo más importante que se ha logrado en este campo a la fecha. Se cumplieron las principales acciones previstas, consistentes en brindar asistencia a la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado (CPME) en:

- a) La negociación del PRAP;
- b) Análisis, diseño, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas de modernización estatal;
- c) Confección de instrumentos legales y técnicos, como el decreto ejecutivo que creó el PRAP, en 1995;
- d) Definición de reformas, reorganización y modernización institucionales (en las siguientes áreas: marco jurídico global, gobierno central, administración financiera, empleo público, instituciones descentralizadas y servicios públicos).

La descentralización y fortalecimiento municipal también obtuvo avances en: a) la elaboración de planes para el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal; b) el programa de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo municipal, y c) la instrumentación del sistema nacional de información municipal, entre otros.

Finalmente, en cuanto a la reforma de la legislación laboral, se elaboró el plan de acción para la reorganización del Ministerio del Trabajo y un nuevo Código del Trabajo, que se entregó al ejecutivo y a la CPME en diciembre de 1996. Dicho documento fue ampliamente discutido por el gobierno, empresarios y trabajadores. Las reformas propuestas incluyen la reafirmación de los principios del derecho del trabajo, la flexibilización de las relaciones laborales, la actualización de disposiciones relativas a las causas de suspensión de contratos de trabajo, entre otros.

Participación del BID/BM. Como se dijo, existe un programa financiado por el BID y el BM para apoyar el proceso de reforma de la administración pública que abarca los programas de privatización y concesión de las telecomunicaciones, aeropuertos y energía eléctrica. Las áreas en las que se divide el PRAP son: a) reforma de los servicios públicos, que tiene el objetivo de aumentar la participación del sector privado en la provisión de estos servicios; b) reforma institucional, que pretende racionalizar el gasto público a través de una reforma administrativa y laboral, y c) reforma de la gestión pública, que intenta mejorar la administración pública mediante una mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

/Continúa

Recuadro 8 (Conclusión)

La reforma de los servicios públicos se concentra en la desincorporación de los servicios de telecomunicaciones, aeronáutica civil y puertos. Hasta la fecha, el proceso de desincorporación de Hondutel, la empresa estatal de telecomunicaciones, está en marcha. Desde fines de 1995 existe un nuevo marco legal para las telecomunicaciones y se ha reformado su ley orgánica, con el fin de facilitar su desincorporación. Actualmente se está elaborando un estudio que determinará las modalidades más adecuadas para facilitar la participación del sector privado y mejorar la competitividad de la actividad. Se estima que en 1998, con un nuevo gobierno, el proceso continuará. En puertos y aeropuertos se ha avanzado con menor celeridad, aunque existen ya adecuaciones al marco legal para propiciar la reorganización y concesiones que se prevén.

La reforma institucional, cuyo objetivo consiste en aumentar la transparencia y el control de la administración pública, ha avanzado en la reducción de la planta laboral redundante en las secretarías del gobierno central. Asimismo, existen planes para la reestructuración laboral en instituciones descentralizadas. En materia de salud y seguridad social, el objetivo es eliminar el problema de la insolvencia del IHSS y, posteriormente, elaborar una estrategia de largo plazo para el sistema de seguridad social, a través de la revisión del sistema de pensiones y la provisión de los servicios de salud, análisis de costos del sistema actual y desarrollo del sistema de seguros para riesgos profesionales.

La reforma de la gestión pública abarca tres componentes: administración de recursos humanos, administración financiera y proveedora pública. El primero tiene como fin reforzar la capacidad técnica del gobierno para supervisar y controlar los recursos humanos, su composición, pago y nombramientos, así como mejorar los regímenes de empleo y salarios. El segundo consiste en implementar un sistema eficiente de administración financiera y programación de inversiones públicas, y el tercero tiene como propósito establecer un sistema descentralizado de proveedora pública que estimularía la competencia y desalentaría la corrupción. Para el efecto, en 1994 se publicó la Ley de Reestructuración de los mecanismos de ingreso y gasto y la reducción del gasto del sector público, que eliminó las funciones operativas de la Oficina Central de Proveedora.

De acuerdo con diversas opiniones, otros elementos que explicarían el lento avance de los resultados de las reformas han sido la insuficiente comunicación entre los poderes del Estado y entre éste y la sociedad civil, así como la falta de consenso político y la resistencia de grupos de interés que contrasta con la limitada participación de la sociedad en su conjunto.

También se observa que, en general, muchas de las nuevas disposiciones legales y modificaciones a las leyes implican un mayor control, responsabilidades y atribuciones del titular del ejecutivo. De otro lado, un signo favorable es que las reformas del Estado han trascendido los cambios de gobierno, lo que podría estar indicando un reconocimiento de su importancia. Con todo, son todavía magros los resultados, particularmente en lo que se refiere al impacto sobre la sociedad, que, a fin de cuentas, debería ser la beneficiaria de todo este proceso.

III. BASE PRODUCTIVA: SIGNIFICATIVO POTENCIAL Y USO NO EFICIENTE

A. CAPITAL HUMANO Y AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD: LA COMPETITIVIDAD Y EL PROGRESO TÉCNICO

1. Introducción

En este capítulo se analiza la evolución de la productividad en los sectores primario y secundario. La conclusión, basada en el análisis de cifras agregadas, es que el país tiende a incorporar mano de obra en las actividades productivas a un ritmo más rápido que el de crecimiento de la producción. Como consecuencia, se observa una tendencia al uso intensivo de la mano de obra en detrimento de la productividad de la economía.

Esto genera incertidumbre con respecto al patrón de crecimiento en el futuro. Ciertamente la capacidad de generación de empleos que ha mostrado la economía es un aspecto favorable; sin embargo, la calidad de esos empleos y su correspondiente productividad son bajas. Para incrementarlos, el país necesita llevar a cabo un esfuerzo de desarrollo tecnológico y formación del recurso humano sin precedentes.

2. Evolución de la productividad

a) Actividades primarias

La estructura productiva de Honduras muestra una marcada orientación hacia las actividades primarias. Dentro del PIB por rama de actividad, el conjunto de estas actividades (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) ocupó en 1996 el primer lugar, con casi 22%. Cabe resaltar, ante esta cifra, que la superficie en fincas es sólo 29.8% del territorio nacional (dato correspondiente a 1993), lo que constituye la proporción más baja de Centroamérica. De la superficie en fincas, 24% estaba dedicado a cultivos, 46% a pastos, y 24% a bosques y montes.¹³⁹

En lo que respecta a la producción agrícola, el principal producto es el café, que representa 40% del valor agregado de dicha producción, seguido por el maíz, con 8.4%, y por el banano, con 6.9%. La superficie utilizada para las actividades agropecuarias apenas creció 3.3% entre 1980 y 1995, en tanto que el valor de la producción en términos constantes aumentó 9%. Esto significa un crecimiento promedio anual de la productividad de la tierra apenas positivo. En total, Honduras registra el valor de la producción por hectárea y por persona más bajo de Centroamérica, ya que en 1995 se ubicó en 86 dólares de 1990, frente a 112 para el promedio de la región y 104 para el siguiente país con valor más bajo, El Salvador.

¹³⁹ Datos del IV Censo Agropecuario 1994.

Cuadro 38

HONDURAS: ESTRUCTURA DEL VALOR AGREGADO AGROPECUARIO, ÍNDICE DE SUPERFICIE COSECHADA, E ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA, 1995

	Estructura del valor	Índice de superficie	Índice de productividad de la tierra
Total agrícola	70.3	103.3	108.9
Consumo interno	10.5	135.3	128.7
Arroz	0.4	64.1	195.1
Frijol	1.1	141.8	100.7
Maíz	8.4	140.4	144.8
Sorgo	0.6	127.7	99.7
Cultivos de exportación	50.0	128.2	100
Banano	6.9	107.9	62.2
Café	40.3	148.9	118.9
Caña de azúcar	2.8	103.7	96.5
Otros cultivos	9.8	154.9	137.3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras oficiales. La contribución del sector pecuario explica la diferencia con el total.

Cuadro 39

HONDURAS: VALOR AGREGADO DEL SECTOR AGROPECUARIO POR PERSONA DE LA PEA RURAL

(En dólares constantes de 1990)

Agricultura	1980	1993	1994	1995	Índices (1980 = 100)
Centroamérica	1,292	1,110	1,107	1,121	86.74
Costa Rica	1,518	1,640	1,653	1,668	109.87
El Salvador	1,260	1,064	1,013	1,042	82.66
Guatemala	1,340	1,069	1,058	1,051	78.43
Honduras	846	839	825	861	101.76
Nicaragua	1,712	1,192	1,283	1,309	76.48

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Para el sector agrícola existe una estimación de la productividad de la tierra que se refiere al período intercensal 1974-1993.¹⁴⁰ El valor agregado agrícola creció a una tasa anual de 2.6% en estos 20 años, y la superficie a una tasa de 1.8%. Por lo tanto, la productividad por hectárea se incrementó a 0.8% anual. Habida cuenta del incremento del factor trabajo, del cual

¹⁴⁰ Baumeister, E. y C. Wattel, *Una visión de conjunto de la estructura agraria hondureña*, en E. Baumeister (coordinador), *El agro hondureño y su futuro*, Ed. Guaymura, Tegucigalpa, 1996.

desafortunadamente no existen datos pertinentes, la contribución del cambio tecnológico al aumento de la productividad de la tierra debe ser considerado ínfimo o negativo. En esta temática, es importante hacer al menos dos distinciones: una se refiere al tipo de productores, y otra a los productos.

Si se establece una tipología de productores de acuerdo con el tamaño de sus fincas, ¹⁴¹ se observará un fenómeno que al parecer es una característica particular de Honduras: las fincas de tamaño mayor, superiores a las 350 hectáreas, registran una productividad de la tierra superior a cualquier otra categoría de fincas. Lo común es que las de tamaño menor tengan una productividad superior por hectárea. Baumeister y Wattel atribuyen este fenómeno al peso de las plantaciones bananeras, que ocupan fincas grandes, logrando una elevada producción por hectárea. Sin embargo, hay un atraso en el resto de los productos, en particular a causa de la ganadería extensiva y de la producción de granos básicos.

El compendio estadístico agropecuario 1996 informa que, efectivamente, el rendimiento económico por hectárea en 1996 era 40 veces superior en banano que en maíz. En productos tradicionales de exportación se registra un rendimiento económico 10 veces superior al de los granos básicos. Estos datos fluctúan, sin embargo, en forma considerable de acuerdo con los cambios de precios. ¹⁴² Para obtener una mejor idea de la evolución de la productividad por hectárea en los diferentes cultivos se ha elaborado el cuadro 40, con la producción en quintales por hectárea en 1980, 1990 y 1996. Los datos de este cuadro corroboran lo antes señalado, esto es, que existe una evolución relativamente favorable en los granos básicos (aunque los rendimientos por hectárea sean todavía bajos en comparación internacional) y una evolución más bien mixta en los cultivos de exportación.

Cuadro 40

PRODUCTIVIDAD EN CULTIVOS Y AÑOS SELECCIONADOS

(Quintales/hectárea)

	1980	1990	1996
Maíz	17.6	23.9	24.5
Frijol	10.2	11.1	12.9
Arroz	35.4	42.3	85.4
Banano	745.2	745.3	594.3
Café	8.9	12.2	10.7
Palma africana	71.3	213.2	237.8

Fuente: Elaboración propia con base en la Secretaría de Recursos Naturales, *Compendio Estadístico Agropecuario 1996*.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² El cuadro 42 del compendio estadístico agropecuario se titula *Lempiras constantes por hectárea*, pero se trata de lempiras corrientes por hectárea, lo que queda en evidencia al comparar la información con los datos sobre volumen de producción y superficie.

Por desgracia, los censos agropecuarios prácticamente no contienen información acerca de las técnicas de producción. Una idea la da el registro del acceso a crédito: sólo 6.8% de los agricultores reportaron haber recibido crédito en 1993. Otra información se refiere a la utilización de fertilizantes químicos. Aquí, de nuevo, Honduras registra el valor más bajo de Centroamérica por hectárea: sólo 35% de los productores empleó fertilizantes químicos en 1993, cifra que ya significa una elevación importante con respecto a datos anteriores.

Honduras tiene el menor valor agregado por persona de los cinco países centroamericanos.¹⁴³ En cambio, es uno de los dos países, junto con Costa Rica, que para 1995 supera el valor obtenido en 1980, aunque por muy poco. Es decir, la producción ha crecido apenas a un ritmo igual al de la población económicamente activa en el medio rural. Es necesario mencionar que el dato de la PEA rural es un dato demográfico, y no representa necesariamente el personal ocupado en las actividades agrícolas.

En conclusión, esta información agregada permite observar que la productividad en el sector agropecuario en los últimos 15 años, entendida como productividad de la tierra y productividad laboral, ha mostrado una tendencia que fluctúa entre estancada y ligeramente positiva, y que la producción acusa un bajo nivel de tecnificación y productividad, sobre todo en las fincas de tamaño pequeño e intermedio y, vinculado con ello, en cultivos para el mercado doméstico.

b) Actividades secundarias

La información de las actividades secundarias (la industria manufacturera) permite obtener algunos indicadores un poco más detallados. La preponderancia de la industria alimenticia, bebidas y tabaco en el sector es evidente, ya que alcanza prácticamente la mitad del valor agregado de éste. Le siguen en importancia la industria de prendas de vestir, que aumentó mucho en los años noventa (los datos incluyen la maquila), los productos químicos, que incluyen la refinación de petróleo, y la producción de minerales no metálicos, principalmente vinculados a la actividad de la construcción. En términos generales, se observa un fuerte incremento del empleo en todos los sectores. La industria manufacturera más que duplicó el número de empleados en cinco años. En especial, es notorio el crecimiento en la industria de la confección, que cuadruplicó el número de empleados. El valor agregado, en términos constantes, no aumentó en la misma medida (creció 23%, con una tasa promedio anual de cerca de 3%). Así se redujo el valor agregado constante por trabajador (-6.4% anual) con la única excepción del rubro "otras industrias", como se puede observar en el cuadro 41.

¹⁴³ Para analizar la productividad laboral en el sector agrícola, la información disponible representa serias limitaciones. Aquí se calcula el valor agregado de este sector dividiéndolo entre la población económicamente activa en el medio rural.

Cuadro 41

HONDURAS: INDUSTRIA MANUFACTURERA . VALOR
AGREGADO, ÍNDICES DE PERSONAL OCUPADO
Y PRODUCTIVIDAD LABORAL, 1995

	Estructura del valor agregado (porcentajes)	Índice del personal ocupado (1990=100)	Índice del valor agregado (1990=100)	Tasa de crecimiento anual de la productividad laboral
Total	100.0	217	123	-6.4
Productos alimenticios	48.5	157	121	-5.2
Productos de vestir	13.9	399	221	-11.2
Industria de la madera	4.1	173	79	-14.5
Fabricación de papel	6.1	188	132	-6.8
Sustancias químicas	9.2	140	92	-8.1
Productos minerales	9.2	158	131	-3.8
Industrias metálicas básicas	0.7	183	86	-13.9
Productos metálicos, maquinaria y equipo	7.3	136	119	-2.6
Otras industrias	1.1	124	89	1.3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de cifras oficiales del BCH.

En el diagnóstico sobre tendencias de producción y productividad en el sector manufacturero, así como en el tema del apartado siguiente —la competitividad internacional—, debería hacerse una distinción entre tipos de empresa. Desafortunadamente, la información disponible no permite desglosar las tendencias de esta forma. Es evidente, tal como se ha señalado en estudios para otros países, que las tendencias de producción y productividad pueden ser marcadamente contradictorias entre filiales de empresas extranjeras, empresas nacionales de tamaño relativamente grande, y empresas pequeñas y medianas.

En uno de los pocos estudios disponibles ¹⁴⁴ se analiza la situación de la pequeña empresa y la microempresa (PYME) a raíz del proceso de apertura y ajuste estructural. Los autores estiman que estas empresas, abrumadora mayoría del total de los establecimientos, participan con algo más de 50% en la generación de empleo manufacturero, pero aportan tan sólo 5% de su valor agregado. Se concentran típicamente en la fabricación de prendas de vestir (27% del valor agregado producido en este tipo de empresas), productos de panadería (23.9%), calzado y muebles. En particular, estas dos últimas aportan prácticamente la totalidad del valor agregado producido en Honduras. En los demás rubros, su participación es marginal.

Entre las características de las 88 empresas entrevistadas por Altenburg y Gómez se destaca que la mayoría no cuenta con personal que tenga secundaria completa y formación técnica formal;

¹⁴⁴ Altenburg y R. Gómez, "La pequeña y micro empresa manufacturera en Costa Rica y Honduras: ¿Refugio de los marginados o semillero de la industrialización?", en Altenburg y Nuhn, *Apertura Comercial en Centroamérica: Nuevos Retos Para la Industria*, Friedrich Evert Stiftung y Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José, Costa Rica, 1995.

asimismo, prácticamente ningún establecimiento utiliza servicios bancarios. Ante esta situación, no debe sorprender que en el diagnóstico de los problemas que enfrentan estas empresas se señale en primer lugar la escasa capacidad gerencial, y en segundo la ausencia de mano de obra calificada. Otros problemas incluyen el estado rudimentario de la tecnología y la escasez de capital. Al parecer, este estrato de empresas ha sufrido un impacto negativo a causa de la política de apertura y ajuste estructural.

Existe un estudio pormenorizado sobre la pequeña empresa y la microempresa en Honduras,¹⁴⁵ que permite apreciar mejor el tamaño y algunas características de éstas. Se basa en encuestas a una muestra estadísticamente representativa de casi 2,000 empresas no agrícolas con menos de 50 empleados. Los cálculos del estudio permiten deducir la existencia de 200,000 PYME en 1996, de las cuales poco más de la tercera parte (casi 70,000) se catalogan como manufactureras. La gran mayoría de éstas (54,000) no tiene trabajadores a sueldo; existen apenas 240 empresas manufactureras que emplean con entre 21 y 49 trabajadores asalariados, y poco más de 2,000 tienen entre cinco y 20 trabajadores.

Claramente, el estudio emplea una definición sui géneris de "empresa manufacturera", al admitir empresas que no tienen trabajadores a sueldo. El 75% de los dueños de estas PYME manufactureras tienen como máximo seis años de educación primaria; 30% de las empresas no utiliza ningún tipo de energía, 71% no tiene constitución formal y 90% no ha recibido préstamos en dinero en los últimos 12 meses. Desafortunadamente no hay información acerca de las actividades específicas que emprenden estas empresas, salvo esporádicas indicaciones en el texto de que la preparación de alimentos, las tortillerías y la confección de prendas de vestir serían las actividades principales.

Ante la poca disponibilidad de información con respecto a la situación en diferentes tipos de empresas, cabe advertir que las tendencias señaladas, tanto en la parte de productividad como en el apartado de competitividad internacional siguiente, son las principales en el nivel macrosectorial, y probablemente reflejan mejor lo que está sucediendo en los establecimientos mayores que en los de tamaño menor relativo.

3. Competitividad internacional

a) La participación de Honduras en el mercado mundial

La competitividad internacional de un país se puede medir de dos formas. La primera es una evaluación que podríamos llamar *ex ante*. Esto es un ejercicio que por lo general se basa en indicadores como el tipo de cambio real efectivo, los costos de producción y transporte, la tasa de interés, el tipo de cambio, etc. La segunda es la que se podría llamar *ex post*, y se fundamenta en un análisis de datos históricos del comercio exterior. La base de datos del BCH no registra las exportaciones e importaciones de las zonas francas, y por lo tanto entrega una visión parcial de la competitividad del país. Además, entre el Banco Central y la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA) existen fuertes discrepancias de

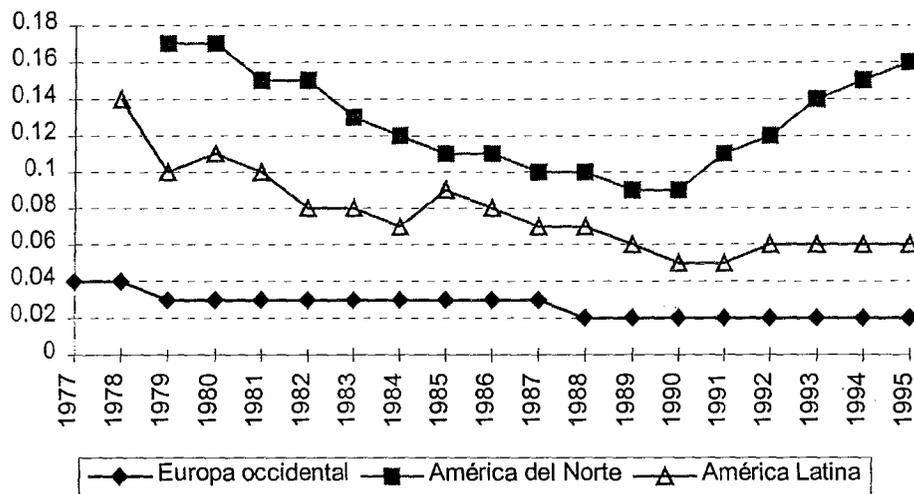
¹⁴⁵ ESA Consultores, 1996.

información con respecto al comercio exterior hondureño. Por lo tanto, parece procedente analizar la competitividad internacional de Honduras mediante fuentes de información procedentes de sus principales socios comerciales, práctica que también emplean las autoridades hondureñas.

Gráfico 7

PARTICIPACIÓN DE HONDURAS EN MERCADOS SELECCIONADOS,
1977-1995

(Porcentajes)



Como se observa en el gráfico 7, Honduras disminuyó su presencia en los mercados internacionales entre 1980 y 1990. En el mercado europeo, la participación bajó de 0.04% a fines de los setenta a 0.02% hacia finales de la década de los ochenta, y aún no se ha recuperado. En América Latina, la tendencia es algo fluctuante a causa de que es un mercado más pequeño. La participación de Honduras observó un punto máximo de 0.14% en 1978 y un punto mínimo de 0.05% a principios de los años noventa. La recuperación es aún marginal, y la participación de mercado alcanza 0.06% en 1995.

El mercado de mayor importancia para Honduras es el de los Estados Unidos. En el gráfico se observa la participación en el mercado de América del Norte, que incluye a los Estados Unidos y Canadá. La participación de Honduras en dicho mercado fue de 0.17% en 1980, para bajar a un punto mínimo de 0.09% a finales de los ochenta. La recuperación ha sido relativamente rápida y se alcanza en 1995 una participación de 0.14%.

La disminución experimentada en este mercado no obedece primariamente a una baja de las exportaciones hondureñas, sino a un cambio en la estructura sectorial de las importaciones. Lo que sucede es que las importaciones de las regiones seleccionadas crecieron principalmente en rubros donde Honduras no participa: el sector automotriz y el de computadoras, por ejemplo. A finales de

los ochenta, este declive se revierte, con la participación de Honduras en el rubro de prendas de vestir, principalmente hacia el mercado de los Estados Unidos.

b) Cambios en el perfil competitivo de Honduras frente a los Estados Unidos

En los últimos cinco años, las exportaciones hondureñas a los Estados Unidos, así como las importaciones, crecieron a tasas elevadas (véase el cuadro 42). El déficit en el balance bilateral se transformó en un superávit. Al combinar la información de los dos cuadros, se puede inferir que las exportaciones totales de Honduras, incluyendo el valor bruto de exportación de zonas francas, ya había superado los 2,001 millones de dólares en 1995. El déficit global en cuenta comercial sería de 20%. Esta información global apunta a un desempeño altamente satisfactorio en materia de exportaciones, que merece analizarse con más detalle.

Cuadro 42

HONDURAS: INTERCAMBIO COMERCIAL CON LOS ESTADOS UNIDOS

(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones	491.9	555.6	781.6	913.5	1097.1	1440.6	1795.1
Importaciones	558.9	623	804.8	894.6	1008.8	1278.1	1637.2
Balance bilateral	-67	-67.4	-23.2	18.9	88.3	162.5	157.9

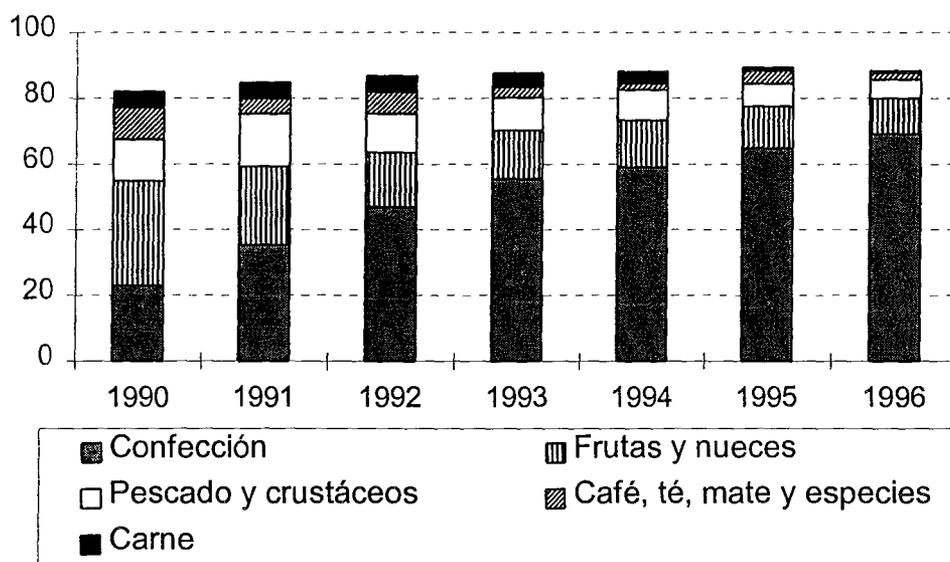
Fuente: Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

Como muestra el gráfico 8, existe un evidente cambio en la estructura de las exportaciones hondureñas a los Estados Unidos, con el aumento en las prendas de vestir con respecto al total de exportaciones. Los dos rubros de prendas de vestir que el Sistema Armonizado distingue con dos dígitos, los "tejidos" y "no tejidos", contribuyeron juntos en 1990 con 23% de las exportaciones totales, cifra que para 1996 se elevó a 69%. Consecuentemente, los principales productos tradicionales de exportación a los Estados Unidos (a saber, fruta, fruta de mar y café), disminuyeron su contribución relativa de 54% en 1990 a 19% en 1996. Dos rubros principales, carne y azúcar, ya no figuran entre los ocho principales: bajaron su contribución de alrededor de 5% en 1990 a menos de 1% en 1996.

La participación de Honduras en la mayoría de los rubros se basa en un precio de oferta, inferior al promedio que los Estados Unidos paga a sus proveedores. En el principal rubro de prendas de vestir, el precio de oferta se ubicó 23% por debajo del promedio mundial en estas prendas durante 1996. También la fruta y la fruta de mar se encuentran con precios de oferta por abajo del promedio mundial, con un margen alrededor de 10%. Entre los primeros ocho rubros, sólo dos compiten con precios prácticamente iguales (café) o significativamente superiores al promedio mundial (muebles).

Gráfico 8

EXPORTACIONES HACIA LOS ESTADOS UNIDOS: CONTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS CINCO RUBROS PRINCIPALES



El cambio en el perfil de especialización competitiva en el mercado de los Estados Unidos se observa con el indicador de la ventaja comparativa revelada (VCR), grado de especialización.¹⁴⁶ El producto en que el país encuentra su mayor especialización sigue siendo la fruta, pero el indicador de la VCR disminuyó de 73 a 28. En cambio, la VCR de prendas de vestir aumentó en 1996, constituyéndose en el segundo rubro de mayor especialización.

Las exportaciones de prendas de vestir a los Estados Unidos tienen un alto componente de importación. Mientras que las exportaciones en este rubro totalizaron 1,240 millones de dólares en 1996, las importaciones por este concepto sumaron 628 millones de dólares. Otras importaciones vinculadas a la actividad, como las registradas bajo el rubro 98 (clasificaciones especiales), y las de los capítulos 52 a 60 (telas, hilados etc.), alcanzaron en 1996 un máximo de 220 millones de dólares.

La CEPAL ha desarrollado una metodología para analizar el perfil de competitividad de un país, basado en su capacidad de desplazar a países competidores productos de los rubros en los que participa, y midiendo el dinamismo relativo de la demanda de estos mismos. La situación óptima, desde la perspectiva de un país, es que logre desplazar a la competencia en sus rubros de exportación, y que éstos sean de demanda relativamente dinámica en el mercado de destino. Este tipo de situaciones se han denominado "estrellas ascendentes". Una situación menos óptima es que el país sea competitivo en rubros de demanda estancada ("estrellas menguantes"). Una tercera se da cuando un país pierde la competencia en rubros dinámicos ("oportunidades perdidas"), y la cuarta

¹⁴⁶ El grado de especialización se mide con la fórmula: $(M_{ij}/M_j)/(M_i/M)$, donde M son las importaciones de los Estados Unidos, *i* se refiere al país exportador y *j* se refiere al sector.

consiste en perder la competencia en productos estancados (“retiradas”). El cuadro 43 presenta la matriz de competitividad de Honduras, con una comparación entre los períodos 1990-1993 y 1994-1995, en el mercado de los Estados Unidos, para cuatro dígitos del Sistema Armonizado.

Cuadro 43

HONDURAS: MATRIZ DE COMPETITIVIDAD

(Porcentajes)

	1993 (período 1990-1993)	1996 (período 1994-1996)
Estrellas ascendentes		
Porcentaje de X totales	63.6	47.8
Participación de mercado	0.69	0.55
Estrellas menguantes		
Porcentaje de X totales	17.3	45.8
Participación de mercado	0.36	1.02
Oportunidades perdidas		
Porcentaje de X totales	4.1	3.7
Participación de mercado	0.06	0.21
Retiradas		
Porcentaje de X totales	15	2.7
Participación de mercado	0.72	0.23

Fuente: Elaboración mediante el programa MAGIC a partir de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

La matriz de competitividad de Honduras tiene características muy positivas, con una alta concentración de sus exportaciones en situación óptima. Fueron favorables sobre todo en el período 1990-1993, pues al finalizar éste más de 60% de las exportaciones del país estaba incluido en la categoría de estrellas ascendentes. En dichos rubros, que en la estructura de importaciones de los Estados Unidos significaban 14.5%, Honduras tuvo un aumento de 0.33% a 0.69% en su participación. Es notable, sin embargo, que en este período la mayor incidencia de mercado correspondió a rubros de retirada (0.72%).

La situación cambia en un sentido desfavorable en el período siguiente, cuando las exportaciones de prendas de vestir perdieron dinamismo en el mercado de los Estados Unidos. De tal forma, aumentó principalmente la ponderación de los productos situados en la categoría de “estrellas menguantes”, que alcanzaron, casi al igual que las “estrellas ascendentes”, 46% de las exportaciones totales en 1996. En las “estrellas menguantes” la participación del mercado de Honduras alcanzó 1.02%, frente a 0.55% en “estrellas ascendentes”. Siguió la declinación en retirada. El cambio de perfil, desde una posición óptima hacia una mayor presencia de rubros de

demanda estancada, refleja la vulnerabilidad de Honduras frente al cambio de dinamismo en el mercado de prendas de vestir de bajo costo. De esta situación se deduce la necesidad de incorporar mayor valor agregado en las actividades de exportación hacia los Estados Unidos.

c) Las exportaciones hacia el Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El MCCA constituye un mercado de destino para productos diferentes. Los cuatro principales rubros hondureños de exportación a los cuatro mercados nacionales del MCCA significan entre 40% y 50% de las exportaciones totales a cada mercado. Es notorio que el jabón figura como producto principal en los cuatro casos. Se trata de las exportaciones de una empresa nacional creada en la época de sustitución de importaciones, recientemente adquirida por una transnacional norteamericana. Las exportaciones de papel, preparados comestibles y grasas también tienen una presencia principal en la mayoría de los países centroamericanos. En el caso del jabón, el precio de oferta hondureña de este producto es por lo general superior al de los otros proveedores en el mercado (con excepción de Costa Rica), pero el papel y los preparados comestibles suelen competir con precios inferiores a los de otros países.

4. El caso de la industria maquiladora

Las exportaciones hondureñas de prendas de vestir se han insertado favorablemente en el mercado de importaciones de los Estados Unidos. Su continuo incremento permite identificarlas como rubros en los que Honduras está siendo competitiva, tal y como se explicó en apartados anteriores. Sin embargo, la industria hondureña de confecciones está dominada por la actividad de maquila, lo que plantea la necesidad de estudiar con mayor detenimiento este renglón.

Para efectos del capítulo, se entiende por maquila la contratación de servicios de transformación industrial que los propietarios de las materias primas (extranjeros) requieren para convertirlas en productos elaborados total o parcialmente. Es decir, se habla de una actividad productiva en donde una empresa extranjera subcontrata a una planta establecida en el territorio hondureño para que realice ciertas etapas del proceso de producción. Cabe señalar que la planta subcontratada puede ser de capital nacional, extranjero (filial) o una coinversión.

La industria maquiladora de Honduras inició su operación a muy pequeña escala en los años setenta y avanzó lentamente hasta mediados de la década pasada. A partir de 1986 agilizó su crecimiento y en la década de los noventa ha registrado un explosivo incremento en sus principales indicadores. El valor de las exportaciones (en dólares) creció a una tasa anual promedio de 50%, entre 1990 y 1996; a su vez, el valor agregado nacional lo hizo a una tasa de 28%. En 1990 se tenían operando tres parques con un total de 35 empresas instaladas; para finales de 1996 existían 192 plantas agrupadas en 15 parques industriales. En cuanto al empleo generado, en tan sólo seis años el personal contratado por las maquiladoras aumentó 600%, pasando de 9,030 en 1990 a 61,162 a finales de 1996.

En términos relativos, las cifras muestran la importancia de esta actividad en el agregado nacional. En relación con el empleo generado por la industria maquiladora, en 1995 representó 41% del personal ocupado en la industria manufacturera. Por su parte, las exportaciones totales de

bienes, excluyendo la maquila, sumaron 1,189.7 millones de dólares en 1995, mientras que las exportaciones de la industria maquiladora alcanzaron 921.1 millones.¹⁴⁷

Para 1995, aproximadamente 95% de la maquila se concentraba en el ensamble de prendas de vestir.¹⁴⁸ Al analizar la composición del capital (según el empleo generado) de las empresas maquiladoras del ramo mayoritario, se observa el predominio de los Estados Unidos con 47%, seguido por el capital nacional (20%) y el coreano (18%).¹⁴⁹

La experiencia de la industria maquiladora de Honduras, junto con la de otros países de la región, permite concluir que los productos maquilados han dejado de ser bienes baratos y de baja calidad. Actualmente la estrategia competitiva de las empresas está basada en una relación precio/calidad. Mejorar esta relación implica trabajar con una cultura de eficiencia, con técnicas y maquinaria de punta. "La maquila es sinónimo de calidad", fueron las palabras de un empresario mexicano al respecto.

La competitividad de las exportaciones hondureñas de confecciones está fundamentada en una planta productiva dominada por la maquila, y en el logro de altos índices de productividad y eficiencia. Contrario a lo que se pudiera pensar, la subcontratación internacional no es una actividad ajena a las capacidades productivas nacionales. Se ha podido constatar un avance en los siguientes aspectos de aprendizaje tecnológico: capacitación y nueva cultura laboral para los obreros, técnicos, ingenieros y personal administrativo y directivo; conocimientos acerca de nuevas características y cualidades del producto, procesos productivos que permiten obtener mayores índices de productividad, calidad y rentabilidad; y métodos de organización de la empresa acordes con políticas de calidad total.

A pesar de todo, existen opiniones encontradas con relación a lo expuesto en el párrafo anterior. Altenburg, por ejemplo, critica el mínimo papel de la industria maquiladora en el desarrollo de las capacidades productivas nacionales. Los resultados favorables que destacan algunos empresarios se deben a que sus plantas son de capital hondureño y con producción independiente del o los subcontratistas.

Para finalizar, es importante resaltar varios elementos que obstaculizan en Honduras el llamado Curso del Desarrollo Tecnológico. En primer lugar, el nivel de educación de la población es bajo, y entre aquellos que logran terminar los estudios profesionales hay una clara inclinación hacia carreras administrativas y sociales. En segundo término, las empresas nacionales carecen de los medios y el apoyo necesarios para desarrollar una estrategia tecnológica propia que les permita primero adaptar y luego generar su propia tecnología. Por último, el valor agregado nacional de la maquila se ubica alrededor de 20%, lo que señala la necesidad de fomentar eslabonamientos productivos entre las empresas transnacionales y las medianas y pequeñas empresas hondureñas.

¹⁴⁷ Las cifras se elaboran con base en información del BCH y de la Asociación Hondureña de Maquiladoras (ASOMAH).

¹⁴⁸ CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

¹⁴⁹ FIDE, *Data Bank*, 1997.

Cuadro 44

HONDURAS: ESTADÍSTICAS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Exportaciones (millones de dólares)	112.5	196.3	367.1	507.9	646.0	921.1	1,219.5
Valor agregado nacional (millones de dólares)	65.1	91.1	124.6	156.2	186.0	241.8	284.3
Parques industriales operando	3	5	6	7	9	13	15
Empresas instaladas	35	49	67	147	175	182	192
No. de empleados	9,030	20,121	27,217	33,331	42,541	54,995	61,162 a/

Fuente: BCH y Asociación Hondureña de Maquiladoras (ASOMAH).

Nota: Es importante señalar que las cifras que se manejan son de distintas fuentes (BCH, FIDE, ASOMAH) y no coinciden necesariamente.

a/ Cifra estimada.

5. Estrategias de productividad y competitividad en el entorno hondureño

De los anteriores apartados se deriva que el principal reto para el aparato productivo hondureño es el aumento de la productividad, algo que deberá sustentarse en la incorporación del progreso tecnológico. A continuación se analizarán las condiciones del entorno económico con que cuentan las empresas para adoptar estrategias de productividad y progreso técnico.

Tal vez el recurso más importante para una estrategia de productividad es el humano. Como ya se ha mencionado en otros capítulos, la situación de Honduras en materia de calificación de recursos humanos es comparativamente desfavorable respecto de los países de la región centroamericana.

En un análisis elaborado en 1996 por la CEPAL en la región centroamericana, Honduras recibió la calificación más baja en cuanto a la calidad de las políticas de formación de recursos humanos.¹⁵⁰ Para esta calificación se tomaron en cuenta el acceso universal, el aislamiento educativo, la creatividad e innovación, la gestión institucional, el profesionalismo de los educadores, y el compromiso financiero.

Algunos indicadores más recientes, de los que no se tienen comparaciones internacionales, sugieren una tendencia positiva en Honduras. El absentismo en el nivel de primaria bajó de 1.1% en 1993 a 0.2% en 1995, y en la educación secundaria de 79% en 1993 a 65% en 1995. La cantidad de profesores en primaria aumentó de 26,500 en 1993 a 29,000 en 1995. Con todo, la cantidad de alumnos por profesor se mantuvo estable en 37. En el nivel de secundaria, esta relación disminuyó de 20 en 1993 a 16 en 1995.

¹⁵⁰ CEPAL, *La integración hemisférica: el grado de preparación en el Istmo centroamericano y la República Dominicana* (LC/MEX/L.305), julio de 1996.

Las actividades principales de capacitación para el trabajo en Honduras están a cargo de una serie de instituciones, entre las que destaca el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). El Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras (CADERH) es de fundación más reciente, y se orienta al apoyo de la capacitación y asesoría técnica al sector moderno de la economía. Dada la limitada cobertura de estas instituciones con respecto a las necesidades reales de capacitación, han proliferado otros institutos privados, con diferencias de calidad y eficiencia.

No sorprenden, por lo tanto, los informes del Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT) acerca de un diagnóstico de requerimientos del sector productivo. Una muestra de 60 empresas dio como resultado que en materia de recursos humanos existen grandes necesidades de formación y capacitación de operarios y técnicos medios, además de la capacitación de los niveles profesionales y gerenciales de la empresa.

Existen en Honduras 36 entidades dedicadas a la educación técnica, de las cuales siete tienen un tamaño relativamente importante. El diagnóstico realizado por COHCIT se basa en lo siguiente:

- a) Sólo el 30% del currículum está constituido por temas tecnológicos.
- b) 75% de los egresados se han perfilado hacia carreras académicas (lo cual no es el objetivo del sistema educativo técnico).
- c) La formación académica del personal docente es incompleta.
- d) El equipamiento es inadecuado.¹⁵¹

La actividad de investigación tecnológica en Honduras se encuentra, con al menos dos honrosas excepciones, en un nivel incipiente. Un inventario del COHCIT señaló la existencia de ocho centros de investigación y resalta las siguientes características de la actividad de investigación tecnológica en el país (véase el cuadro 45):

- a) Siete de ocho instituciones se encuentran en el ámbito de la agronomía.
- b) Las instituciones padecen de falta de recursos financieros, infraestructura y equipamiento.
- c) Pocas unidades de investigación ofrecen servicios científicos y tecnológicos.
- d) En total, las unidades de investigación cuentan con una planta de profesionales que suma 194 profesionales, la mayor parte (42%) con título de licenciatura.

¹⁵¹ COHCIT, *Diagnóstico sobre la situación de la ciencia y tecnología en los ámbitos productivo, académico y gubernamental*, Tegucigalpa, diciembre de 1993 (mimeo).

Cuadro 45

CENTROS DE INVESTIGACION EN HONDURAS

Nombre del centro	Líneas de investigación
Fundación Hondureña de Investigación Agrícola	Plátano, cacao, hortalizas, análisis de suelo y residuos
Centro de Estudios y Control de Contaminantes	Contaminación ambiental
Instituto Hondureño del Café	Café
Instituto Hondureño de Investigaciones Médico-Veterinarias	Salud animal
Centro Nacional de Investigación Forestal Aplicada	Silvicultura
Centro de Utilización y Promoción de Productos Forestales	Madera
Centro de Investigación de la Caña de Azúcar	Caña de Azúcar
Estación Acuícola "El Carao"	Piscicultura

Fuente: COHCIT (1993), *op. cit.*

En el campo del desarrollo tecnológico en las actividades primarias, el más afianzado en el país se ha instrumentado recientemente el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Forestal (SNITTA).¹⁵² La institución responsable de la coordinación del sistema en todo el país es la nueva Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA) de la Secretaría de Recursos Naturales. El sistema prevé la colaboración entre instituciones públicas y empresas de asistencia técnica privadas, como por ejemplo la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) (véase el recuadro 9). Sin embargo, este sistema, así como la Dirección, se encuentran todavía en una fase de consolidación, lo cual imposibilita un juicio acerca de su efectividad e impacto para conseguir los objetivos que se fijaron: avanzar en la tecnificación de la agricultura, elevar la productividad, mejorar la seguridad alimentaria y conservar el medio ambiente.

Otro diagnóstico acerca de la actividad científica y tecnológica en Honduras fue realizado por el Instituto de Relaciones Europeo Latinoamericano (IRELA) en 1992. En él se encuentra un cuadro acerca de esta actividad en 1985, con datos del Departamento de Ciencia y Tecnología del entonces Ministerio de Planificación. Se calculó una actividad en ciencia y tecnología con 535 proyectos, significando un 0.32% del PIB, y ocupando a 612 investigadores.¹⁵³

En el diagnóstico de IRELA se ofrece además información acerca de las publicaciones científicas, basada en el *Science Citation Index* (SCI). Para el período comprendido entre 1986 y 1992 aparecen para Honduras 55 publicaciones en el SCI, que se pueden tomar como "publicaciones científicas de reconocimiento internacional". Esto equivale a 4% del total registrado para América Central, un valor similar al de Nicaragua, pero superior al de El Salvador. El IRELA también estimó la producción científica centroamericana que no se registra en el SCI mediante la aplicación de una encuesta *ad hoc*. En este ámbito se encontraron para Honduras 766 publicaciones,

¹⁵² Consejo de Desarrollo Agrícola, *Plan Agrícola para el Desarrollo del Campo 1995-1998*.

¹⁵³ IRELA, *Ciencia y tecnología en América Central*, Madrid, 1993.

lo que constituye 17% del total centroamericano, significativamente superior al de los demás países, excepto Costa Rica.

Recuadro 9

EL CASO DE LA FUNDACIÓN HONDUREÑA PARA LA INVESTIGACIÓN AGRÍCOLA (FHIA)

La Fundación es una organización privada, sin fines de lucro, constituida para generar y transferir tecnología, y contribuir a la expansión y el mejoramiento del sector agrícola. Fue fundada en 1984 a raíz de una donación de instalaciones y terrenos por parte de una empresa transnacional bananera que deseaba abandonar su actividad de investigación tecnológica en Honduras. La Fundación se benefició de una donación financiera inicial (25 millones de dólares) del Gobierno de los Estados Unidos, que permitió su funcionamiento en los primeros 10 años. Actualmente, su base financiera se encuentra en una situación sólida gracias a un nuevo donativo del mismo gobierno, con el que se constituyó un fideicomiso. También se obtienen fondos por venta de productos y servicios, y por proyectos de investigación financiados por diferentes organismos internacionales. El instituto cuenta con 45 profesionales, 15 de los cuales tienen el título de doctorado; dos de estos últimos son de nacionalidad hondureña.

Entre sus principales actividades destaca el desarrollo de nuevas variedades de plátano y banano, con los cuales ha conquistado un lugar destacado en el panorama internacional. La fundación también cuenta con un programa de investigación en cacao, en el que se evalúan diferentes variedades y su aptitud para las condiciones climáticas de Honduras. Se cuenta, asimismo, con un laboratorio de análisis de suelos y de residuos químicos, una biblioteca importante, una unidad de publicaciones propias y capacidad instalada para ofrecer cursos cortos.

Una experiencia interesante se encuentra en desarrollo en su Centro de Información y Mercadeo Agrícola. Se trata de un proyecto que se orienta a la formación de pequeños agricultores hondureños para la exportación de productos no tradicionales. El proyecto, en sus dos años de funcionamiento, ha operado con 40 grupos de campesinos, ofreciendo información, asistencia técnica y asistencia de mercadeo en cuatro cultivos. El principal de ellos ha sido el jengibre, rubro que se presta por excelencia a las condiciones del medio local —constituidas en su mayoría por campesinos analfabetos—, ya que no requiere un tratamiento poscosecha muy sofisticado.

En cuanto a los servicios de apoyo tecnológico, cabe distinguir las entidades que ofrecen principalmente información y asesoría de aquellas que se orientan a pruebas de control de calidad y análisis de conformación de materiales.

El COHCIT inventarió 15 instituciones que ofrecen información y asesoría. La mayoría de los centros de investigación mencionados anteriormente también figura en esta lista, además de algunos bancos y gremios empresariales. El centro de información FPX ofrece esencialmente información a exportadores de productos agropecuarios acerca de condiciones de acceso a mercados

internacionales, y la FIDE se concentra en suministrar información a inversionistas extranjeros sobre el clima de inversiones en el país; no existen, sin embargo, instituciones especializadas únicamente en información tecnológica. Es más, no hay una institución hondureña que tenga relaciones formales con la institución internacional principal en cuanto a normas técnicas, a saber la Organización Internacional de Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés).

La institución que ofrece servicios de control de calidad en Honduras es la Secretaría de Economía y Comercio, por medio de la Dirección General de Comercio Interior. Sin embargo, en opinión del COHCIT, esta Secretaría carece de recursos humanos, infraestructura y equipamiento para cumplir adecuadamente estas funciones pues, aunque dispone de diversos laboratorios, éstos tienen el problema de que su infraestructura es inadecuada y los recursos humanos requieren capacitación. Cabe observar que todos los laboratorios (excepto uno), están adscritos a alguna dependencia pública, y su campo de acción prácticamente no abarca servicios tecnológicos a las empresas. Ellas, por lo tanto, contratan este tipo de servicios en el exterior o no disponen plenamente de los mismos, lo que afecta en gran medida a la pequeña y mediana empresa.

6. Conclusiones

Este capítulo ha documentado y argumentado que la estructura productiva de Honduras está pasando por una etapa de grandes transformaciones. Todavía se registra el predominio de rubros agrícolas de exportación tales como café, bananos y tabaco, así como de granos básicos (maíz, principalmente), orientados a la demanda doméstica. La industria manufacturera también se caracteriza por la preponderancia de alimentos. En menor medida, se puede observar que el país ha pasado por una etapa de industrialización en el marco del MCCA, lo que dio origen a la creación de capacidad productiva en rubros nuevos de consumo no duradero, con la fabricación de jabón como ejemplo. En los años noventa irrumpen en la estructura productiva la piscicultura, algunos rubros agrícolas no tradicionales como melón, y de manera sobresaliente la subcontratación internacional de fabricación de prendas de vestir sobre la base de insumos importados y la disponibilidad de mano de obra de bajo costo. Esto cambia sobre todo la presencia del país en el mercado de los Estados Unidos.

El aparato productivo muestra una tendencia hacia un uso más intensivo de la mano de obra, lo que significa, en otras palabras, una disminución de la productividad laboral. Surge entonces la pregunta central acerca del desarrollo productivo y la competitividad internacional de Honduras: ¿es posible el desarrollo del país, en una acepción amplia de la palabra, con una tendencia declinante en la productividad laboral?

La contestación a esta pregunta se descompone en tres argumentos. Primero, en un país con niveles elevados de desempleo, la generación de empleo productivo es de máxima prioridad. Mientras sea posible seguir incorporando mano de obra en la actividad económica, se obtendrá necesariamente un aumento de bienestar, aunque el nivel de productividad sea bajo.

En segundo lugar, existen señales de que este tipo de crecimiento productivo puede estar agotándose. Por un lado, se advierte en las principales ciudades, tanto para empleos de baja calificación como para aquellos más calificados, una presión al alza de los salarios. El propio éxito de la maquila significará que en un futuro cercano los costos de este tipo de producción se elevarán

por encima de los costos en países de menor nivel de desarrollo relativo. En este sentido, el ejemplo de Costa Rica, donde la maquila tradicional se encuentra en crisis, es elocuente y presenta un escenario factible para Honduras. Por otro lado, la demanda en los Estados Unidos enfatiza cada vez más la relación entre precios y calidad. Las necesidades de productos de bajo costo y baja calidad están francamente estancadas. Simplemente para mantenerse en el mercado, las empresas de maquila en Honduras se están esforzando por aumentar la calidad y la productividad. Lo mismo sucede con los productos agrícolas no tradicionales, así como con los productos para consumo doméstico. El declive de las empresas de tamaño menor relativo es una señal de su débil capacidad para atender las mayores exigencias de los consumidores que, por otra parte, disponen ahora más que antes de la opción de consumir productos importados.

El tercer argumento es que para mejorar los niveles de vida de los ya empleados en actividades productivas, es necesario que se aumente la productividad para permitir la elevación de los salarios reales.

La conclusión es la siguiente: más temprano que tarde, el tipo de crecimiento productivo que ha experimentado Honduras en la primera mitad de los años noventa debe reorientarse hacia un aumento de la productividad mediante la incorporación de progreso técnico. Esta conclusión es válida también, aún más, para el estrato empresarial que ha sufrido el impacto de la apertura.

B. LIMITACIONES DE INGRESO E INSEGURIDAD ALIMENTARIA: LA SITUACIÓN ACTUAL

En Honduras, la inseguridad alimentaria nutricional es muy significativa. El bajo ingreso por habitante disponible es uno de los principales problemas que explica el fenómeno. Alrededor de 50% de la población percibe ingresos tan reducidos, que aun destinándolos completamente a la alimentación, no satisface las necesidades alimentarias familiares. En otras palabras, la razón principal del hambre es la pobreza. Estos indicadores son más dramáticos en el área rural y en los hogares encabezados por mujeres solas, con limitado acceso al empleo. Tales condiciones conducen a un mayor riesgo de inseguridad alimentaria.

1. Seguridad alimentaria

El concepto de seguridad alimentaria y nutricional considera que cada ser humano tiene el derecho universal de acceder a una alimentación y una salud dignas.

Dicho concepto incluye tres componentes: disponibilidad, acceso y utilización de alimentos. Por un lado, la inseguridad alimentaria nutricional en Honduras se asocia con el insuficiente e inestable abastecimiento nacional de alimentos para el consumo, sean éstos producidos en el país o importados. La baja disponibilidad está condicionada por una red compleja de factores que afectan la producción y productividad de alimentos básicos e inciden en su comercio interno y externo.

Por otro lado, la inseguridad alimentaria es reflejo directo de la baja capacidad adquisitiva —o pobreza— de la población para obtener los alimentos que necesita; y es afectada por las deficiencias en las condiciones sanitarias que producen infecciones, lo cual se traduce en un aumento de los requisitos nutricionales y afectan el aprovechamiento biológico de los nutrientes ingeridos. Además, la poca diversidad de la dieta y los patrones culturales condicionan directamente la utilización biológica de los alimentos.

a) Disponibilidad de alimentos básicos

La disponibilidad nacional de alimentos tiene que ver con la suficiencia, las tendencias en la producción de alimentos básicos, la estabilidad productiva y la dependencia externa.

La suficiencia y la disponibilidad de calorías (kcal) por habitante, en relación con el requerimiento promedio de la población, ha experimentado un ligero incremento entre 1980 y 1992, y la proporción de calorías procedente de fuentes vegetales se mantuvo en alrededor de 88%.

La disponibilidad alimentaria en términos de productos básicos ha sido insuficiente y variable en el período 1985-1996. Se observa un déficit en este renglón a excepción de la carne de res, que de manera importante se orienta al mercado externo (véase el cuadro 46 y el gráfico 9). Con respecto a los granos básicos, la disponibilidad ha fluctuado de acuerdo con la producción y el mercadeo, y esto ha afectado a la seguridad alimentaria sostenida de la población. Así, la

producción nacional no ha sido suficiente para satisfacer la demanda interna; por consiguiente, se depende de importaciones y donaciones para suplir estas deficiencias.¹⁵⁴

Cuadro 46

HONDURAS: CONSUMO APARENTE DE ALIMENTOS BÁSICOS, 1985-1996

Año	Kilogramo/año/habitante						
	Maíz	Frijol	Arroz	Carne de res	Carne de pollo	Huevos	Leche
1985	57.40	7.40	9.40	11.00	5.00	6.90	12.00
1986	71.10	8.00	7.10	11.40	4.80	6.90	12.00
1987	76.80	8.10	13.80	11.90	5.20	6.80	12.40
1988	45.30	4.20	5.90	12.70	6.40	7.30	10.60
1989	51.60	10.90	9.70	13.50	6.50	7.30	11.70
1990	62.10	11.60	9.10	14.30	6.40	7.30	12.20
1991	62.40	14.30	16.80	14.00	6.70	7.20	12.60
1992	59.50	15.50	7.40	14.10	7.60	7.30	12.20
1993	59.60	8.30	4.70	14.50	8.00	7.30	11.80
1994	50.40	9.60	10.10	15.20	8.60	7.10	11.40
1995	63.20	10.30	11.80	17.90	8.80	7.10	11.00
1996	62.70	10.44	12.10	18.30	9.40	7.30	10.90
Necesidades a/	180.90	29.50	18.90	12.70	11.20	14.00	72.40

Fuente: Datos de la Unidad de Planificación (UPSA), citados por Secretaría de Salud, y otros (1997).

Nota: Consumo aparente = (producción nacional + importaciones) - (exportaciones + uso industrial + consumo animal + semilla + pérdidas) / población total.

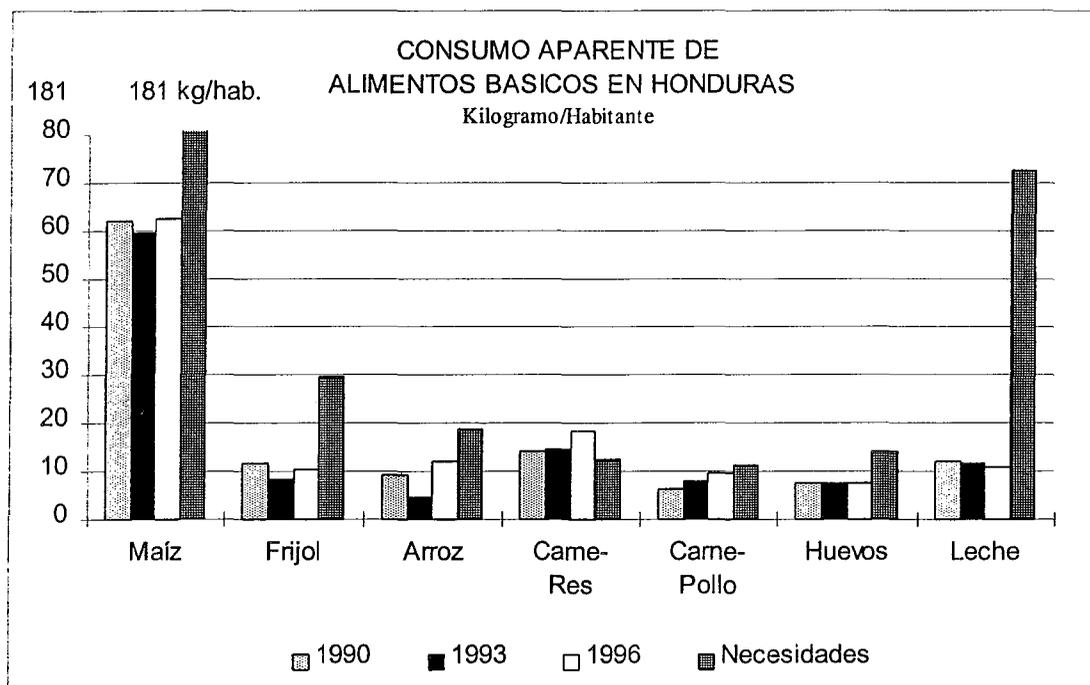
a/ Cálculo de necesidades: efectuado con base en el contenido de la Canasta Básica de Alimentos, tomando en cuenta la contribución energética de cada alimento consumido y la adecuación calórica mínima necesaria, que en el caso del cuadro es de 2,200 cal/persona/día. Los cálculos fueron tomados de la fuente del cuadro.

La disponibilidad de alimentos en los hogares rurales se ve seriamente afectada por la baja productividad por hectárea cultivada (particularmente de pequeños productores de subsistencia), resultado del deterioro creciente de los recursos naturales (uso inadecuado de tierras de ladera, degradación de las cuencas hidrográficas) y del limitado acceso a tecnología, recursos productivos, financiamiento o insumos. Además, las pérdidas por poscosecha son elevadas (entre 15% y 20%) a causa del deficiente almacenamiento y del deterioro de las vías de acceso a los mercados.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Es importante mencionar que el déficit de granos básicos, sobre todo de frijol, puede ser menor, ya que existe un elevado número de agricultores cuya producción es destinada al autoconsumo familiar y que no siempre es registrada en las cuentas nacionales. Véase *Marco Estratégico de Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Mediano y Largo Plazo* (Secretaría de Salud, *et al.*, 1997).

¹⁵⁵ Programa Mundial de Alimentos, *Honduras: Estrategia del País para la Asistencia del PMA. 1998-2002*, Tegucigalpa, noviembre de 1996.

Gráfico 9



Fuente: Datos de la Unidad de Planificación (UPSA), citados por Secretaría de Salud, y otros (1997).

Otro problema característico de los granos básicos es que son productos de temporada. Los hogares de los pequeños productores ven afectado su ingreso y disponibilidad de alimentos cuando tienen que vender sus cosechas a precios bajos en las épocas de abundancia. Contribuyen a esta situación el poco desarrollo de los mercados, las reducidas instalaciones de almacenamiento de las fincas y la necesidad de contar con ingresos en efectivo. En épocas de escasez y de precios altos, los campesinos tienen que acudir al mercado a adquirir sus alimentos con sus reducidos ingresos.¹⁵⁶

La producción de granos básicos ha evolucionado muy lentamente en los últimos 20 años. El mayor aumento se ha obtenido en el arroz, seguido por el maíz y por último el frijol. Con la excepción del arroz, el crecimiento se explica por la mayor extensión de las áreas sembradas y no por el rendimiento (véase el cuadro 47). Entre 1974 y 1993 los rendimientos por área han sido reducidos: el maíz ha aumentado casi 17%, el frijol disminuyó -7.3% y el arroz aumentó 60%. Más aún, la productividad para los tres cultivos es muy baja, si se compara con algunas áreas y con la región centroamericana.¹⁵⁷

¹⁵⁶ *Ibíd.*

¹⁵⁷ Secretaría de Recursos Naturales (SRN), *Caracterización y Perspectivas del Sector Agrícola Hondureño para el año 2000*, Tegucigalpa, 1994 y SRN, *Compendio Estadístico Agropecuario 1996*, Tegucigalpa.

Cuadro 47

HONDURAS: ÁREA SEMBRADA, PRODUCCIÓN Y RENDIMIENTOS, DE MAÍZ, FRIJOL Y ARROZ

Cultivo	Área sembrada (hectáreas)				Producción (toneladas)				Rendimientos (toneladas/hectárea)			
			Creci- miento				Creci- miento				Creci- miento	
	1974	1993	(%)	TMCA	1974	1993	(%)	TMCA	1974	1993	(%)	TMCA
Maíz	319.89	400.70	25.26	1.19	43.34	500.36	45.73	2.00	1.20	1.40	16.67	0.81
Frijol	70.38	98.29	39.65	1.77	34.23	43.28	26.44	1.24	0.55	0.51	-7.27	-0.39
Arroz	14.76	21.88	48.24	2.09	19.96	48.44	142.70	4.77	1.47	2.35	59.86	2.50

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 1971 y 1993, citado por la Secretaría de Recursos Naturales, 1996.

TMCA = Tasa media de crecimiento anual.

La producción no se ha incrementado de forma paralela al ritmo del crecimiento de la población. En el período 1990-1995 la tasa de crecimiento anual de la producción de granos básicos fue de 3.8% para el maíz, 0.9% para el frijol y -3.6% para el arroz,¹⁵⁸ mientras que la tasa de crecimiento de la población fue alrededor de 2.8%.¹⁵⁹

Adicionalmente, la demanda industrial de maíz se ha expandido considerablemente: mientras que en 1978-1979 sólo se destinaban 64,000 toneladas para la agroindustria, en 1996-1997 se estima que se utilizaron 257,578 toneladas; cantidad que representa 51% de la producción en 1996. El mayor aumento se dio en las raciones para el consumo de animales de granja (pollos, gallinas ponedoras) y para la alimentación de vacas de leche. También se ha desarrollado la agroindustria alimentaria orientada a la producción de almidones y, en menor medida, aunque de manera creciente, la de consumo humano, específicamente harinas de maíz para tortillas. Por otra parte, el sistema alimentario de granos, preocupado por mantener precios bajos a los consumidores urbanos, ha adoptado diversas medidas (precios de garantía, subsidios en la prestación de servicios, semilla mejorada y otros) para desestimular a los productores, y ha incidido en el deterioro en las condiciones de vida de la población rural.¹⁶⁰ Frente al poco incentivo ofrecido, la producción de granos básicos se ha ido rezagando ante la dinámica de la población, y la seguridad alimentaria se ha visto afectada.

Durante los años noventa las políticas de liberalización agrícola encontraron obstáculos para fomentar la producción de manera sostenida. En 1991, los productores respondieron al estímulo de mejores precios y aumentaron sus áreas cultivadas. Sin embargo, a finales del año —en la época de

¹⁵⁸ Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Indicadores Básicos sobre el Desempeño Agropecuario (1970-1996)*, Tegucigalpa, 1997.

¹⁵⁹ Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), *Plan de Seguridad Alimentaria Nutricional 1995-2000*, Tegucigalpa, junio de 1995.

¹⁶⁰ Gobierno de la República de Honduras, *Las Medidas Económicas y su Relación con la Política de Desarrollo Sostenible y Equitativo del Gobierno de Honduras*, Tegucigalpa, 1994.

la cosecha— enfrentaron el colapso de los precios que ocasionaron las importaciones masivas de arroz y maíz. Estas transacciones tuvieron carácter especulativo y estaban vinculadas con movimientos irregulares en los aranceles de importación. En consecuencia, los precios del maíz y del arroz disminuyeron durante 1992 y 1993. En este último año, la exportación masiva de frijoles hacia El Salvador provocó escasez en el mercado interno y un aumento significativo en su precio, situación que generó la necesidad de importar frijoles desde China. Esta evolución desestimula la producción sostenida de granos.

b) Calidad de tierras y nivel tecnológico en la producción

Los bajos niveles de producción y productividad en granos básicos son el resultado de la calidad de las tierras y la tecnología que emplean la mayoría de los agricultores. Como ilustración, un agricultor sofisticado en el Valle del Guayape, en Olancho, actualmente produce 5.2 t/ha de maíz, mientras que el promedio nacional de 1995 fue de sólo 1.1 t/ha.¹⁶¹

En el caso del maíz y el frijol, el uso de la tierra no es el apropiado; en muchos casos los minifundistas (de 0 a 5 hectáreas) se ven obligados a cultivar en tierras marginales y de ladera. Con todo, ellos son responsables de una alta proporción de la producción: 41% de la de maíz, 60% de la de frijol y casi 16% de la de arroz.¹⁶² Esto explica en cierta forma la razón por la cual la producción interna de granos básicos no ha aumentado al ritmo de crecimiento de la población, pues ha dependido en gran medida de pequeños agricultores, que generalmente poseen tierras poco fértiles y escaso acceso a nuevas tecnologías.

La tecnología utilizada por gran parte de los productores de granos básicos es reducida. Así, datos de 1993 revelan que sólo 7% de los agricultores recibieron asistencia técnica y crédito, y sólo 5% incorporaron técnicas para la conservación de suelos.¹⁶³ Además, la DICTA estima que en los últimos 40 años la asistencia técnica ha llegado a menos de 10% de los productores.¹⁶⁴ En general, el uso de paquetes tecnológicos es bajo; en el caso del maíz y frijol, las semillas mejoradas, los fertilizantes, los insecticidas y la tracción mecánica son usados, en promedio, en menos de la tercera parte de la superficie cultivada.

La información llega escasamente a los productores o hay una mínima adopción de los paquetes tecnológicos agrícolas. Aunque hay tecnologías apropiadas para una alta producción agrícola en las tierras fértiles, hace falta más divulgación y adopción.

¹⁶¹ SRN, *Compendio Estadístico Agropecuario* 1996, Tegucigalpa, 1996.

¹⁶² Por otro lado, los grandes productores con más de 50 hectáreas son responsables de 32.4% de la producción total del maíz, 6.6% de frijol y 72.2% de arroz (SRN, 1991).

¹⁶³ SECPLAN, *Censo Nacional Agropecuario 1993*, Tegucigalpa, 1994.

¹⁶⁴ Secretaría de Agricultura y Ganadería, DICTA, *Plan de Privatización de la Asistencia Técnica Agropecuaria*, Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, marzo de 1997.

Cuadro 48

HONDURAS: NIVELES TECNOLÓGICOS EN LA PRODUCCIÓN
DE GRANOS BÁSICOS

(Estudio de casos)

	Porcentaje de la superficie cultivada				
	Semillas mejoradas	Fertilizantes	Insecticidas	Tracción animal	Tracción mecánica
Maíz	15.6	34.5	25.0	30.8	18.6
Frijol	3.6	16.0	19.3	30.9	15.8
Arroz	55.2	65.5	69.3	53.2	6.9

Fuente: SRN (1991).

Adicionalmente, los datos oficiales muestran que sólo 2% de los suelos agrícolas cuentan con sistemas de riego.¹⁶⁵ Otra fuente indica que hay en el país unas 400,000 hectáreas potencialmente irrigables, y de éstas únicamente 19% posee infraestructura de riego.¹⁶⁶ Esto significa una alta dependencia de la precipitación pluvial como fuente de agua para la agricultura, y representa un serio obstáculo a causa de que las áreas de alta fertilidad no pueden usarse intensivamente durante todo el año.

En resumen, se considera que la baja adopción de tecnologías mejoradas y la calidad inadecuada de las tierras de la mayoría de los agricultores se refleja en los bajos rendimientos obtenidos por el país. Lo más dramático es que esto incide en mayor medida en los hogares con riesgo de inseguridad alimentaria.

c) Posibilidades de aumento en la producción de granos básicos

Uno de los principales problemas de la agricultura consiste en que gran parte de las tierras con vocación agrícola y de alta fertilidad (aproximadamente 2.2 millones de hectáreas.)¹⁶⁷ se dedican a la ganadería –mayormente extensiva–, ocupando más del 78% de ellas. Es necesaria una reconversión del sector ganadero que intensifique su producción para orientar parte de esas tierras hacia la producción eficiente y rentable de granos básicos.

¹⁶⁵ SECPLAN (1994), *op. cit.*

¹⁶⁶ SRN, *Caracterización y Perspectivas del Sector Agrícola Hondureño para el año 2000*, Tegucigalpa, octubre de 1994.

¹⁶⁷ SRN (1994), *op. cit.* y SECPLAN, *Perfil Ambiental de Honduras, 1989*.

Recuadro 10

**HONDURAS: POSIBILIDADES DE INCREMENTO DE LA PRODUCCIÓN
DE GRANOS BÁSICOS**

(Rendimientos en quintales/hectárea)

Cultivo	Promedio nacional	Productor en Laderas, Zamorano	Productor en Valle Guayape
Maíz	36	39.6	114

La productividad en laderas es básicamente similar al promedio nacional e inferior a la alcanzada en las tierras fértiles del Valle del Guayape, en Olancho.

Con un rendimiento por hectárea de 114 quintales (5.18 t/ha), como el alcanzado en el Valle de Guayape, sólo se necesitarían 131,200 hectáreas para suplir la demanda de 695,300 toneladas de maíz requeridas en el período 1995-1996, es decir, la tercera parte de las 406,931 hectáreas ^{a/} utilizadas durante ese mismo período. Con un nivel de productividad promedio de 114 quintales/ha en 407,000 hectáreas, el país podría producir 2,108,000 toneladas de maíz, lo cual sería suficiente para las necesidades internas y habría un remanente importante para exportación.

Honduras cuenta con suficientes áreas de vocación agrícola como para satisfacer las necesidades de granos básicos, con alta eficiencia y rentabilidad.

^{a/} Basado en SRN, *Compendio Estadístico Agropecuario*, Tegucigalpa, 1996.

En relación con lo anterior, algunos analistas del sector agrícola ¹⁶⁸ proponen que la producción de granos básicos se base en el aumento de la producción proveniente de las tierras fértiles y no en la de tierras marginales, especialmente laderas. Se considera que la producción de granos básicos tendría que considerarse como una actividad eficiente y rentable y no como una de subsistencia.

Lo anterior debe complementarse con el apoyo al pequeño productor, que puede elevar su producción. Así, para aumentar la seguridad alimentaria de los pequeños agricultores, es necesario estimular la generación de más fuentes de empleo, mejorar el manejo de las actividades de poscosecha y fomentar la organización en la comercialización de sus productos, asegurando así el autoconsumo de alimentos para una gran parte del año e ingresos suficientes para comprarlos, en caso de ser necesario.

¹⁶⁸ Vélez, M., "Algunos Comentarios al Desarrollo Rural en Especial a la Agricultura en Laderas", *Lo más bello de la agricultura en laderas es la vista*, La Ceiba, Honduras, 1996.

Como se puede apreciar, el problema de producción de granos básicos no depende tanto de la capacidad tecnológica como del uso racional de las tierras. El país tiene posibilidades, en el corto plazo, de aumentar la producción de granos básicos, reorientando la producción comercial hacia las tierras fértiles y utilizando paquetes tecnológicos ya evaluados y validados en ellas.

d) Comercio exterior

En el período 1990-1995 las importaciones de granos básicos fueron relativamente bajas y fluctuantes, en los casos del maíz y el frijol, pero importantes en el caso del arroz. Estas compras al exterior han estado vinculadas parcialmente a la falta de reservas estratégicas y a la programación en la reducción y el aumento de aranceles a las importaciones de granos.¹⁶⁹ Por otro lado, las exportaciones de estos productos han sido mínimas en los pasados seis años.

La reforma del sector agrícola de los últimos años ha propiciado una mayor transparencia en los mercados agrícolas nacionales e internacionales, lo cual podría favorecer la oferta alimentaria de la sociedad. A partir de 1995 se adoptaron medidas para incrementar la disponibilidad alimentaria, reducir los precios e incentivar la producción. Se establecieron los siguientes mecanismos: un sistema de información de mercados agrícolas; un sistema de bandas de precios para el maíz y el arroz; la apertura comercial de la región centroamericana; el uso de certificados prendarios de depósito de granos básicos; un sistema oficial de pesas, medidas y calidad de granos a nivel nacional y centroamericano, y el fortalecimiento institucional de una bolsa de productos agropecuarios.

Cuadro 49

HONDURAS: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE GRANOS BÁSICOS,
1990-1995

(Toneladas)

Año	Maíz		Frijol		Arroz	
	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación
1990	81	23,973	-	16	-	4,925
1991	52	71,434	-	13	-	37,062
1992	1,708	19,228	-	1,260	-	1,807
1993	-	13,540	126	884	106	3,914
1994	275	34,061	200	62	-	9,464
1995	1	17,383	451	111	23	21,060

Fuente: Comercio Exterior de la Dirección General de Estadísticas y Censos, citado por SRN (1996).

La asistencia alimentaria que recibe el país procede de varios gobiernos amigos y organismos internacionales. Se recibe bajo dos modalidades: alimentos que se distribuyen

¹⁶⁹ Suazo, J. y M.A. López, "Reactivación Económica: ¿Realidad o Espejismo?", *Centro de Documentación de Honduras, No. 75*, Tegucigalpa, febrero de 1996.

directamente a grupos de personas, y aquellos que ingresan con el fin de ser monetizados, cuyos fondos se utilizan para el financiamiento de proyectos productivos.¹⁷⁰

e) **El acceso a los alimentos**

La disponibilidad de alimentos no siempre es el principal factor de la inseguridad alimentaria y nutricional; lo es la pobreza generalizada que no permite el acceso de los hogares a los alimentos y a otros bienes y servicios básicos.

A su vez, la causa principal de la pobreza rural radica en las pocas posibilidades que gran parte de la población campesina tiene de adquirir activos y/o empleo productivo y, como consecuencia, de los bajos niveles de ingreso personal. En efecto, su acceso a la tierra, a los créditos y a un trabajo permanente es muy reducido, y los salarios agrícolas en muchos casos son insuficientes para cubrir sus necesidades elementales.¹⁷¹

El acceso limitado a los alimentos está condicionado por el bajo nivel de ingreso y, adicionalmente, por el aumento de sus precios y de otros bienes y servicios. El alza considerable de los costos ha repercutido en un incremento de 129% en el valor de la canasta básica entre 1991 y 1996.

En 1995, el costo de la canasta básica de alimentos era de 42.95 lempiras, y el salario mínimo de 21.24 lempiras; un hogar promedio necesitaba casi dos salarios mínimos para poder satisfacer una alimentación elemental, sin considerar las otras necesidades básicas.

La reducción de la capacidad adquisitiva de alimentos altera la calidad de la dieta debido al reemplazo de los productos habituales y/o disminución de las cantidades ingeridas. Generalmente, los hogares más pobres dedican una mayor proporción de su presupuesto a la compra de alimentos, descuidando otras necesidades. Un estudio de la AID estimó que 65% del presupuesto familiar se destina a la compra de alimentos.¹⁷²

Se observa que 32% de la población rural está formada por campesinos sin tierra y trabajadores agrícolas, y 49% son minifundistas (0-5 ha).¹⁷³ Mientras los campesinos sin tierra y los trabajadores agrícolas dependen en 100% de su empleo como jornaleros, los minifundistas lo hacen en 69%. La política de seguridad alimentaria no puede partir de la concepción de que la inseguridad alimentaria se debe a una falta de producción de granos básicos, que debe ser resuelta mediante un estímulo a los pequeños y medianos productores. El problema de la malnutrición en el

¹⁷⁰ SECPLAN, *Plan de Seguridad Alimentaria Nutricional 1995-2000*, Tegucigalpa, junio de 1995.

¹⁷¹ El último Censo Nacional Agropecuario, realizado en 1993, determinó que 44% de la tierra corresponde a 2% de fincas mayores de 100 hectáreas, mientras que 37% de las fincas minifundistas (0-2 hectáreas) disponen sólo de 3% del área. Si al conjunto de las familias sin tierra se agregan las que poseen menos de una hectárea de extensión, se llega a 49% de las familias rurales en 1993.

¹⁷² AID, *La Seguridad Alimentaria en Honduras: Resultados de la Encuesta Nacional de Indicadores Socioeconómicos de 1993-1994*.

¹⁷³ *Ibidem* y SECPLAN, *Censo Nacional Agropecuario 1993*.

campo se concentra en las familias minifundistas y sin tierra, con un empleo ocasional o fijo. Dentro de ese estrato de familias vulnerables, los hogares cuyos jefes de familia son mujeres están más afectados por la inseguridad alimentaria o la malnutrición. Estas familias son compradoras netas de alimentos, y mayormente tienen ingresos por abajo de la línea de pobreza.

El bajo acceso a los alimentos afecta los niveles de consumo de energía y de nutrientes. En 1995, la Encuesta Nacional de Indicadores Socioeconómicos determinó que la población hondureña en promedio sólo satisfacía 77% de las calorías necesarias.

En resumen, el acceso a los alimentos es en gran parte función de su ingreso familiar y está siendo afectado por el incremento de precios de la canasta básica. Este hecho incide en la seguridad alimentaria nutricional porque afecta no sólo la cantidad de alimentos ingeridos sino también la calidad de la dieta.

Por otra parte, las condiciones deficientes de salud y saneamiento —falta de agua potable— impactan en la seguridad alimentaria nutricional de la población, al influir en el aprovechamiento biológico de los alimentos, y afectan su calidad al ser ingeridos.

f) La utilización de los alimentos

A los bajos niveles de ingreso hay que agregar las condiciones relativas a los conocimientos y hábitos de las familias en cuanto a distribución, uso y conservación de los alimentos. La característica más sobresaliente de la dieta hondureña es su falta de variedad. El maíz es el principal alimento de la dieta nacional tanto en las zonas rurales como en las urbanas. En general, 60% de los hogares basan su alimentación en siete alimentos: maíz, arroz, frijol, manteca, azúcar, pan y huevos. Es notable que sólo 17% de las proteínas de la dieta son proporcionadas por alimentos de origen animal, cifra que desciende hasta 12% en las zonas rurales del país.¹⁷⁴ Para 78% de las familias, más de 60% de su dieta está compuesta por los granos básicos y los productos lácteos, mientras que para el resto de las familias, con mayor poder adquisitivo, cobran importancia otros productos, como carnes, frutas y verduras.

La dieta de los sectores populares, en especial de las zonas rurales, presenta una variedad de productos y una calidad muy limitadas, puesto que está constituida básicamente por maíz y frijoles, que por sí solos aportan más de la mitad de la ingesta calórica en el área rural.¹⁷⁵ En los últimos 15 años se ha presentado una variación en el patrón de consumo; el trigo ha adquirido una gran importancia en la alimentación de los hondureños.

Además, el consumo de vitamina A en Honduras representa apenas 30% de las cantidades recomendadas.¹⁷⁶ El nivel de ingresos es un factor explicativo al respecto, ya que los alimentos

¹⁷⁴ Véase Rogers, B., A. Swindale y P.O. Vachaspati, *Determinantes de la seguridad Alimentaria en Honduras: Un Informe Sobre la Encuesta Nacional de Consumo, Ingreso, Gasto y Nutrición, 1993-1994*, noviembre de 1996.

¹⁷⁵ Ministerio de Salud Pública, *Encuesta Nacional de Nutrición, Honduras, 1987*.

¹⁷⁶ Mora, J., *Evaluación del Programa de Apoyo al Plan Integrado de Micronutrientes en Honduras* (en publicación), 1996.

ricos en vitamina A —la leche, la crema, los huevos y diversas frutas y vegetales— generalmente son costosos.

El consumo de verduras es poco variado y bajo en volumen. Entre las frutas, el mayor consumo diario por habitante corresponde a las musáceas en cantidad de 57.1 gramos.¹⁷⁷ En general, el consumo de frutas y vegetales está estrechamente vinculado con el ingreso: crece conforme éste aumenta. También tiene relación con el tipo de productos que salen al mercado de acuerdo con la estación.

2. Consecuencias de la inseguridad alimentaria

Se ha observado durante el período 1980-1992 un incremento progresivo de las calorías disponibles por habitante. Datos recientes¹⁷⁸ indican que el consumo diario por habitante fue de 1,825 calorías en 1992 y de 2,032 en 1995.

Sin embargo, la inseguridad alimentaria y nutricional aún es considerable y se refleja en el bajo peso al nacer y en problemas de crecimiento y desarrollo, así como en otros más específicos. Se estima que en 1993 el porcentaje nacional de desnutrición en escolares de primer año fue de 35.5%, 2% mayor que en 1991. La proporción es más alta en las áreas rurales y en los departamentos de Copán, La Paz, Lempira e Intibucá, y ligeramente menor en los departamentos de Comayagua, El Paraíso, Ocotepeque y Santa Bárbara, como puede verse en el cuadro 50.

Durante 1996 se registraron niveles de hemoglobina deficientes en 30% de los menores de cinco años, 26% de las mujeres en edad fértil, y 32% de las embarazadas.¹⁷⁹ Asimismo, 13% de los niños menores de cinco años presentaron deficiencias subclínicas de vitamina A, y 32% estuvieron a riesgo de ser deficientes.¹⁸⁰ Este es un problema de salud pública moderado. La falta de vitamina A aumentó el riesgo de la mortalidad infantil hasta 33%. La inclusión de vitamina A en el azúcar ha mejorado mucho desde 1994, encontrándose que 78% de las muestras de azúcar obtenidas en hogares la tienen. Si se considera que en 1990 sólo 29% del azúcar contenía esta vitamina, el logro es considerable.

Hay evidencias de que la deficiencia de yodo impacta desfavorablemente el desarrollo socioeconómico de las comunidades.¹⁸¹ Las manifestaciones producidas están relacionadas con diversos grados de deficiencia física y mental que explica la apatía, lentitud de acción, el rendimiento escolar insatisfactorio y una proporción alta de repetición de grado y deserción escolar. Por otra parte, esas mismas deficiencias influyen en la actividad económica dado que se traducen en

¹⁷⁷ Dávila, M., L. Gallardo, H.F. Mejía, A. Hernández, *Situación Alimentaria en Honduras*, Tegucigalpa, mayo de 1992.

¹⁷⁸ SRN, *Compendio Estadístico Agropecuario*, Tegucigalpa, noviembre de 1996.

¹⁷⁹ Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional sobre Micronutrientes, Honduras, 1996*, Tegucigalpa, agosto de 1997.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ Ministerio de Salud Pública, *Boletín Técnico. Desórdenes por Deficiencia de Yodo: La Enfermedad Invisible*, Honduras, 1992.

una disminución de la productividad y la competitividad.¹⁸² Empero, un estudio de 1995 indica una mejora en la cobertura de sal yodada desde 1993-1994.

Cuadro 50

HONDURAS: RETARDO EN CRECIMIENTO EN NIÑOS DE 6 A 9 AÑOS, 1986-1995

(Porcentajes)

Departamentos	1986	1991	1993	1994	1995
Total nacional	39.8	34.9	35.5	38.1	38.6
Atlántida	35.4	28.4	30.1	30.4	32.1
Colón	39.6	32.2	31.2	30.0	33.8
Comayagua	45.6	39.1	38.5	41.5	43.4
Copán	55.2	49.7	42.6	56.8	56.1
Cortés	32.7	25.9	30.3	31.1	31.5
Choluteca	35.4	28.2	29.2	36.2	38.3
El Paraíso	40.0	32.5	37.3	49.5	47.4
Francisco Morazán	29.4	24.8	29.2	27.5	28.8
Gracias a Dios	27.8	22.3	21.4	21.0	20.4
Intibucá	60.7	61.9	67.9	62.9	64.4
Islas de la Bahía	10.8	7.2	6.6	8.9	12.3
La Paz	53.0	51.7	51.7	52.2	53.5
Lempira	62.1	61.5	63.9	64.4	60.4
Ocotepeque	48.5	41.6	42.4	41.6	43.5
Olancho	36.7	31.3	30.5	32.6	33.2
Santa Bárbara	56.7	47.7	45.2	48.4	48.7
Valle	32.4	28.6	23.1	31.9	30.2
Yoro	39.3	29.6	32.6	35.3	35.5

Fuente: Censos de Talla en Escolares de Primer Ingreso 1986/1995, citado por la Secretaría de Salud, y otros (1997).

Nota: El retardo en el crecimiento está medido por el porcentaje del déficit talla-edad en niños de 6 a 9 años.

También la estrategia en micronutrientes ha resultado exitosa. Desde 1967 se aprobó una Ley de Fortificación; sin embargo, ha sido en los últimos tres años que se elevaron los niveles de fortificación de azúcar y sal, y la calidad de ésta ha mejorado notablemente.¹⁸³

3. La política alimentaria: estrategias oficiales

El gobierno, por medio de su Gabinete Social, ha establecido un Marco Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para dar respuestas al lento crecimiento de la oferta interna de alimentos, al bajo desarrollo tecnológico en el agro, a la desnutrición, y a las demandas alimentarias de los

¹⁸² Ibídem.

¹⁸³ Secretaría de Salud y Organización Panamericana de la Salud, *Tercera Evaluación: Salud para Todos Honduras*, Tegucigalpa, marzo de 1997.

pobres. El propósito fundamental del Marco Estratégico es mejorar las condiciones de seguridad alimentaria y nutricional de la población, con particular atención a la de menores ingresos, para así contribuir a mejorar el capital humano.¹⁸⁴

El marco estratégico incluye programas de compensación y asistencia social encaminados a mitigar los costos de las reformas económicas mediante la transferencia de ingresos en dinero y alimentos y la creación de oportunidades de empleo en beneficio de los grupos más vulnerables.

Particular atención merecen las políticas agrícolas contenidas en el Plan Agrícola para el Desarrollo del Campo (PROAGRO), que tiene por objetivo fomentar el desarrollo agrícola y rural, sentar las bases para la sostenibilidad económica y ecológica del agro, y reducir la pobreza impulsando la seguridad alimentaria, en un contexto económico de apertura comercial y economía de mercado. Para esto es necesario mejorar la asignación de los recursos y lograr que su uso sea más eficiente.

El papel del sector agropecuario en la consecución de la seguridad alimentaria de la población debe ser el de proveer una oferta abundante y de buena calidad de productos alimenticios en el contexto de una economía abierta. Así, las intervenciones del gobierno están orientadas a: liberalizar el comercio agropecuario; mejorar el acceso y la seguridad en la tenencia de la tierra de los pequeños productores, tanto hombres como mujeres, y aumentar la producción y la productividad agrícolas, gracias al empleo de avances tecnológicos, inversiones en riego y medidas para aumentar el acceso a recursos financieros.

Para ello se han realizado las siguientes acciones sectoriales: creación del SNITTA; formación de empresas privadas responsables de dar asistencia técnica a los productores agropecuarios por parte de la DICTA; firma del acuerdo de libre comercio entre los países del área centroamericana; creación del Consejo Nacional de Granos Básicos y del Comité de Granos Básicos; establecimiento de un Sistema de Información de Mercados de Productos Agrícolas (SIMPAAH); privatización de los centros rurales de almacenamiento; integración a los mercados internacionales de granos mediante un sistema de bandas de precios, e implantar el Programa Masivo de Titulación de Tierras. Muchas de estas políticas son de reciente aplicación.

Para atender la imperfección de los mercados rurales, el Estado optó por acciones selectivas y estratégicas, que no impliquen una participación directa en la intermediación comercial. Se aprobó el sistema de bandas de precios (en operación por más de tres años), combinado con permisos de exportación e importación, así como el establecimiento de reservas estratégicas (en grano o dinero) para responder a las crisis transitorias en la disponibilidad de productos básicos.

Esta política ha enfrentado varios obstáculos para resolver problemas de los mercados de productos e insumos, tales como la falta de transparencia y excesiva fragmentación de los mercados; la persistencia de estructuras oligopólicas en las etapas agroindustriales y en las de acopio y transporte de los productos; oportunidades de acaparamiento y especulación para las empresas comercializadoras y agroindustriales; y flujos imprevisibles de productos alimenticios

¹⁸⁴ Secretaría de Salud Pública, Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional, y Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Marco Estratégico de Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Mediano y Largo Plazo*, Tegucigalpa, junio de 1997

entre países centroamericanos (centrados alrededor del mercado de San Salvador), controlados por empresas grandes con carácter regional y con poder para desestabilizar los mercados alimenticios.

Recuadro 11

SEGURIDAD ALIMENTARIA: ALGUNAS IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

El análisis del sistema alimentario sugiere algunas implicaciones para la toma de decisiones políticas. Rogers, Swindale y Vachaspati plantean lo siguiente:

- a) Aumento del ingreso a los hogares. Es muy probable que las acciones tendientes a aumentar el ingreso mejoren tanto la dieta como la situación nutricional. Con el aumento en el ingreso, lo primero sería incrementar la diversidad dietética, el consumo de alimentos de fuentes animales y de alimentos ricos en vitamina A.
- b) La fuente de ingreso no tiene ningún efecto en el consumo de calorías ni en la situación nutricional. No importa el origen del ingreso, lo importante es que su aumento mejorará la seguridad alimentaria de las familias.
- c) El ingreso ganado por las madres de familia tiene un efecto positivo en la situación nutricional de sus niños.
- d) Aumento de la diversidad dietética. Actualmente la dieta depende mucho de un número reducido de productos alimenticios básicos no costosos. La diversidad mejora conforme aumenta el ingreso, de modo que el incremento de éste es un factor clave.
- e) La región rural occidental merece atención especial. La región de Occidente presenta los indicadores de seguridad alimentaria más desfavorables del país: ingresos bajos, deficiencia en la diversidad dietética, y una tasa alta de niños con retraso en el crecimiento, así como una crisis nutricional. La situación es tan grave que, de todas las regiones, es en ésta donde más se justifica el suministro directo de alimentos, ya que la adecuación de calorías es fundamental para la situación nutricional de los niños.
- f) Mejorar la infraestructura de transporte y de mercado. La contribución potencial de los caminos y medios de transporte tiene especial importancia en la región rural occidental, donde todos los indicadores señalan una falta de oportunidades de empleo como también una falta de acceso a alimentos que contribuyen a una dieta más variada. Los productores de esa región ven también afectado su ingreso a causa de que no pueden llegar fácilmente a otros mercados a vender sus productos.
- g) Se requiere con urgencia el aumento de empleos no agrícolas o empleos fuera de la finca como alternativas a las ocupaciones agrícolas de baja productividad.
- h) La diversificación hacia cultivos distintos a los de granos básicos puede generar rendimientos más altos para los productores. Las fincas de la mayoría de los productores tienen menos de dos hectáreas, donde la siembra de granos básicos no es rentable. Sin embargo, otros productos, algunos vinculados a la exportación, podrían generar mayores tasas de ganancia.

Basado en Rogers, B., A. Swindale, P.O. Vachaspati, *Determinantes de la seguridad alimentaria en Honduras: Un informe sobre la Encuesta Nacional de Consumo, Ingreso, Gasto y Nutrición, 1993-1994*, noviembre de 1996.

La tendencia hacia la integración de los mercados centroamericanos no aumenta automáticamente la competencia; en ciertos casos más bien promueve el fortalecimiento de aquellos actores que tienen la capacidad de actuar a una escala centroamericana.

Honduras ha venido ejecutando programas de investigación y transferencia de tecnología durante varias décadas. En el campo de la investigación se han generado tecnologías que contribuyen al aumento en la producción y productividad agrícola, particularmente los granos básicos. La característica principal de los programas de investigación agrícola de Honduras en los últimos 40 años ha sido su orientación a la venta de tecnología más que a satisfacer sus necesidades como productor y enfrentar su problemática productiva.¹⁸⁵

Persiste un enorme desafío en la mejora de los servicios de transferencia de tecnología; el principal problema de la agricultura es el poco aprovechamiento tecnológico disponible.¹⁸⁶ Los programas de divulgación y adopción de tecnología agrícola han sido deficientes y con baja cobertura, de forma que sólo 10% de los productores nacionales se han beneficiado de los programas de asistencia técnica.¹⁸⁷

En años recientes, la extensión agrícola está más vinculada con la investigación agronómica; se pretende aprovechar más los resultados de las fincas experimentales en beneficio de los productores, y orientar la investigación de acuerdo con las necesidades señaladas por los productores.

4. Recomendaciones de política económica

Los avances hacia la seguridad alimentaria están determinados por la disponibilidad de alimentos y la capacidad económica de adquirirlos. La seguridad alimentaria no es únicamente un problema de producción agrícola, sino también de ingreso y poder de compra. En este sentido, una política económica alternativa debe basarse en el aumento del ingreso de: a) los microproductores agrícolas dependientes de su empleo temporal por estación; b) los hogares rurales con pocas oportunidades de empleo y dependientes de la agricultura de subsistencia (hasta 3 hectáreas por familia); c) los hogares urbanos sin acceso al empleo o con remuneraciones muy bajas; d) los hogares a cargo de mujeres solas jefas de hogar, y e) los grupos étnicos que habitan zonas de riesgo.

Complementariamente, el sector agrícola tiene un papel fundamental en el logro de la seguridad alimentaria. Se citan a continuación algunos lineamientos que pueden apoyar las políticas vigentes: la producción de alimentos debe hacerse de manera comercial en tierras de vocación agrícola; deben fortalecerse las entidades como el SIMPAH y el Centro de Información y Mercadeo Agrícola (CIMA), mediante la acción pública concertada con la iniciativa de los agricultores, a fin

¹⁸⁵ Secretaría de Agricultura y Ganadería, DICTA: *Plan de Privatización de la Asistencia Técnica Agropecuaria*, Tegucigalpa, marzo de 1997.

¹⁸⁶ Rodríguez, R. y otros, 1997, *Granos Básicos*, págs. 74-85, en IICA, Plan Nacional de Generación y Transferencia de Tecnología, "Seminario Nacional para la Formulación del Plan", abril de 1997.

¹⁸⁷ Secretaría de Agricultura y Ganadería (1997), *op. cit.*

de detectar las posibilidades de cultivos con base en la información de mercados regionales e internacionales.¹⁸⁸

Por otra parte, las áreas de riego tendrían que aumentarse de forma inmediata, basándose en un mayor análisis económico. El sector ganadero necesita una reconversión y orientar la actividad hacia una producción intensiva de leche y carne, usando menor espacio de explotación. La producción ganadera de carne mediante un sistema silvo-pastoril sería congruente con el desarrollo del sector ganadero y forestal.

Otro aspecto importante es la necesidad de propiciar el desarrollo de las organizaciones empresariales o corporativas de los productores para elevar su poder de negociación y su apoyo común en materia de producción y comercialización.

Los pequeños productores de subsistencia con tierras en laderas poco fértiles tendrían que ser apoyados para su reconversión productiva, brindándoles asistencia técnica en materia de producción, tecnología, almacenamiento de alimentos, manejo de la poscosecha, y comercialización de sus productos, sobre todo en los años de transición.¹⁸⁹ Asimismo, en muchos casos tendrían que ser reubicados en tierras de mayor fertilidad. Las ayudas alimentarias del gobierno y de las instituciones de beneficencia locales e internacionales serían de mucha utilidad, mientras esta población se incorpora más productivamente a la economía.

El país necesita invertir más en el área rural, dotándola de vías de comunicación, energía eléctrica y medios de comunicación eficientes, para estimular a los inversionistas a establecer industrias intensivas en mano de obra. Deben crearse las condiciones para que los hogares rurales de los pobres tengan un mayor nivel educativo. Las oportunidades de educación no deberían tener énfasis en las actividades laborales de las zonas urbanas, sino más bien en el área rural.

Otros cultivos, como la producción de plantas medicinales y frutales, representan mejores alternativas que los granos básicos para los productores pequeños y medianos, que se caracterizan por tener poca extensión de terreno y tierras con baja fertilidad. Los granos básicos, en cambio, son cultivos extensivos, que necesitan terrenos de grandes dimensiones para hacerlos rentables.

¹⁸⁸ Ello permitiría aprovechar las ventajas del país en cuanto a mano de obra barata, fuentes de agua, clima tropical todo el año, suelos fértiles en los valles, un alto índice por habitante de tierra de vocación agrícola con respecto de los países vecinos y acceso a transporte aéreo, terrestre y marítimo.

¹⁸⁹ La agricultura en laderas debe reorientarse a cultivos más rentables. Un ejemplo es el café, cuya producción bajo sombra puede combinarse con especies forestales y degrada menos las laderas. El café representa el principal rubro agrícola de exportación y, en promedio, sus productores tienden a tener mayor capacidad de acceso a alimentos que los agricultores que únicamente producen granos básicos.

C. LOS RECURSOS NATURALES: PROBLEMAS DE ASIGNACIÓN, USO Y SOSTENIBILIDAD

En Honduras, las prácticas históricas no han promovido la sostenibilidad ecológica, social ni económica. Esto ha sucedido porque una parte importante de la inversión tiende a limitarse a sectores de rentabilidad de corto plazo y/o de naturaleza extractiva o casi extractiva; además, en las últimas dos décadas la política económica ha priorizado la estabilización y el equilibrio externo e interno y la estructura productiva se ha visto fuertemente influida por la demanda internacional.

Lo anterior ha contribuido a que la economía hondureña presente cierta desarticulación interna, con pocos eslabonamientos entre los sectores productivos. Los resultados han sido el desarrollo de economías regionales basadas en un producto, principalmente de exportación,¹⁹⁰ una cobertura boscosa en disminución, avanzando fuertemente la frontera en bosque latifoliado y, en general, un deterioro de los recursos naturales. Ello se expresa en marcadas diferencias de productividad, ingreso, y condiciones sociales, agravadas en los últimos años por elevados niveles de violencia.

1. El uso del suelo: tendencias generales

Tres tendencias se han perfilado en las últimas décadas en cuanto al uso del suelo:¹⁹¹ a) un acelerado crecimiento de la superficie con cultivos; la tasa de crecimiento promedio anual de la superficie en producción pasó de 0.22% en el período intercensal 1952-1974 a 1.25% para el período 1974-1993; b) se duplicó la superficie con cultivos permanentes, pastos y montes entre 1952-1993, mientras los bosques se redujeron en 42%, y c) se presentó un incremento sustancial del número de explotaciones que crecieron 1% en el período 1952-1974 y 2.6% en el de 1974-1993. Al aumentar la superficie en producción menos que el número de explotaciones, se produjo una fragmentación de las unidades. Por otro lado, la intensificación de la producción estuvo centrada en la agricultura y la ganadería.

Por su parte, la actividad forestal pareciera ser de carácter extractivo por la drástica reducción de los bosques, y las casi inexistentes actividades de reforestación. El cuadro 51 y el gráfico que lo acompaña evidencian la transformación productiva hacia una mayor actividad de ganadería extensiva¹⁹² y de agroexportación.

¹⁹⁰ Inicialmente fue el banano en la región norte, el tabaco en la occidente, la ganadería en Olancho y los granos básicos y la ganadería en El Paraíso, etc.

¹⁹¹ Las fuentes de los datos son los Censos Nacionales Agropecuarios 1952, 1974 y 1993. Conviene tener presente que en este examen se derivan tendencias generales, y que en ocasiones la información de los censos no es estrictamente comparable.

¹⁹² Basado en los trabajos de Arroyo, Rama y Rello y desarrollado para el caso de Honduras en Falck, M. y Aguilar, B., "El Papel de la Pequeña Producción y de las Áreas Rurales ante el Nuevo Marco de Política en Honduras", Tegucigalpa, 1991.

Cuadro 51

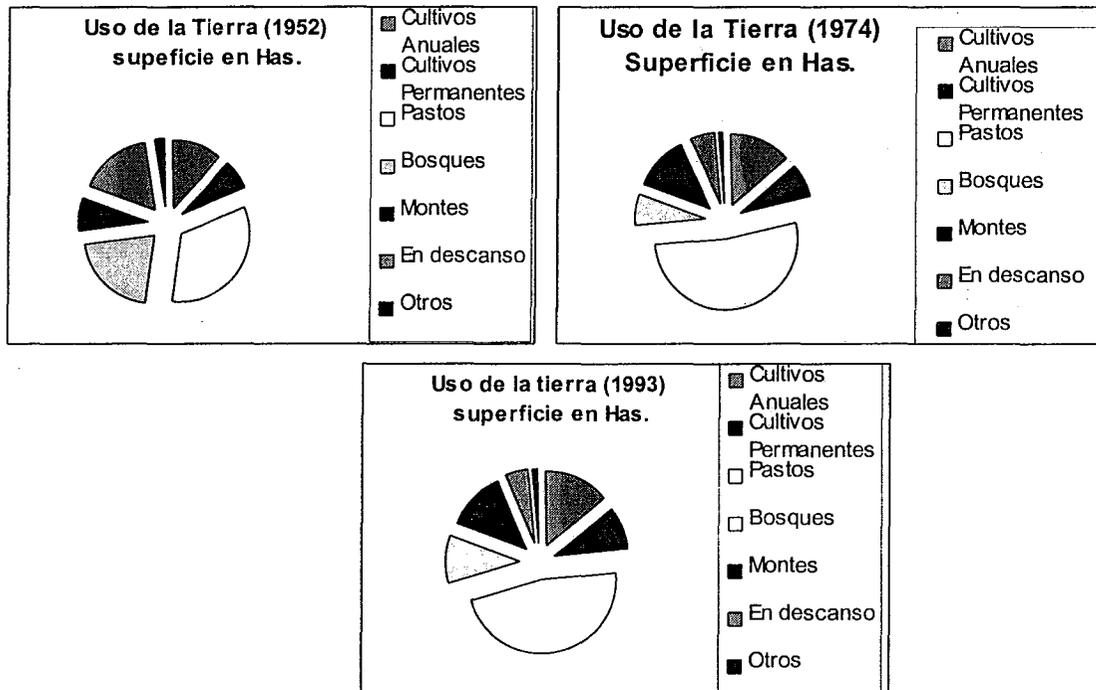
HONDURAS: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES, SUPERFICIE Y USO DE TIERRA

(Años censales, superficie en hectáreas)

	1952	1974	1993	TMCA		
				1952-1974	1952-1993	1974-1993
No. de explotaciones	156,135	195,341	317,199	1.02	1.74	2.58
Superficie	2,507,504	2,629,859	3,337,080	0.22	0.70	1.26
Rubros (total)	2,507,504	2,629,859	3,337,081	0.22	0.70	1.26
Cultivos anuales	296,411	366,344	468,698	0.97	1.12	1.31
Cultivos permanentes	174,653	212,011	332,439	0.88	1.58	2.40
Pastos	822,662	1,347,777	1,532,957	2.27	1.53	0.68
Bosques	528,551	193,071	362,176	-4.47	-0.92	3.37
Montes	198,814	339,975	440,184	2.47	1.96	1.37
En descanso	424,767	140,291	151,066	-4.91	-2.49	0.39
Otros	61,646	30,390	49,561	-3.16	-0.53	2.61

Fuente: Censos Agropecuarios 1952, 1974 y 1993.

TMCA = Tasa media de crecimiento anual.



2. Distribución del suelo según estratos

Honduras es un país de vocación forestal que centra el uso del suelo en cultivos anuales más que en permanentes. Sufre una acelerada reducción de bosques y un aumento considerable de la superficie con pastos, todo lo cual desemboca en un deterioro de los recursos naturales. Si a estos fenómenos y prácticas se agrega la fragmentación de las tierras agrícolas en unidades productivas cada vez más pequeñas, es mucho más difícil implementar una estrategia de desarrollo basada en la sostenibilidad.

En 1993, las unidades con una superficie menor a una hectárea se han multiplicado por 2.4 con relación a 1974, y por 5.2 con relación a 1952; en tanto, las de mayor dimensión (más de 100 hectáreas) representan en 1993 un 54% más de las que existían en 1974 y se han casi duplicado en el período 1952-1993.

La superficie cultivada se concentra en las unidades de mayor dimensión; en 1993 40% de la superficie estaba ocupada por unidades de más de 100 hectáreas. Ellas representaban 1.7% del total de explotaciones. Por otro lado, apenas 12% de la tierra cultivada pertenecía a las unidades inferiores a cinco hectáreas, equivalentes a 72% de las explotaciones, que hacen un uso intensivo del recurso y a menudo provocan su degradación.

Cuadro 52

HONDURAS: NÚMERO DE EXPLOTACIONES Y SUPERFICIE SEGÚN ESTRATO

(Superficie en hectáreas)

Estrato	1952		1974		1993	
	Número de unidades	Superficie	Número de unidades	Superficie	Número de unidades	Superficie
< 1	15,394	9,991	33,771	21,542	80,088	46,502
1 > 5	73,617	192,241	91,010	217,451	147,573	339,699
5 > 10	28,092	201,554	28,264	201,274	34,930	247,068
10 > 50	32,372	676,530	34,390	729,361	42,771	931,597
50 > 100	3,865	265,929	4,433	301,228	6,635	449,505
100 > 1000	2,601	645,699	3,304	763,673	5,092	1,093,654
1000 >	194	515,460	104	395,330	110	229,045
Total	156,135	2507,404	195,341	2629,859	317,199	3,337,080
Porcentajes						
< 1	9.9	0.4	17.3	0.8	25.4	1.4
1 > 5	47.1	7.7	46.6	8.2	46.6	10.2
5 > 10	18.4	8.6	14.5	7.7	11.1	7.4
10 > 50	20.7	26.9	17.6	27.7	13.4	27.9
50 > 100	2.5	10.6	2.3	11.5	2.0	13.5
100 > 1000	1.6	25.7	1.7	29.0	1.7	32.7
1000 >	0.1	20.5	0.1	15.0	0	6.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios, 1952, 1974 y 1993.

Teniendo en cuenta la distribución polarizada de la tierra en grandes unidades de considerable dimensión, integradas en los mercados nacionales e internacionales, y las numerosas explotaciones de tamaño reducido que, por su escala de producción, no se pueden integrar plenamente al mercado, resulta necesario que se pongan en vigencia políticas diferenciadas, que den cuenta de las peculiaridades de cada tipo de explotación.

Adicionalmente, se mantiene una demanda acumulada de tierras y falta de legalidad en la tenencia de este recurso. Los trabajadores sin tierra aumentaron en el período 1952-1993 y llegaron a representar 32% de las familias rurales.¹⁹³ Además, en general la tenencia de la tierra es precaria: sólo 40% de las explotaciones se encuentran en la categoría de propia. En términos absolutos el incremento es de 108,500 familias.

Esto representa una presión sobre los recursos naturales por ocupación de tierras para producción agrícola, dado que el resto del aparato productivo posee una escasa capacidad para generar puestos de trabajo productivo. Así, como se mencionó en la sección A del capítulo II sobre macroeconomía, el mercado informal se amplía con repercusiones desfavorables sobre el nivel de bienestar de la población, incremento de la marginalidad, pobreza y deterioro del capital humano.

Cuadro 53

HONDURAS: FORMAS JURÍDICAS DE TENENCIA

(Años seleccionados, en porcentajes)

Descripción	1952		1974		1993	
	Explotaciones	Superficie	Explotaciones	Superficie	Explotaciones	Superficie
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Propia	21.3	46.2	33.5	48.6	39.9	56.7
Nacional/ejidal	33.9	24.6	32.6	26.3	23.1	25.0
Arrendada	8.6	3.1	22.6	5.3	16.6	2.8
Otras	19.1	6.3	10.0	0.7	7.4	1.9
Mixta	17.1	19.7	1.3	19.1	13.0	13.7

Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios 1952, 1974 y 1993.

En conclusión, en Honduras se presentan dos tendencias mayoritarias: una favorable a la fragmentación de la propiedad, y otra proclive a la concentración de la superficie en unidades de mayor dimensión asociadas con la expansión de la frontera agrícola. La presión sobre los recursos aumenta conforme ascienden tanto el número de familias rurales sin tierras como la falta de legalidad en la tenencia, que no permite desarrollar actividades e inversiones de largo plazo. En términos generales, estas tendencias han determinado el uso de prácticas culturales poco sostenibles.

¹⁹³ A una tasa anual promedio de 3.2%.

3. Uso del suelo: principales características

La información disponible sobre uso del suelo permite evidenciar que se ha dado un marcado incremento en la superficie con pastos, asociado al avance de la frontera agrícola por ampliación de la actividad ganadera. Además, se han incorporado tierras a cultivos permanentes como palma africana, cítricos y café. Por su parte, el incremento de la producción de hortalizas y granos ha generado un aumento de la superficie con cultivos temporales.

La evolución en el uso del suelo está también asociada al fenómeno de la fragmentación; las fincas inferiores a 10 hectáreas destinan una gran proporción de su superficie a cultivos anuales, debido a la producción de subsistencia y a la escala de producción que no permiten a estas fincas una plena integración en el mercado.

Las unidades entre 1 y 50 hectáreas tienden a diversificar más la producción hacia cultivos permanentes y pastos; se encuentra diversificación con hortalizas, caña e incluso palma, pero, especialmente café. Por su parte, en 1993 las explotaciones superiores a 50 hectáreas presentan un fuerte componente de pastos, asociado a la práctica de ganadería extensiva que ha provocado el avance de la frontera agrícola.

En el cuadro 54 se puede analizar la evolución intercensal de los diversos usos por estrato.¹⁹⁴

Cuadro 54

HONDURAS: USO DE LA TIERRA SEGÚN TAMAÑO DE FINCAS

(Porcentajes)

Detalle	Menos de 1 hectárea		1-10 hectáreas		10-50 hectáreas		50-500 hectáreas		500 y más	
	1952	1993	1952	1993	1952	1993	1952	1993	1952	1993
Total	99.9	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Cultivos anuales	69.9	81.0	41.4	51.2	13.1	31.1	3.8	25.5	0.6	22.5
Cultivos permanentes	16.9	16.3	14.8	25.4	8.0	22.8	4.5	20.8	4.0	20.2
Pastos cultivados	0.0	0.2	0.0	3.9	0.0	14.7	0.0	23.6	0.0	25.1
Pastos naturales	4.9	1.1	13.1	11.1	28.8	21.2	42.9	21.4	37.7	23.5
Bosques	0.8	0.0	6.8	6.8	14.9	0.0	22.3	0.0	33.9	0.0
Montes	0.9	0.0	4.8	4.8	8.8	0.0	7.6	0.0	9.2	0.0
Descanso	4.0	1.4	17.4	17.4	23.0	10.2	16.2	8.7	11.8	8.7
Otros	2.5	0.0	1.7	1.7	2.6	0.0	2.6	0.0	2.7	0.0

Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 1952 y 1993.

¹⁹⁴ En el cuadro 54 se han resaltado en negrita los datos más significativos que apoyan las tres afirmaciones anteriores.

Todas las unidades presentan una dedicación a cultivos anuales cuyo peso relativo aumenta a medida que se reduce la dimensión de la unidad. También se aprecia cómo la gran propiedad, ante la demanda industrial creciente, se vio inducida a producir granos para abastecer con suficiente escala y estándares a las plantas de producción de concentrados, almidones y masa precocida para tortillas.

4. Cultivos anuales

El área destinada a la producción de cultivos anuales, principalmente granos básicos y hortalizas, se ha incrementado en 58% entre 1952 y 1993 (representando 16% del total en este último año). Estos cultivos afectan el medio ambiente por su demanda de agroquímicos. Un poco más del 35% de los productores que poseen unidades de tamaño inferior a 10 hectáreas tienen acceso a fertilizantes químicos. El maíz, por su categoría de C4 (carbono 4), demanda gran cantidad de nutrientes del suelo y su cultivo en laderas acelera la degradación obligando a realizar prácticas de rotación, migración o conservación del suelo.

El 63% de las explotaciones de maíz y el 58% de las de frijol son inferiores a 5 ha. La mayor parte de ellos se ubica en laderas, y este tipo de cultivos no previene la erosión en suelos con pendiente pronunciada. Además, las hortalizas, por su carácter intensivo y su fragilidad, requieren el uso de agroquímicos, especialmente plaguicidas (herbicidas, fungicidas e insecticidas) y fertilizantes.

Los cultivos tradicionales y la ganadería tienden a asociarse con granos básicos. Por ejemplo, en maíz únicamente 6.7% de la superficie se encuentra cultivada sin asociación.

En conclusión, los cultivos anuales necesitan políticas que garanticen sostenibilidad en los rendimientos productivos y en las ganancias, y seguridad en la tenencia de la tierra; de lo contrario, estos cultivos seguirán presentando un comportamiento migratorio y modificando sustancialmente su ubicación geográfica por falta de garantías.

5. Cultivos permanentes

Los cultivos permanentes están asociados principalmente a la producción exportable. Las exportaciones totales se han incrementado de forma constante los últimos cinco años,¹⁹⁵ y parte considerable de ellas es de productos agrícolas o marítimos: 95% de las exportaciones tradicionales son de origen agrícola, y 37% de las no tradicionales son agrícolas o productos del mar.

a) Banano

El banano continúa siendo uno de los principales rubros tradicionales de exportación. Su práctica productiva presiona la frontera agrícola. Los suelos cultivados con banano presentan niveles significativos de degradación, demandando la incorporación de nuevas áreas y el desarrollo

¹⁹⁵ Entre 1993 y 1996 su valor se elevó 50%.

de sistemas de contrato para reducir los costos de mantenimiento. Los rendimientos han disminuido como consecuencia del deterioro de los suelos, pasando de 2,189 a 1,865 cajas por hectárea entre 1970 y 1993. Así, el valor agregado y la captación relativa de divisas de la actividad bananera tendió a disminuir entre 1970 y 1990. El costo de producción aumentó por el alza de los insumos importados y por el mayor uso de éstos en algunos casos, particularmente por el uso intensivo de plaguicidas para controlar la sigatoka, la fumigación aérea y el uso de embolse para proteger la fruta.

b) Café

Durante los últimos años el café se convirtió en el rubro principal de exportación tradicional. Buena parte de las explotaciones poseen este cultivo como elemento estabilizador del ingreso.

Entre 1974 y 1993 se incorporaron a la producción de café 38,071 explotaciones inferiores a 10 hectáreas, lo cual es indicativo de cierta compensación en el avance de la frontera agrícola y de efectos positivos en la distribución del ingreso. Las unidades inferiores a 10 hectáreas incrementaron sus rendimientos alcanzando 14.7 qq/ha en promedio; más de una tercera parte de ellas utiliza fertilizantes químicos.

La mayor parte de la producción de café está asociada con el cultivo de granos básicos (53% de las explotaciones), con ganadería (4%) y con ganadería y granos básicos (25%). Además, gran proporción es generada por los estratos inferiores a 50 hectáreas (74% en 1993).

El cultivo de la zona occidental del país es de altura (más de 800 msnm), lo cual favorece la contaminación aguas abajo por uso de agroquímicos y desecho de aguas mieles. Además, la mayor parte de las explotaciones cafetaleras están fuera de las áreas más desarrolladas del país (55,000 explotaciones se encuentran en el occidente del país).

c) Palma y caña

A partir de la década de los setenta se introducen los cultivos de palma y caña que promueven el desarrollo de industrias de aceite y azúcar. Estos rubros fueron estimulados adicionalmente por políticas específicas que tendieron a incorporar áreas de cultivos en el Valle de Sula, Valle de Aguán y Cantarranas, todas ubicadas en los espacios más desarrollados de Honduras.

Es frecuente el uso de productos químicos en estos cultivos para controlar roedores, lo cual conlleva efectos derivados asociados a la reducción de la biodiversidad de especies entre las que destacan conejos y aves. En el caso de la caña, su ciclo C4 necesita una cantidad considerable de nutrientes del suelo, por lo que tiende a deteriorarlo en el mediano plazo. Para 1993 estos cultivos ocupaban una superficie de más de 53,000 ha. La palma se constituyó como uno de los cultivos más rentables, superada sólo por el banano. El rendimiento económico en lempiras constantes por hectárea fue de 11,460 para la palma, comparada con 18,981 del banano.

6. Bosques y pastos

La cobertura boscosa del país está en reducción, sobre todo la correspondiente al bosque latifoliado. Existen contradicciones entre el avance de frontera, que profundiza la insostenibilidad ambiental, y el fomento de la actividad productiva de agroexportación, para apoyar la balanza comercial externa.¹⁹⁶

En general, las tendencias de la producción forestal han sido declinantes. La producción de madera aserrada se contrajo entre 1977 y 1996 y el aprovechamiento del bosque latifoliado se redujo 91% en el mismo período. El comportamiento del volumen y el valor de las exportaciones también refleja una tendencia a la baja como se presenta en el cuadro 55.

Cuadro 55

HONDURAS: VOLUMEN Y VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE MADERA ASERRADA

(Metros cúbicos y miles de dólares fob)

Descripción	1980	1985	1990	1995
Volumen de madera aserrada	265,518	200,518	72,207	61,085
Valor exportado	36,455	30,196	16,140	4,587

Fuente: SRN, *Compendio estadístico 1996*.

El sector social forestal, o pequeña producción forestal y pecuaria, también produce granos básicos. Esta población suscribe contratos de tala o extracción de resina, cuyos ingresos no son suficientes para cubrir el costo de la canasta básica, viéndose obligados a realizar trabajos como jornaleros en empresas agroexportadoras.

Por otra parte, la falta de regulación y seguimiento a los planes de manejo y contratos ha inducido el desarrollo de contrabando de madera. Se presentan fallas de información en el mercado, agudizadas por el traspaso abrupto del recurso forestal de la esfera estatal a la privada al emitirse la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola (LMDSA).

La ganadería ha generado la mayor expansión de la frontera agrícola; sus efectos sobre la reducción de la cobertura boscosa son evidentes. Las unidades de mayor dimensión (50 ha y más) han sustituido el suelo de bosques por pastos naturales o cultivados. Así, la cobertura con pastos se ha incrementado 87% entre 1952 y 1993, en tanto que la cobertura de bosques se redujo en 42%.

¹⁹⁶ Véase más adelante la sección D sobre energía.

El número de cabezas de ganado bovino aumentó de 1.1 millones en 1952 a 4.2 millones en 1993.¹⁹⁷ Consecuentemente, las exportaciones de carne se elevaron de 9.7 en 1970 a 61 millones en 1980, declinando drásticamente en la década de los ochenta. Luego se recuperaron parcialmente alcanzando casi 40 millones en 1993-1994. La actividad ha sido impulsada por el financiamiento de la banca.

La polarización en la producción ganadera se aprecia al considerar que en 1993 las 61,697 fincas menores de 10 hectáreas manejaban únicamente 20% del hato ganadero de Honduras, mientras que las 1,745 fincas mayores de 200 hectáreas poseían 24% del total. Ello también es indicativo de la práctica extensiva de la producción ganadera.

7. Acuicultura y pesca

La acuicultura es una práctica productiva reciente, aunque su explotación artesanal data de muchas décadas. Con el auge del consumo de carnes blancas se presenta una ventana de mercado muy importante para los productos costeros, dada su buena calidad. En la última década se manifestó un marcado incremento en la cría de camarón.

El volumen de la producción pesquera creció significativamente (53%) entre 1990 y 1996, con un predominio de la producción industrial. El litoral atlántico produce pescado, langosta y camarón. Por su parte, el litoral pacífico ofrece cangrejos, jaibas y camarones. La producción en el sur del país es más intensiva debido al limitado espacio costero. Así, el cultivado (radicado principalmente en la zona sur) se asocia con la destrucción acelerada de los manglares a una tasa estimada de casi 4% anual.

8. El mercado de políticas rurales

Las políticas de fomento a la producción (desarrollo tecnológico, precios, financiamiento, comercio exterior), orientadas a incrementar la producción agrícola para el apoyo de la balanza de pagos y el abastecimiento interno, no prestan debida atención a la distribución de los recursos a la población más pobre y al uso sostenible de los mismos. Así, la tenencia de tierras sigue siendo uno de los problemas centrales del sector rural: únicamente 40% de las explotaciones poseen tierras propias, y la mayor parte de ellas está dedicada a ganadería.

Se puede constatar que las políticas de desarrollo del sector rural no han sido coordinadas para promover el desarrollo humano. Se observa duplicidad de acciones en la definición de políticas y en el apoyo al sector rural, que se traducen en mayor inseguridad y poca claridad de las regulaciones y políticas en las cuestiones relacionadas con las comunidades y las unidades productivas.

Los efectos de las políticas ambientales, agropecuarias, de tenencia de las tierras y su relación con los servicios públicos como salud, educación, investigación e infraestructura, han

¹⁹⁷ En 1996 se estimaba que ascendía a 5,329,000. Véase CEPAL, *Información básica del sector agropecuario, Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1980-1996*.

estimulado poco el desarrollo productivo sostenido. En general, las políticas rurales han contribuido a la fragmentación de las pequeñas unidades y, como se mencionó, han favorecido la polarización de la producción en explotaciones muy grandes, dedicadas al monocultivo de agroexportación, y pequeñas unidades poco tecnificadas y escasamente diversificadas, orientadas a la producción de granos básicos.

También destaca la falta de claridad de dichas políticas en la tenencia de la tierra. Una de las causas fundamentales de esta carencia es su marcada centralización en torno a las instancias del Estado y su desarticulación con el enfoque de descentralización y equilibrio macroeconómico.

Una gran cantidad de actores participan de la negociación de políticas y sus roles involucran negociación, formulación y ejecución de las mismas; en este contexto, es claro que la duplicidad de funciones, la centralización y las crisis financieras y económicas recientes no han permitido formular políticas coherentes y coordinadas entre sí.¹⁹⁸

Uno de los principales instrumentos legales que regulan la actividad agropecuaria es la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola, que tiene por objetivos garantizar los mecanismos de apertura de mercado, crear las condiciones para el estímulo a la producción agroexportable, eliminar los subsidios y desregular la actividad agropecuaria.

Sin embargo, si se hace una recapitulación del marco legal y de las líneas de estrategia y operación de políticas, se encontrará una gran cantidad de instrumentos. Existe un borrador de discusión que cita más de 200 medidas de políticas, que implican a su vez el diseño de infinidad de instrumentos operativos que afectan el desempeño del sector agrícola-ambiental.

Se presenta un abundante marco teórico y un limitado marco de operación y coordinación. Existe desarticulación entre la oferta y la demanda de políticas. En el contexto local se demandan acciones concretas que mejoren los niveles de vida y la calidad de los servicios institucionales. La oferta de políticas del Estado a nivel local se caracteriza, en muchos casos, por instrumentos burocráticos, poco operativos, e incertidumbre laboral y reducción presupuestaria.

Por su parte, el trabajo de las ONG está caracterizado por la respuesta a iniciativas de los donantes y/o la cooperación internacional que influyen sus agendas de servicios y generalmente están más fundamentadas en la realidad del sector y, en cierta medida, en las necesidades prioritarias de cada comunidad.

En este entorno, el mercado de políticas rurales presenta un comportamiento sesgado. El alto grado de heterogeneidad, dispersión y atomización de los productores rurales y de la estructura productiva está fuertemente influido por la necesidad de insertarse eficientemente en el mercado externo, lo cual produce dos tipos de demanda de políticas para el sector: la primera es puramente agrícola, y presiona para lograr condiciones apropiadas de mercado de factores y productos con el fin de conseguir la máxima rentabilidad. Esta primera tendencia se asocia directamente con productores de empresas medianas y grandes. La otra demanda surge de los pequeños productores

¹⁹⁸ Una estimación llegó a identificar 236 actores. Puede consultarse un directorio detallado de estos actores y un análisis institucional sobre el marco de negociaciones en el documento de M. Falck y A. Moreno, *La Institucionalidad de la Política Agraria en Honduras*, Zamorano, 1993.

y persigue políticas que faciliten el desarrollo de las fuerzas productivas; por ende, sus componentes, además de técnicos y de mercado, presentan demandas de tenencia, derechos, beneficios sociales y sostenibilidad.

En teoría, la negociación de las políticas se consigue mediante la convergencia entre la demanda y la oferta. En el caso del sector rural son los grupos que exigen desarrollo agrícola competitivo internacionalmente los que tienen mayor poder y capacidad de presión (por su legitimidad socio-política) para influir en la agenda política.

La reducción del Estado propició que el personal de alta capacidad técnica, que en los gobiernos anteriores desempeñaba tareas de formulación, haya pasado a formar parte de los nuevos mediadores, especialmente ONG, partidos minoritarios y empresarios que apoyan la sostenibilidad social, económica y política, y han logrado influir en la emisión de leyes y reglamentos, particularmente del ambiente y cajas rurales.

Con relación a los ejecutores, existe una gama de instituciones que lleva a la práctica diversos tipos de políticas. Los grados de especialización no son muy altos y las instituciones realizan actividades descoordinadas; en algunas situaciones incluso duplican esfuerzos dentro de una misma zona.

En conclusión, los efectos de las políticas no son muy claros debido al marcado sesgo —a favor de algunos grupos— en la negociación, es decir, por la participación protagónica de grupos de interés que demandan crecimiento agrícola. Otra causa de esta falta de definición es la fragilidad en los espacios de formulación y ejecución de políticas, donde la duplicidad y la escasa especialización han generado poca claridad en la aplicación de las leyes y, en ciertos casos, un aumento de la corrupción.

9. Mercado de políticas ambientales

El mercado de bienes y servicios ambientales presenta un funcionamiento regulado por diversos marcos normativos y legales. Como consecuencia de las acciones gubernamentales para la modernización del Estado y de las condicionalidades incluidas en algunos financiamientos, se desarrollaron cuatro marcos estratégicos: la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agropecuario (LMDSA), la Ley de Municipalidades, el Plan de Desarrollo Agropecuario (PLANAGRO) y el Plan de Desarrollo Forestal (PLANFOR).

En cuanto al sector forestal, la LMDSA tiene las siguientes implicaciones: se devuelve la tenencia de los árboles a los dueños de la tierra, se privatiza la comercialización externa y se produce un libre mercado de productos forestales; se establece la venta del bosque nacional a través de subasta, se estimula el uso racional por medio de la titulación de tierras, se promueve la regularización de los derechos de la población asentada en las tierras forestales y se estipula la creación de planes de manejo.

En resumen, la ley cambia el enfoque de administración estatal del bosque por uno que vincula la privatización con el manejo técnico regulado por los planes y subasta.

Por su parte, el Plan de Desarrollo Agropecuario (PROAGRO) incluye entre sus instrumentos la armonización de políticas, el fortalecimiento institucional, la creación del fondo forestal y la guardería forestal. Establece la elaboración, el seguimiento y divulgación de planes anuales y la formulación de programas sectoriales de inversiones, coordinados con la cooperación técnica internacional, estimulando la participación de los diversos agentes y beneficiarios.

Por su parte, la Ley de Municipalidades involucra cambios en el proceso de descentralización operativo y de presupuestos. Así, se transfiere a las municipalidades autonomía para administrar bosques ejidales y cobro de impuestos.

En materia ambiental se desarrolla una figura denominada "Agenda Forestal" que es el espacio de trabajo que permite fomentar la concertación.¹⁹⁹

A más largo plazo, la política ambiental está contenida en la agenda forestal y el Plan 1996-2001 (PLANFOR). Entre sus líneas de actuación destacan: la descentralización y desburocratización y la creación del fondo de manejo forestal (50% del fondo de tronconaje será destinado a conservación), la consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Honduras, la elaboración del Plan de Protección y la implantación de planes de manejo y formación de la guardería forestal. Además, se propone la incorporación de las municipalidades al manejo de cuencas y microcuencas, la preparación del Catálogo del Patrimonio Forestal Inalienable y del Catastro Forestal Nacional, y la implantación de un Sistema de Estadísticas Forestales.

La política forestal busca el crecimiento por medio de la privatización regulada del aprovechamiento de los recursos, en un marco de intervención menos asistencialista, que coordine la cooperación internacional. Se promueve el proceso de descentralización y la suficiente información para lograr negociaciones más transparentes.

Las políticas han sido negociadas en la denominada plataforma de negociación con los representantes de la sociedad civil. De aquí se desprenden los instrumentos de aplicación concreta de política ambiental que son: áreas protegidas, subasta, planes de manejo, contratos de usufructos, incentivos a la exportación, reforestación y protección.

¹⁹⁹ Esta instancia muestra cierta debilidad por depender de fondos externos y no estar adscrita a una institución más estable.

Cuadro 56

HONDURAS: INSTRUMENTOS DE POLÍTICA AMBIENTAL Y SUS OBJETIVOS

Instrumento	Objetivo
Subasta	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar el concepto de área tributaria. - Liberar el precio de la madera. - Fomentar la constitución de un mercado de madera. - Promover valoración de productos procesados.
Planes de manejo	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la productividad física del bosque. - Regular la explotación para garantizar regeneración. - Controlar el crecimiento y evitar la sobremaduración. - Mejorar la administración y control estatal.
Áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> - Definir las áreas. - Preservar biodiversidad.
Contratos de usufructo	<ul style="list-style-type: none"> - Contribuir al combate de la pobreza rural. - Apoyar integralmente la pequeña producción y su diversificación como línea de política.
Incentivos fiscales	<ul style="list-style-type: none"> - Estimular la actividad privada. - Privilegios fiscales para fomentar inversiones ambientales.

Fuente: Basado en el trabajo *Políticas Forestales en Centro América: Un Análisis de las Restricciones para el desarrollo del Sector Forestal, 1997.*

No obstante, se manifiesta cierta descoordinación en la negociación y la participación limitada de sectores de la población vinculados directamente con la administración y el uso de los recursos naturales.

El sistema de formulación sectorializada de políticas para manejo de recursos naturales continúa generando contradicciones entre leyes y marcos estratégicos forestales y agrícolas. Además, el problema estructural de la tenencia de la tierra tiene escasa relevancia en la agenda de los grupos negociadores de la sociedad. Los cuatro marcos estratégicos existentes fueron producidos con escasa coordinación y, en ese contexto, surgen diferencias en el tratamiento de la población rural pobre.

Las principales incompatibilidades entre las políticas ambientales, agrícolas y de tenencia de tierra se presentan en los siguientes casos: ²⁰⁰ las tierras bajo jurisdicción normativa de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y el Instituto Nacional Agropecuario (INA) están en contradicción, ya que no hay una clasificación de tierras forestales amparadas bajo un catastro. La política agrícola establece la titulación por tres años de ocupación, en tanto que la ley forestal pena sin título a las áreas de bosque descombradas. De acuerdo con la política forestal,

²⁰⁰ Basado en el texto de la Secretaría de Ambiente, "Las políticas macroeconómicas y sectoriales. Su coherencia e incidencia en el manejo de los recursos naturales y ambiente" (borrador), 1996.

las comunidades rurales tienen derecho a usufructo si están asentadas en tierras de esa vocación, mientras que la política agrícola restaura el derecho de propiedad del bosque a los dueños de la tierra.

La política agrícola fomenta el uso de las laderas para agricultura, pero el principal objetivo de la política ambiental es no intervenir productivamente en áreas vulnerables. La caficultura desempeña un papel económico, sostenible y social importante, pero su situación actual está cuestionada por la definición de áreas protegidas y cuencas. El turismo y la conservación entran en conflicto cuando se promueve el turismo ecológico.

En resumen, las políticas no están consolidando un proceso de gestión local que realmente legitime la administración de los recursos y garantice el desarrollo del proceso de gobernabilidad y descentralización. Lo local se trata desde perspectivas diferentes y genera contradicciones entre el objetivo de uso productivo del suelo y la conservación.

10. Consideraciones sobre la actividad forestal

El mercado de bienes y servicios ambientales presenta la dualidad característica de otros sectores productivos del país y de la sociedad hondureña: por un lado, las grandes empresas madereras y, por otro, los pequeños productores del sector social forestal. Los instrumentos de política tienden a fortalecer a las grandes empresas; la subasta, los incentivos, los contratos de usufructo no son mecanismos de operación local, e implican además costos de transacción muy altos para el sector social forestal.

Por su parte, la pequeña producción se dedica al cultivo de granos, con responsabilidad de conservar los bosques y una relación de mercado basada en contratos de tres tipos: corta de madera para avance de frontera ganadera o contratos de extracción de resina; jornaleo en empresas de agroexportación que inducen el avance de la frontera agrícola, y contratos de medianía para siembra de hortalizas o granos.

Hasta fechas recientes, la política forestal ha favorecido la actividad extractiva del bosque, en detrimento de la reforestación y el cultivo, al mantener límites institucionales a la explotación económica del recurso forestal; así estimula el desarrollo de los mercados informales, ineficientes, y el uso del fuego como instrumento para acceder a la tierra de los bosques.

La asistencia del Estado hacia el sector social forestal ha sufrido una transformación y es sustituida por los proyectos de organismos internacionales que subcontratan ONG para brindar servicios a este sector, priorizando las actividades de formación. La capitalización de las unidades productivas es débil.

Las políticas ambientales siguen siendo negociadas principalmente por los actores que priorizan las actividades rentables de corto plazo; la descentralización no llega a ponerse en práctica localmente, y esto marca una diferencia entre lo ambiental y lo agrícola.

La estructura de tenencia de la tierra tiene un impacto desfavorable en el sector ambiental, donde las inversiones son de largo plazo, de retorno lento y requieren claridad en la propiedad.

Recuadro 12

LA OFERTA Y LA DEMANDA POLÍTICAS

Se puede intentar un análisis de coherencia entre las demandas y la oferta de políticas. A continuación se presenta un ejemplo, se señalan con asterisco (*) los elementos que realmente han entrado en operación. Como es obvio, el aumento en la operatividad y funcionalidad del mercado de políticas está asociado a los grupos principales que participan en la negociación.

Oferta de políticas	Coherencia	Demanda de políticas
Libre acceso al recurso forestal. LMDSA Incremento del impuesto al Tronconaje Privatización de la comercialización de la madera Venta de madera en pie	Liberalización del mercado forestal * Privatización del bosque * Subasta * Fondo de Resinas * Incentivos Fiscales Concesiones forestales *	Grupos y empresas Acceso a explotación de productos forestales Disminución de trámites Asociación de Transformadores de la Madera
Decreto del Sistema Social Forestal Ordenamiento territorial	Titulación Distrito demostrativo de Jutiapa * Unidad demostrativa de prevención de incendios en Guaymaca * Áreas de manejo integrado	Sector social forestal Mejora en niveles de vida Permanencia en el bosque Constitución de FECAFOR
Institucionalización de planes de manejo Devolución del bosque a sus dueños	Legalidad de los planes de manejo* Financiamiento * Acceso a tierras *	Gremio forestal Garantía de ingreso Ganaderos Financiamiento expansión de pastizales Derechos de propiedad
Elaboración de planes operativos y programas compatibles con PROAGRO (POAS, PSI, PSCTI) Armonización de Políticas Fortalecimiento Institucional de COHDEFOR Sistemas de Información y catastro	10 unidades de manejo forestal. Definición de áreas protegidas * Agenda forestal * Creación de SERNA * Coordinación con municipalidades * Vigilancia y programas de incendios *	Empleados sector forestal Continuidad en funciones
Descentralización operativa y funcionalidad local Contratación de consultorías COHDEFOR promueve modelos de manejo del bosque Convenios de cooperación externa	Fondo de protección Foros de discusión * Validación de modelos * Ejecución de modelos e implementación de experiencias atomizadas * Generación de marcos legales *	Ambientalistas Denuncia y vigilancia Programas de conservación Ejecución de proyectos locales Proyectos forestales Cumplimiento de objetivos 4 modelos de manejo forestal

FECAFOR: Federación de Cooperativas Forestales.

POAS: Planes Operativos Anuales.

PSI: Programa Sectorial de Inversiones.

PSCTI: Programa Sectorial de Cooperación Técnica Internacional.

SERNA: Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y del Ambiente.

El proceso de modernización ha generado cierta descoordinación entre ambiente y agricultura. Asimismo, las tareas de modernización exigen un fortalecimiento de la Escuela Nacional de Ciencias Forestales (ESNACIFOR), que promueva la oferta de profesionales vinculados al contexto de las políticas actuales.

Surgen y/o se consolidan organizaciones locales que defienden el ambiente, y a nivel nacional las ONG se organizan para lograr un consenso en términos operativos y de enfoque (FECAFOR, Asociación de Madereros de Honduras, AMADHO, Asociación Hondureña de Ecología, AHE y otros).²⁰¹ La Agenda Ambiental surge como un espacio de convergencia y negociación. Los grupos étnicos y los campesinos defienden el componente ambiental.

²⁰¹ Para detalle de organizaciones ambientalistas, véase Segura Olman, Kaimowitz Davida y Jorge Rodríguez, *Políticas Forestales en Centroamérica: Análisis de las Restricciones al Desarrollo del Sector Forestal*, IICA/Laderas, CCAD/AP, Frontera Agrícola, San Salvador, El Salvador, 1997, pág. 3438.

D. SECTOR ENERGÉTICO: AVANCES Y NECESIDADES DE INVERSIÓN

1. Producción y consumo

La producción de energía primaria de Honduras, determinada en 79% por leña, en 8.4% por residuos de caña y en 12.6% por hidroenergía, refleja por una parte el grado relativo de subdesarrollo en que se encuentra este sector y, por otra, la ausencia absoluta de reservas probadas de hidrocarburos (petróleo y gas) y la muy limitada producción de carbón.²⁰²

Este subdesarrollo relativo se corrobora al observar que también en el consumo final de energía —equivalente a 20.4 millones de barriles de petróleo crudo—, las fuentes primarias participan con la proporción más alta, 53% del total. La mayor parte de esta participación corresponde a leña (48%) y a productos de caña (5%). En las fuentes secundarias predominan los hidrocarburos y el alcohol, con 41% del consumo total de energía, en cuya composición interviene una gama de carburantes, desde el gas licuado (1%) hasta el diesel (23%). Por su parte, la electricidad, cuyo consumo es un indicador del grado de desarrollo de los países, participa únicamente con 6%.²⁰³

La energetización del país tiene un futuro promisorio, como lo sugiere el hecho de que en el período 1985-1996 el consumo de energías modernas creció a tasas sustancialmente más elevadas que las del PIB: 5.6% la de derivados del petróleo y 6.9% la de electricidad.

El limitado desarrollo del sector energético es un reflejo del grado de industrialización del país: únicamente 25% del consumo final de energía correspondió al sector industrial, en tanto que el residencial absorbió casi 49%.²⁰⁴ Sin embargo, en los últimos 20 años la estructura del consumo ha cambiado, principalmente como resultado de la creciente urbanización de Honduras. A causa de los deficientes métodos de recopilación de información no es posible ofrecer datos precisos.²⁰⁵

²⁰² Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), *Sistema de Información Energética y Económica 1995*, Quito, Ecuador, 1996. Conviene destacar que la exploración petrolera del país ha sido muy escasa y que se desconoce su potencial en esta materia.

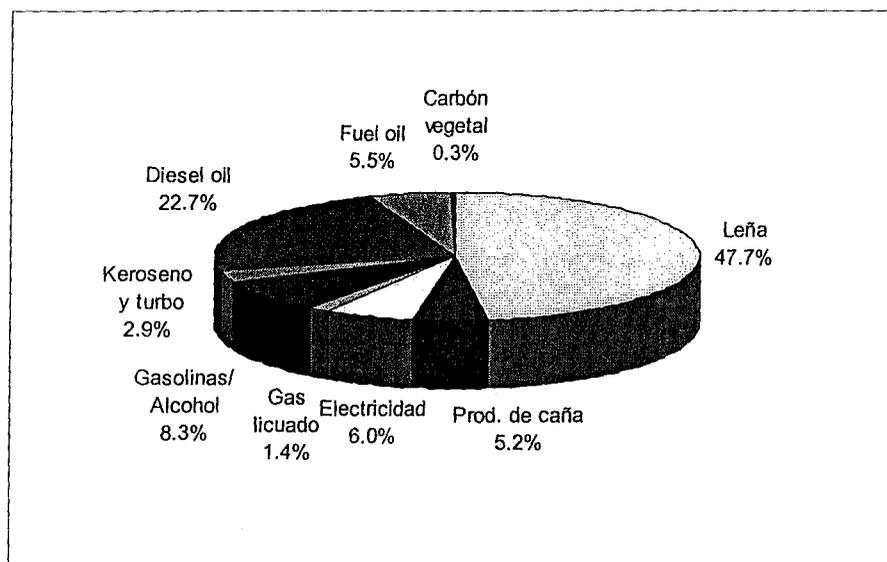
²⁰³ *Ibidem.*

²⁰⁴ *Ibidem.*

²⁰⁵ Uno de los múltiples problemas de la recopilación de la información del sector energético para fines de clasificación sectorial es que los carburantes que se venden en las estaciones de servicio se contabilizan dentro del sector transporte, aunque su uso final sea para los sectores residencial, industrial o de comercio y servicios públicos. Aun así, se puede afirmar que en los últimos 20 años la participación del sector residencial en el consumo total disminuyó, la del transporte aumentó y la del industrial se mantuvo constante.

Gráfico 10

ESTRUCTURA DEL CONSUMO FINAL DE ENERGÍA EN 1995



Fuente: Sistema de Información Energética y Económica (SIEE) y OLADE.

2. Relación con el crecimiento económico

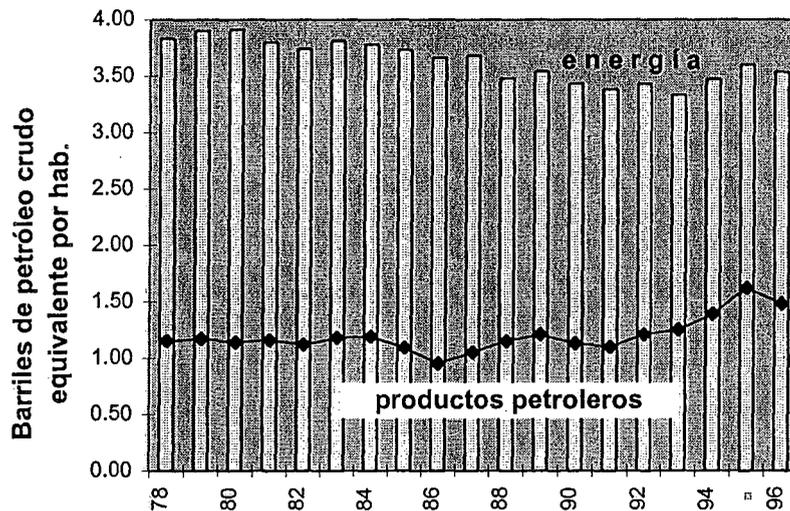
Con el deterioro del ingreso por habitante en los años ochenta, y el leve crecimiento posterior, se ha observado que desde 1991 hay una disminución en la cantidad de energía consumida por habitante. Un rasgo importante de la economía hondureña, a diferencia de lo que sucede en otros países en desarrollo, es la baja demanda de la intensidad de energía, es decir, la cantidad de unidades caloríficas por cada unidad de producción tiende a disminuir cada vez que la economía se expande, lo cual no es resultado de una mayor eficiencia en el uso de la energía, sino del bajo nivel de industrialización del país.²⁰⁶

Existe una brecha entre el crecimiento económico y el bienestar social que, entre otras cosas, se manifiesta en casi todas las sociedades mediante una mayor utilización de la energía por habitante. En Honduras este consumo (3.6 barriles de petróleo crudo equivalente o BPCE en 1995), además de ser decreciente, es uno de los más bajos de América Latina. Por su parte, el consumo por habitante de derivados del petróleo y electricidad, no obstante su tendencia creciente, se situó durante 1995 en 1.5 BPCE y 347 kilowatts/hora, respectivamente, los más bajos de toda la región centroamericana. Además, sólo 47% de la población cuenta con servicios de electricidad. En esto influyen tanto los problemas de oferta de energía secundaria (ausencia de reservas probadas de hidrocarburos, alto costo de las centrales eléctricas, etc.), como la tendencia tan extendida a utilizar energías no comerciales, que se caracterizan por tener tecnologías de uso poco eficientes.

²⁰⁶ Para un análisis más amplio de éstas y otras relaciones, véase por ejemplo OECD, *Energy in Developing Countries. A Sectoral Analysis*, IEA, París, 1994.

Gráfico 11

EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE ENERGÍA Y DE PRODUCTOS PETROLEROS POR HABITANTE



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

3. Aspectos institucionales

En 1996 se creó la Secretaría de Estado en los Despachos de Recursos Naturales y del Ambiente (SERNA), con la cual el Gobierno de Honduras consolidó un manejo integral del sector energético mediante las políticas sectoriales correspondientes y acciones que evitarán enfoques parciales o por subsectores.

Una de las subsecretarías con que cuenta la SERNA es la de Recursos Naturales, a la que competen los hidrocarburos, recursos hídricos, minería y energía. La Secretaría también participa en las Juntas Directivas de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y la Comisión Administradora de la Compra-venta y Comercialización de Petróleo y sus Derivados (CAP).

También existen, para fines normativos, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), que depende de la SERNA, y el Gabinete Energético. La primera tiene funciones de planeación del sistema eléctrico, y el segundo tiene a su cargo la formulación de la política energética. La CNEE también asume funciones regulatorias en su campo de competencia, las cuales se complementan con las que, para fines más amplios, realiza la Comisión Nacional Supervisora de Servicios Públicos (CNSSP), creada en 1991.

4. La industria eléctrica

La industria eléctrica de Honduras está conformada por una empresa pública verticalmente integrada, la ENEE, y por cinco productores privados de electricidad. La capacidad instalada del país al 31 de diciembre de 1996 fue de 747 megawatts (MW), de los cuales 68% correspondieron a la empresa pública y el resto a las privadas. De la generación total, 58% provino de centrales hidroeléctricas. Los productores privados operan tres centrales con unidades diesel (189 MW), una turbina de gas (40 MW) y algunos pequeños autoprodutores hidroeléctricos (9.5 MW). Cabe mencionar que el bajo grado de disponibilidad en las centrales térmicas operadas por la ENEE reduce sustancialmente el nivel de reservas.

Cuadro 57

HONDURAS: CENTRALES ELÉCTRICAS EN OPERACIÓN 1996

Concepto	Unidades	Potencial (MW)	Generación neta (MW/h)	Factor de planta a/
Total	65	747,190	3,062,477.9	0.45
Sistema público	20	508,690	2,042,216.3	0.46
Hidráulicas	12	424,200	2,039,235.5	0.55
Diesel	3	7,910	308.1	0.00
Turbogás	5	76,580	2,672.7	0.00
Sistema privado	45	238,500	1,020,261.6	0.42
Hidráulicas	2	9,500	2,595.0	0.00
Diesel	42	189,000	872,891.8	0.53
Turbogás	1	40,000	144,774.8	0.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Ponderados los totales por el potencial instalado. El factor de planta es un indicador de la intensidad de utilización de las plantas y se calcula dividiendo la energía eléctrica generada entre la capacidad instalada, multiplicada por el número de horas que tiene el año, 8760. Véase, por ejemplo, Antonio Alonso, Eric Fugarolas y Ricardo Cruz, "Futuros del sector eléctrico", en Daniel Reséndiz Núñez, El Sector Eléctrico de México, CFE/FCE, México, 1994, pág. 501.

En la estructura del potencial generador de energía eléctrica predomina el sector público con poco más de dos terceras partes, y sus hidroeléctricas destacan con 57% de ese total. Poco más del 40% restante recae en las plantas termoeléctricas, exclusivamente de diesel y turbogás. Esto quiere decir que el país no dispone de plantas carboeléctricas ni de ciclo combinado.

Esta estructura muestra tres particularidades: es altamente dependiente de la inversión pública, es decir, de la ENEE; se concentra todavía en la hidroenergía, por lo que depende en exceso del nivel de embalse de las centrales, que disminuye en épocas de sequía; no se dispone de plantas carboeléctricas o geotermoeléctricas, que son factibles en el país; no se observa desarrollo alguno de energía no convencional (eólica, de las olas, nuclear, etc.). Estos hechos muestran las enormes posibilidades de penetración de esta industria en la economía hondureña, así como de

diversificación en cuanto al empleo de sus fuentes primarias, considerando además que la electricidad sólo representa 6% del consumo total de energía.

Honduras mantiene intercambios energéticos con Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Éstos se habían reducido progresivamente a partir de 1992, principalmente a causa del agotamiento de las reservas de los países y de la reducción de los excedentes de energía hidroeléctrica que fueron comunes en los años ochenta, cuando entraron en operación los grandes proyectos en este campo.

Sin embargo, en 1996 los intercambios se intensificaron, y las exportaciones netas de electricidad de Honduras aumentaron 255%. Esto se debió al esfuerzo de las empresas centroamericanas para coordinar la operación de sus sistemas interconectados. Los contratos de generación independientes le permiten a la ENEE ofrecer excedentes a Costa Rica. Así, en 1996 se exportaron 160 GWh y se importaron 95 GWh, lo que arrojó un saldo neto considerable.

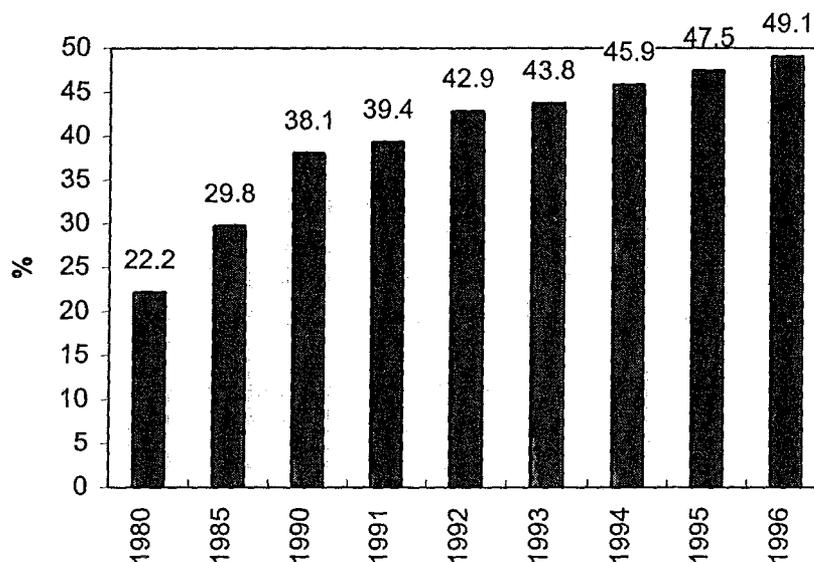
Se estima que en 1996, 49.4% de la población (aproximadamente 2.9 millones de personas) gozaba de los beneficios directos del servicio eléctrico. Aunque este índice todavía es bajo, la ENEE ha avanzado mucho en este proceso, ya que en los últimos cinco años ha conectado nuevos usuarios a una tasa de 7.5% promedio anual, casi tres veces la del incremento demográfico.

En 1990 las pérdidas se ubican en más de 20%, tasa que duplica a la de un sistema bien adaptado y administrado. Esto aumenta los costos de operación y determina la situación financiera de la ENEE. Se calcula en poco más de 30 millones de dólares anuales la pérdida por ese diferencial de ineficiencia, equivalente a 50% del servicio de la deuda de la ENEE, en un año.

Aunque las perspectivas hasta 1998 son muy favorables en términos de la relación oferta-demanda de energía eléctrica, para el mediano plazo se depende de manera vital de la entrada en operación, en 1999, de una nueva central de 72 MW de capacidad instalada. En adelante se instalará una de tamaño similar en promedio cada año hasta 2006, a fin de que la reserva de potencia se mantenga entre 25% y 13%. De lo contrario, desde 1999 podría reducirse la reserva de potencia a menos de 8%, y aumentarían los riesgos de racionamientos ante eventuales salidas de las unidades. Otro factor que puede influir en dicha reducción, de acuerdo con el plan de expansión elaborado por la ENEE y la CNEE, son las sequías. La postergación de los proyectos podría conducir a situaciones de desabastecimiento, como la experimentada en 1994.

Gráfico 12

HONDURAS: ÍNDICE DE ELECTRIFICACIÓN



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Además de estos proyectos, que incluyen uno biomásico de 15 MW, se contempla la interconexión con El Salvador y Guatemala, así como la ejecución de las obras del proyecto Sistema de Interconexión de los Países de América Central (SIEPAC) con este último país.²⁰⁷

El desarrollo de la industria está basado en la aprobación de la Ley Marco del subsector eléctrico de 1994, cuyo objetivo principal es regular las actividades de todos los actores de dicha industria, independientemente de su régimen de propiedad. La puesta en práctica de esta ley ha definido una nueva estructura de la industria eléctrica, pues implica la desintegración vertical de la ENEE, mediante la cual se separarán los segmentos de generación y transmisión del de distribución; también se contempla la desintegración horizontal en la distribución mediante la conformación de varias empresas distribuidoras.

La generación de energía eléctrica se pretende complementar con productores privados mediante la construcción de nuevas centrales o el arrendamiento de algunas existentes. Las empresas públicas, privadas o mixtas que se dediquen a tal actividad podrán vender su producción a un gran consumidor o a una empresa distribuidora, construyendo sus líneas de transmisión si fuera el caso, o directamente a la ENEE. En la transmisión, el Estado se reserva la conducción de la operación del Sistema de Transmisión y el Centro de Despacho.

²⁰⁷ En diciembre de 1996 el Gobierno de Honduras suscribió, junto con los otros cinco países centroamericanos, el Tratado Marco para la conformación del mercado eléctrico regional. Las seis empresas eléctricas de la región trabajan en la coordinación de dicho proyecto y en cumplimiento de lo acordado con el BID, el cual financiará parte del proyecto. Las primeras obras iniciarán su construcción en el año 2000.

Recuadro 13

LA CRISIS DE DESABASTECIMIENTO ELÉCTRICO DE 1994

Por su magnitud y alta concentración temporal, la crisis en el suministro eléctrico que experimentó la población hondureña en 1994 ha sido la más grave acaecida en la región centroamericana. Entre los principales orígenes y causas del desabastecimiento eléctrico pueden mencionarse:

1. Postergación de los planes de equipamiento y mal estado de varias centrales termoeléctricas. Desde la entrada del proyecto hidroeléctrico Francisco Morazán (anteriormente El Cajón) en 1985, la ENEE no instaló ninguna planta adicional. Las evaluaciones hechas por esa institución recomendaban la necesidad de nuevas inversiones a partir de 1991; sin embargo, problemas de índole financiero y de cumplimiento de otras metas no permitieron a la ENEE acordar financiamientos con la banca multilateral. De igual forma, y también por la situación financiera, la ENEE postergó el mantenimiento en sus unidades termoeléctricas, algunas de ellas muy antiguas. La crisis de suministro se hubiera minimizado en caso de haber estado disponibles dichas unidades.

2. Sequías e irregularidades en los regímenes hidrológicos. Estas variaciones, asociadas generalmente a la denominada "corriente del Niño", se han presentado cíclicamente en la región con cierta regularidad; sin embargo, por las condiciones del balance oferta-demanda, fue a inicios de 1990 cuando se vio más afectada la región centroamericana: Guatemala en 1991 y El Salvador y Nicaragua en 1992. En el caso de Costa Rica, que al igual que Honduras cubría casi todas sus necesidades con centrales hidroeléctricas, se licitaron tres turbinas de gas en 1990 ante el riesgo de sequía, las cuales entraron en operación un año más tarde. En el caso hondureño la crisis fue más grave por la alta dependencia que existía de una sola central, la hidroeléctrica El Cajón.

3. Dilución de las responsabilidades de rectoría del subsector. La crisis financiera de la ENEE, que se acentuó a fines de la década de los ochenta, justificaba una mayor intervención y cogestión del Ejecutivo en el subsector. En 1991 comienza el proceso de reestructuración de la industria eléctrica mediante la creación de la Comisión Nacional Supervisora de Servicios Públicos (CNSSP), con responsabilidad directa en la fijación de las tarifas, y la Comisión Nacional de Energía (CNE), encargada de asesorar al gobierno en la elaboración de planes y políticas para el subsector y supervisar el Contrato Plan entre la ENEE y el gobierno. No puede negarse que existía una excesiva supervisión del subsector eléctrico; sin embargo, esa situación también pudo provocar una dilución de las responsabilidades de rectoría del subsector.

A inicios de 1994, el sistema hondureño presentaba un ajustado balance oferta-demanda, situación que se agravó en los siguientes meses ante la notable disminución de los aportes hídricos entrantes a las hidroeléctricas. A comienzos de marzo la presa de la Central Francisco Morazán presentaba los niveles históricos más bajos, y se iniciaban los programas de racionamiento. El primer generador independiente empezó a entregar un pequeño aporte (24 MW), y alcanzó su capacidad contratada (54 MW) hasta finales de 1994. Fue poco lo que pudo aportar la cooperación internacional: a) los países vecinos del sur (Nicaragua, Costa Rica y Panamá) también sentían las consecuencias de la "corriente del Niño" y enfrentaban problemas para cubrir sus necesidades; b) las turbinas de gas proporcionadas por el gobierno mexicano, dados los tiempos de embalaje e instalación, empezaron a operar durante el mes de septiembre, y c) algunos excedentes existentes en Guatemala no se pudieron canalizar al no existir interconexión entre El Salvador y Honduras.

Ante estas circunstancias, la ENEE tuvo que aplicar, durante más de seis meses, un severo programa de racionamiento el cual alcanzó, en los períodos más acentuados de la crisis, hasta seis horas diarias de corte eléctrico. Se estima que no se pudo satisfacer 20% de las necesidades de electricidad (alrededor de 425 GWh), lo cual ocasionó altos costos a todos los sectores de la sociedad. Una evaluación realizada por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UPAPE)^{1/} estimaba un decrecimiento de la economía de 1.1% y una reducción de la producción manufacturera de 6.6%, ocasionados directamente por el desabastecimiento de electricidad. Además, aunque difícil de medir en una escala ampliamente aceptada, también deben mencionarse los altos costos políticos y sociales que sufrió el país como consecuencia de la escasez de electricidad.

^{1/} UPADE, Banco Central y ENEE, *Impacto de la crisis de energía eléctrica en la economía*, Tegucigalpa, octubre de 1994.

5. La industria petrolera

Durante la década de los ochenta la adquisición de petróleo crudo y productos refinados fue responsabilidad del Estado. Los volúmenes adquiridos eran manejados exclusivamente por la empresa Texaco, por medio de su refinería de Puerto Cortés en la costa atlántica. Esa compañía transnacional operaba bajo un contrato de ganancias garantizadas dentro del sistema de precios regulados por el Estado, y con márgenes fijados para la cadena de distribución. A raíz de la liberalización de las importaciones, decretada en octubre de 1992, dicha compañía convirtió la refinería en terminal de almacenamiento para dedicarse a la importación de productos ya refinados. Por su parte, la empresa Dippsa inició sus operaciones en 1991 con la puesta en marcha de una terminal de almacenamiento en la costa atlántica (denominada Petrotela), a la cual se agregó en 1993 una segunda terminal operada por la Esso, esta vez ubicada en la costa del Pacífico (denominada Petrosur).

En la actualidad participan en la importación de productos refinados, por un lado, Texaco y Dippsa y, por el otro, Shell que no cuenta con sus propias terminales. Tres compañías privadas generadoras de electricidad (EMCE, LUFUSA y ELCOSA) han obtenido licencias para importar directamente el combustible utilizado en sus centrales; las dos primeras ya lo hacen, utilizando la infraestructura de almacenamiento de la Texaco en Puerto Cortés. Por su parte, la empresa eléctrica pública ENEE ha desistido de iniciar esa actividad a causa de la rigidez administrativa, falta de experiencia e infraestructura adecuada.

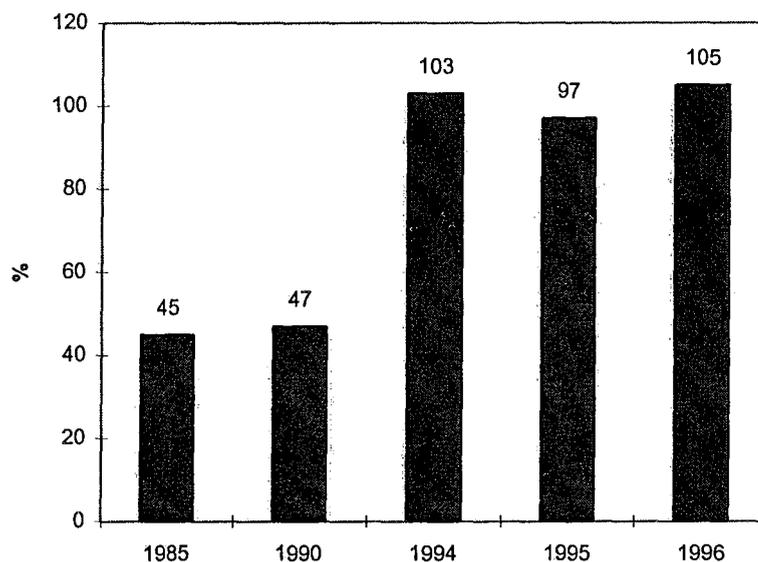
El transporte está en manos de empresarios independientes y, en menor medida, de las empresas petroleras extranjeras, en tanto que en la comercialización participan empresas transnacionales y empresarios locales; las primeras cuentan con 90% de las 320 gasolineras instaladas en el país y las segundas con el 10% restante. Durante el primer semestre de 1995, la estructura del mercado de combustible, excluyendo al gas licuado, fue la siguiente: Texaco 57%, Petrosur 23%, Shell 12% y Petrolera 8%.

En 1996 se importaron 8.9 millones de barriles de derivados del petróleo que dieron por resultado una factura de 233 millones de dólares, equivalentes a 12% de los ingresos por exportaciones totales de bienes y servicios. El diesel fue el producto más importante en este renglón: su participación en las compras externas fue de 40.8%, cifra muy por arriba de la alcanzada por las gasolinas (23%), el *fuel oil* (23%), las kerosinas (6.5%) y el gas licuado (5.8%), entre otros productos. Entre 1990 y 1996 las importaciones de gas licuado (GLP) presentaron un crecimiento explosivo de 43% como promedio anual; sin embargo, una fracción importante (50% en 1996) es exportada a otros países de la región.

Las adquisiciones de diesel y gasolina han sido menos dinámicas, pero sus ritmos de crecimiento fueron altamente significativos, ya que alcanzaron tasas de 25% y 17%, respectivamente; además, en ambos casos no existen exportaciones. Los principales abastecedores del país en productos refinados son Venezuela (48%) y los Estados Unidos (41%). Ambos países cubren 89% del mercado hondureño; el restante 11% procede del Caribe (2.2%), Panamá (3.3%), Trinidad y Tabago (1.8%) y otros centros productores.

Gráfico 13

HONDURAS: RELACIÓN IMPORTACIONES/CONSUMO



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Conviene señalar que Honduras importó derivados del petróleo en 1996 con un sobrecosto que en el caso del diesel ascendió a 1.70 dólares por barril, equivalente a 6.2 millones de dólares. Ese sobrecosto se explica porque en la fórmula de precios se aplica un recargo de 0.04 dólares por galón a los precios de referencia Platt's Costa del Golfo de los Estados Unidos (USGC).

Cuadro 58

HONDURAS: BALANCE DE HIDROCARBUROS

(Miles de barriles)

Año	Producción		Importación		Consumo	
	Petróleo	Derivados g/	Petróleo	Derivados g/	Petróleo	Derivados a/
1985	-	2,447	2,387	2,053	2,602	2,539
1990	-	2,946	3,106	2,539	3,106	5,449
1994	-	-	-	7,751	-	7,547
1995	-	-	-	8,942	-	9,196
1996	-	-	-	8,949	-	8,549

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Gas licuado, gasolinas, kero/jet, diesel, *fuel oil* y otros.

Nota: A lo largo de todo el período se han efectuado exportaciones marginales de derivados, con lo que se cierra el balance.

En 1996 se consumieron 8.5 millones de barriles de productos derivados, de los cuales 82% fueron para consumo final, y el restante 18% se dedicó a la generación de electricidad. Dentro del consumo final, el diesel comprende la mayor parte del mercado con 47%; le siguen las gasolinas (26%), el *fuel oil* (16%), las kerosinas (7%) y el GLP (4%). Entre 1992 y 1995 el consumo de combustible de la industria eléctrica estuvo dominado por el diesel, que llegó a suministrar casi 100% de la generación térmica.

La situación de emergencia que vivió el país durante la prolongada sequía a principios de la década y el estrecho margen de maniobra del parque de generación para responder a esa eventualidad (ya que está dominado por las centrales hidroeléctricas), ocasionaron importaciones masivas pero emergentes de diesel. Fue una alternativa costosa, pero consiguió solucionar el problema rápidamente. En 1996 disminuyó la presión sobre el parque de generación y el *fuel oil* regresó a un primer plano, acaparando 76% de ese mercado y relegando el diesel a un segundo lugar (24%). Con el cierre de la refinería local en 1993, finalizaron las compras de petróleo crudo y las exportaciones de productos refinados. Desde entonces se importa la totalidad de los derivados del petróleo consumidos en el país.

A fines de 1992 se puso en marcha una amplia reforma del subsector hidrocarburos con el propósito de incrementar la eficiencia en el sistema de abastecimiento de estos productos, mediante una mayor participación del sector privado y la liberalización de las fuerzas del mercado. Entre los ajustes más relevantes destacan las modificaciones en la política de precios y los cambios institucionales.

a) Cambios en la política de precios. La liberalización del subsector de hidrocarburos se puso en marcha en noviembre de 1992, con una fórmula de precios y un mecanismo de ajuste automático basado en el concepto de paridad de importación, tomando en cuenta los precios *posting* para el Caribe, el reconocimiento de un alto factor de peso muerto en el costo del transporte marítimo, así como parámetros de transporte terrestre variables según la zona del país.

b) Cambios institucionales. La Comisión Administradora de la Compra-venta y Comercialización del Petróleo y todos sus Derivados (CAP) —dependencia adscrita al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, que en otro tiempo detentaba el monopolio en la importación— se transformó en el ente encargado del cálculo, publicación y monitoreo de los precios. En la práctica también ha asumido algunas funciones de vigilancia y fiscalización de instalaciones y operaciones de la cadena de almacenamiento.

El proceso de liberalización no ha sido fácil. A pesar de la voluntad política expresada continuamente por el gobierno, así como de la asistencia técnica por parte de instituciones internacionales, los objetivos de la primera fase de liberalización todavía no han podido alcanzarse. Este hecho resulta de la falta de un adecuado marco legal, de las características del mercado y del poder de las transnacionales, actores protagónicos en el subsector petrolero hondureño.

6. Las fuentes nuevas y renovables

Con respecto a las fuentes nuevas y renovables, el desarrollo de pequeñas centrales hidroeléctricas, la cogeneración y las campañas de uso racional de energía son las que han tenido algún avance en

los últimos años. Actualmente, con financiamiento de la Unión Europea, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) ejecuta un proyecto para promover estas tres fuentes. A partir del inventario realizado por la ENEE de los sitios con posibilidades de construcción de pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, dicho proyecto promueve la inversión privada en estos recursos. Inicialmente se han seleccionado tres tipos, cuyas capacidades oscilan entre dos y cuatro MW. Por otro lado, el ingenio azucarero Yojoa ha identificado la posibilidad de instalar un esquema de cogeneración, para vender alrededor de seis MW a la ENEE.

En la parte correspondiente al uso racional de energía conviene mencionar que, por iniciativa de la ENEE, en 1995 se organizó un comité de ahorro de energía (CNURE), presidido por un representante de la empresa privada, e integrado, entre otros, por la propia empresa y la SERNA. Este comité maneja las campañas de ahorro de energía, particularmente en las escuelas, así como la publicación de algunos folletos ilustrativos. La ENEE, dentro del proyecto con la Unión Europea, está realizando auditorias electroenergéticas, comenzando en las industrias y las oficinas de las Secretarías de Estado. Asimismo, se han dado charlas educativas y se ha promovido la creación de comités de ahorro en cada sitio.

7. Los combustibles tradicionales

La cuantificación del consumo de leña en Honduras, principal fuente de energía del país, presenta dificultades metodológicas y prácticas, por lo que las cifras al respecto deben ser manejadas con prudencia. Los valores sobre los consumos totales se originan a partir de estimaciones sujetas a márgenes de error apreciables por la cantidad de variables en juego, los diferentes coeficientes de conversión y unidades de medida utilizados. Además, no existe información actualizada con base en encuestas.

Del cuadro 59 se desprende que la leña domina el consumo en el sector residencial, pero que su importancia ha disminuido en las últimas décadas. Al ser su principal uso la cocción de alimentos, la leña está siendo sustituida por el GLP; en hogares de altos ingresos, la electricidad participa en el proceso de sustitución, aunque en forma aún limitada.

El consumo de kerosene, otro combustible sustituto de la leña, decreció en 1993 y, sobre todo, en 1994 (-1.5% y - 35.7%, respectivamente). Un comportamiento opuesto y sin precedentes registró el consumo de GLP: en 1994 casi duplicó la cifra del año anterior, mientras que en 1995 volvió a aumentar en más de 50%. Lo anterior indica que se está sustituyendo, simultáneamente, al kerosene y a la leña. En la medida en que la electricidad aumente su cobertura hacia la población marginada, el kerosene también será desplazado como fuente de iluminación.

Con base en una encuesta realizada por SECPLAN en 1979, en la construcción del balance energético anual se asume que la industria representa 10% del consumo total de leña. En 1988, la COHDEFOR estimó que esa cifra, incluyendo la producción de carbón, era de 13%. Desgraciadamente no existen estimaciones más recientes basadas en estudios de campo.

Cuadro 59

HONDURAS: CONSUMO FINAL DE ENERGÍA EN EL SECTOR RESIDENCIAL, 1970- 1994

(10³ barriles equivalentes de petróleo y porcentajes)

Forma de energía	1970		1980		1990		1994	
Total	6,385	100.0	7,890	100.0	9,541	100.0	9,826	100.0
Leña	6,026	94.4	7,217	91.5	8,721	91.4	8,760	89.1
Electricidad	77	1.2	235	2.9	491	5.1	658	6.7
GLP	33	0.6	71	0.9	84	0.9	174	1.8
Kerosene	220	3.4	331	4.2	201	2.1	173	1.8
Carbón de leña	29	0.4	36	0.5	43	0.5	61	0.6

Fuente: OLADE, Sistema de Información Energética y Económica, 1995, Quito, Ecuador, 1996.

La leña es la principal fuente de energía de diversas actividades productivas, principalmente de las industrias tradicionales en zonas rurales. Entre ellas se encuentran las ladrilleras, salineras, caleras y panaderías, las cuales constituyen una fuente importante de empleo e ingresos para la población rural. Se trata de actividades complementarias a la producción agrícola del campesino, que le aseguran una fuente de ingresos en los períodos de baja actividad agrícola; por consiguiente es una actividad generalmente propia de la estación. En esas industrias el consumo de leña es intensivo y concentrado en el tiempo. Ello justifica la existencia de un mercado establecido y el abastecimiento se contrata con camioneros o contratistas; los costos de la leña representan más de 50% del costo de producción. Por sus características —estacionalidad y uso intensivo—, la demanda industrial de leña es depredatoria del bosque y contribuye a la deforestación.

La baja eficiencia de la producción de leña para usos energéticos agrava el fenómeno. En efecto, dadas las pobres condiciones tecnológicas de la industria forestal, entre 47% y 52% del volumen inicial de las trozas se convierten en desperdicio. Se estima que los aserraderos generan anualmente unas 330,000 toneladas de residuos forestales, potencial que podría aprovecharse para generar energía eléctrica mediante la cogeneración; desafortunadamente, aún no es una práctica de la industria forestal del país.

La población consumidora de leña es una variable determinante en el proceso de transición energética. Existen evidencias que indican que el porcentaje de viviendas que utilizan sólo leña ha disminuido sistemáticamente. A partir del censo de población y vivienda de 1988, se concluye que 74% del total de las viviendas utilizaba leña como combustible principal de cocina, en tanto que los censos de 1961 y 1974 ubicaban este valor en 91.6% y 81.7%, respectivamente. Para años más recientes no existen datos a partir del censo. Según la COHDEFOR las viviendas en esa situación serían alrededor de 74% en 1994.

En términos de contenido energético, la leña es el combustible más barato. Con los precios de 1995, un BPCE de leña costaba 163.45 lempiras, mientras que un BPCE de kerosene se

compraría por 399.28 lempiras, y el GLP en 1,226.6 lempiras.²⁰⁸ Sin embargo, esta es una ventaja aparente, ya que la eficiencia térmica de las cocinas de leña es extremadamente baja (5%), de acuerdo con el Banco Mundial, mientras que las cocinas de kerosene y GLP tienen eficiencias estimadas entre 15% y 28%, respectivamente.

En términos de energía útil en 1995, el kerosene es el combustible más barato. La encuesta realizada en 1992 mostró que en tres años las viviendas que consumían leña en las ciudades se habían reducido 5.5%; de éstas 64% había cambiado a kerosene, 16% a GLP y 16% a electricidad.

La leña se puede recoger libremente en lugares propicios, o se puede comprar en pequeñas unidades (leños), adecuándose de mejor manera al presupuesto diario familiar y, al contrario del kerosene y del GLP, no necesita equipamiento. El uso de kerosene es generalmente cuestionado por la población por su olor penetrante.

Existe una barrera difícil de franquear para que el consumidor pobre tenga acceso al kerosene o al GLP a causa del costo de las cocinas. En 1996 una cocina de kerosene de dos quemadores costaba 160 lempiras, mientras que una de GLP del mismo número de quemadores costaba 850 lempiras. En 1996 el costo de la canasta básica mensual se estimaba en 818.5 lempiras, poco menos que el de la cocina de gas, en tanto que el costo de la cocina de kerosene representa sólo 20% de la canasta básica.

El mercado de la leña está poco organizado; los productores de leña con fines comerciales, con la excepción de ciertos casos en Ojojona y Lepaterique, actúan en forma individual, encargándose cada quién de organizar el corte, el transporte y la venta. El corte se realiza generalmente en bosques de propiedad pública. No se tiene conocimiento de la existencia de grandes depósitos o almacenes de leña, por lo que llega al consumidor final, pasando por el productor-transportista, a través de pequeñas tiendas y pulperías que la revenden. En general, el mercado de la leña es muy poco conocido aún por las autoridades forestales que lo regulan.

El bajo desarrollo del mercado leñero es un síntoma de la abundancia relativa del recurso y de la ineficiencia de la regulación sobre el corte de leña. En la medida en que se perciba la escasez del recurso, su precio aumentará, su comercio se constituirá en una actividad comercial atractiva y el mercado se organizará. El límite a este proceso está dado por nivel de ingresos de la población que, al disponer de suficientes recursos económicos, cambiaría a usar kerosene o GLP si el precio de la leña se elevara.

Asumiendo que 90% de los hogares urbanos y 30% de los rurales compran leña, la COHDEFOR estimó que las ventas totales ascendieron a unos 100 millones de lempiras en 1986, cantidad superior a las ventas de electricidad, gas y agua.²⁰⁹

²⁰⁸ El "leño" es la unidad de precios de la leña utilizada en los botines del Banco Central de Honduras, y corresponde a 2.5 kilogramos y 3,500 kcal/kg. Los valores de eficiencias se tomaron de datos del Banco Mundial publicados en *Rural Energy and Development*, 1997.

²⁰⁹ Véase CEPAL, *Honduras: diagnóstico de las fuentes de energías nuevas y renovables y el uso racional de la energía* (LC/MEX/R.96), 21 de enero de 1988.

El Plan Forestal estima que entre 1996 y 2000 la leña generaría anualmente un volumen de venta de 1,672 millones de lempiras, que al cambio de 13 lempiras por dólar representan aproximadamente 128.6 millones de dólares por año. De acuerdo con la misma fuente, las actividades relacionadas con el uso de la leña como combustible generaron 28,396 empleos en 1996. Y en este año, las importaciones de los combustibles sustitutos de ésta representaron 13.5 millones de dólares; el GLP y el kerosene ocuparon 16.7 millones de dólares. Conjuntamente se estimó 10.3% de las importaciones totales de petróleo.²¹⁰

Por otra parte, la combustión de la leña expone a mujeres y a niños a elevados niveles de material particulado durante varias horas al día, lo que causa serios efectos sobre la salud humana, según estudios recientes. También se exponen a un alto grado de monóxido de carbono, un subproducto siempre presente en la combustión de la leña que interfiere con el proceso normal de absorción de oxígeno del cuerpo humano. Los estudios realizados demuestran que la presencia de humo dentro de los hogares contribuye a infecciones respiratorias agudas, una de las causas más frecuentes de muerte infantil en los países en desarrollo.

Según el Plan Forestal 1996-2015, el 53% del territorio nacional de Honduras estaba cubierto de bosques en 1996, una situación todavía privilegiada en América Latina y el Caribe (véase el cuadro 60). Sólo cuatro países en la región superaban a Honduras en ese renglón. Sin embargo, esta situación está cambiando rápidamente. Hace apenas unas dos décadas, 88% del territorio nacional eran bosques, lo que da una idea de la magnitud de la deforestación causada, sobre todo por la expansión de la frontera agrícola, cuyo movimiento se aceleró a partir de los ochenta.²¹¹

Cuadro 60

HONDURAS: USO ACTUAL DEL SUELO EN 1996

Tipo	Superficie (10 ³ hectáreas)	Porcentajes
Total	11,249.2	100.0
Tierras con cobertura forestal	5,989.6	53.2
Bosque latifoliado	2,917.8	25.9
Bosque de pino	2,512.7	22.3
Bosque mixto	559.1	5.0
Uso agrícola y ganadero	3,607.4	32.6
Área deforestada	1,652.2	14.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de COHDEFOR.

Honduras es el principal productor forestal de Centroamérica. La industria forestal contribuye en aproximadamente 5% al PIB y con unos 45 millones de dólares en exportaciones, de acuerdo con

²¹⁰ La sustitución masiva de la leña haría aumentar significativamente las importaciones de estos dos energéticos; sin embargo, su volumen no debería superar más de 10% del total de las importaciones de derivados del petróleo cuando se hayan alcanzado niveles de sustitución más avanzados.

²¹¹ Fundación Nacional de Desarrollo (FUNDESA), *El Último Despale*, FUNDESCA, Costa Rica, 1994.

el último dato disponible. A pesar de este potencial, las limitaciones de las políticas forestales a mediano y largo plazo no han permitido propiciar un verdadero desarrollo sostenible; por el contrario, en las últimas décadas la deforestación ha alcanzado dimensiones alarmantes. Se estima que anualmente desaparecen 108,000 hectáreas de bosque en el país.

De acuerdo con información de la FAO, entre 1976 y 1980 la tasa promedio anual de deforestación fue de 2.4%, para luego reducirse entre 1981 y 1990 a 2% por año. A pesar de esa disminución, la tasa de deforestación sigue estando entre las más altas del continente americano y contribuye al incremento de la erosión, la degradación de los suelos, la destrucción de hábitats para la flora y la fauna, la disminución de la biodiversidad, la desestabilización de cuencas hidrográficas y el peligro de inundaciones.

La problemática de las energías tradicionales no ha recibido una atención sistemática por parte de los poderes públicos. Esto se debe en buena medida a la falta de coordinación de las instituciones directamente responsables, tanto desde el sector forestal, como desde el energético. No es de extrañar, por lo tanto, la carencia de información completa y sistemática que permita sustentar recomendaciones y acciones para reglamentar y proponer planes de desarrollo subsectoriales. Las acciones para optimizar, racionalizar y promover el uso eficiente y sustentable de los recursos dendroenergéticos, así como para promover el desarrollo social y económico de los actores involucrados, han sido, hasta hace poco tiempo, escasas y poco efectivas.

Dentro de la política para la utilización forestal con fines energéticos, el Plan de Acción Forestal de 1996-2015 prevé la ejecución de una serie de medidas para la utilización sostenible en el largo plazo de los recursos mencionados, entre las que se cuentan las siguientes:

- a) Crear un fondo de reposición forestal con aportaciones de industrias consumidoras de leña, las cuales actualmente no se abastecen de fuentes con producción sostenida.
- b) Mejorar la eficiencia de los fogones domésticos y hornos industriales.
- c) Continuar con el proceso de reconversión de la industria consumidora de Búnker-C para que use carbón vegetal pulverizado, el cual puede ser producido por comunidades ubicadas en sitios lejanos a las industrias, mediante el uso de residuos del bosque y productos de raleo y podas como materia prima.
- d) Establecer condiciones técnicas, legales y administrativas para fomentar la generación de energía eléctrica a partir de residuos de la industria forestal y de cortas intermedias del bosque natural.²¹²
- e) Finalmente, cabe destacar que el BID ha acordado financiar una serie de estudios que buscan analizar y evaluar fuentes de energía, dentro de las cuales se encuentra los bosques. Se prevé la realización de estudios básicos con miras a evaluar el potencial de los bosques y de las estufas mejoradas, así como las condiciones para incluir el tema de la dendroenergía como tarea de la AFE/COHDEFOR.

²¹² SECPLAN, AFE - COHDEFOR, GTZ, Tegucigalpa, mayo de 1996.

BIBLIOGRAFÍA

Los desafíos del capital humano: población y condiciones sociales

- Agencia de Cooperación Internacional del Japón/Ministerio de Salud Pública (1996), *Estudio para las estrategias y planes para el mejoramiento de la situación de la salud en la República de Honduras* (borrador de informe final), julio.
- Banco Mundial (1994), *Honduras Country Economic Memorandum/Poverty Assessment*, World Bank report No. 13317-HO, noviembre.
- Banco Mundial/IADB (1995), *Honduras, Reforming public investment and infrastructure sectors*, World Bank report No. 14084-HO, septiembre.
- Castillo, Daniel (s/f), *Situación del sector vivienda en Honduras: Problemática y acciones a seguir*, documento presentado en el V Encuentro Centroamericano de Instituciones de Financiamiento y Desarrollo Habitacional, mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1993), "El impacto económico y social de la migración en Centroamérica", *Estudios e informes de la CEPAL*, No. 89 (S.93.II.G.3), marzo.
- (1995), *Seguridad social y equidad en el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.268), México, junio.
- (1997), *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1996* (E/S.97.II.G.1), febrero.
- DGEC (Dirección General de Estadísticas y Censos) (1996), *14a. Encuesta Permanente de Hogares, octubre 1995*, Tegucigalpa, Honduras, mayo.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997), *Balance of Payments Statistics Yearbook, 1996*, Washington, D. C.
- Gobierno de Honduras (1991), *PAN-II, Plan de Acción Nacional de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud*, segundo seguimiento.
- Gobierno de Honduras/FNUAP (1995), *Informe Ejercicio y Revisión de Programa y Desarrollo de Estrategias 1995*, octubre, mimeo.
- IHSS (Instituto Hondureño de Seguridad Social)/Departamento Estadístico y Actuarial (1966), *El IHSS en cifras*.
- Ministerio de Salud Pública, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) (s/f) *IMMER-90: Investigación de mortalidad de mujeres en edad reproductiva*.

- (s/f), *IMMER-95: Investigación de mortalidad de mujeres en edad reproductiva*, anexo 2.
- Ministerio de Salud Pública (s/f), *Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar*.
- (1996), *Estadísticas de salud 1996*, hospitales y ambulatoria.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud) (1997), *Las condiciones de salud en las Américas*, Honduras (tercer borrador), mimeo, junio.
- (1997), <http://www.paho-who.hn/salud3.htm#salud>, mayo.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1993), *World Population Monitoring 1993*, United Nations sales publications No. E.95.XIII.8.
- (1996), *Yearbook 1994*, United Nations Sales Publication No. E/F.96.XIII.1.
- (1996), *World population prospects: the 1996 Revision, Annex I: demographic indicators*, Population Division, mimeo, octubre.
- Pérez, Sina (1995), *Impacto socio-laboral de maquilas y zonas francas en Centroamérica y República Dominicana*, OIT, Documento de trabajo 16, San José, Costa Rica.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos) (1997), *Reanudación del segundo período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva, Perfiles de las estrategias en los países*, Honduras, WPF/EB.2R/97/3Add.4, Roma, abril.
- Rogers, y otros (1996), *Determinants of household food security in Honduras. A report on the National Household Consumption, Income, Expenditure and Nutrition Survey, 1993-1994*, Washington, D. C., U. S. Agency for International Development, noviembre.
- Ruta Social (1996), *Honduras: El gasto oficial y su eficiencia*, Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN/UNICEF/PNUD (1995), *Plan de Acción Nacional de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud*, Segundo Informe de Seguimiento y Evaluación de las Metas Principales.
- SECPLAN/UNIS (1995), *Estudio del gasto social y su desagregación en educación y salud 1990-1993*, Tegucigalpa, Honduras.
- Secretaría de Educación Pública (1996), *Educación en cifras*.
- Secretaría de Planificación (1992), *Coordinación y Presupuesto, Proyecciones de Población de Honduras por sexo y edad, 1988-2050*, Tegucigalpa, Honduras, septiembre.
- Secretaría de Salud/OPS (1997), *Honduras: salud para todos (tercera evaluación)*, Tegucigalpa, Honduras, marzo.

- (1995), *Informe de seguimiento y evaluación en salud y nutrición. Estado de los principales indicadores a nivel regional*, Tegucigalpa, Honduras.
- (1996), *Condiciones de agua y saneamiento en Honduras, 1990-1995*, Análisis de la encuesta de hogares, Tegucigalpa, Honduras, octubre.
- (1997), *El gasto social: instrumento de política pública*, Tegucigalpa, Honduras.
- SETCO (1997), *El gasto social: instrumento de política pública*, Tegucigalpa, Honduras.
- (1997), *Política Social: desarrollo social y superación de la pobreza*, Tegucigalpa, Honduras, mayo.
- SECTO/UNICEF/Ruta Social (1997), *Plan de Acción Nacional de Desarrollo Humano, Infancia y Juventud (Informe avance hacia las metas de media década)*, Tegucigalpa, Honduras.
- Social Security Administration/Office of research and statistics (1995), *Social security programs throughout the world- 1995*, SSA Publication No. 13-11805, julio.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1995), *Statistical Yearbook 1995*, París, Francia.
- Unidad Regional de Asistencia Técnica para el Sector Social (1996), *Honduras: el gasto social y su eficiencia*, julio.

El círculo de la pobreza: las dimensiones del problema

- Banco Mundial (1993), *Informe Sobre el Desarrollo Mundial*.
- (1994), *Honduras, Memorando Económico y Evaluación de la Pobreza*.
- BCH (Banco Central de Honduras) (1996), *Tendencias del Empleo e Ingresos por Actividad Económica en Honduras*, septiembre.
- BID-SECPLAN-UNICEF (1996), *Pobreza y política social*, agosto.
- Brodersohn, Víctor (1994), *Focalización de Programas de Superación de la Pobreza*, CINDES, Buenos Aires, Argentina.
- Castellanos, Julieta (1993), "Pobreza, desarrollo y democracia", *Puntos de vista*, revista de análisis político y social, CEDOH.
- CEPAL (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile.
- (1995), *El debate actual de la política social en América Latina*, Santiago de Chile.

- ECPLAN/OIT/ENUAP (1994), *Pobreza, Potencialidad y Focalización Municipal. Honduras*, Libro Q.
- El Colegio de la Frontera Norte (1994), *La Pobreza: Aspectos Teóricos, Metodológicos y Empíricos*, publicación semestral.
- FHIS (Fondo Hondureño de Inversión Social) (1997), "Una Respuesta Eficaz", *Revista Cambio Empresarial No. 7*, Tegucigalpa, Honduras.
- Flores G., Mirna L. (1993), "La Pobreza Rural en Honduras", *Puntos de vista*, revista de análisis político y social, CEDOH.
- Gobierno de la República de Honduras, Política Social (1996), *Desarrollo Social y Superación de Pobreza*, Tegucigalpa, Honduras.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (1996), *Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste*, Oscar Altimir.
- (1996), *En busca de otra modalidad de desarrollo*, Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno.
- (1996), *Los fondos de la inversión social en América Latina*, Gabriel Siri.
- Ministerio de Salud Pública, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) (1990), *Investigación sobre Mortalidad de Mujeres en edad reproductiva con énfasis en Mortalidad Materna*, Honduras.
- Mondragón Hernández, Roxana (1993), *Método de Tablas de Vida Económicamente Activa*.
- OPS/OMS (1993), *La salud-enfermedad de las mujeres centroamericanas a inicios de la década de los noventa. Un enfoque de género*.
- PRAF (Programa de Asignación Familiar) (1996), *Memorias 1994-1995*, Tegucigalpa, Honduras.
- Rodríguez de Simons, Leticia (1992), *Diferenciales Geográficos y Socioeconómicos de la Mortalidad Infantil en Honduras 1974-1985*, UNAH.
- SECPLAN-FNUAP (1994), *La pobreza en Honduras*.
- (1995), *Panorama Femenino en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN/UNICEF (1995), *Análisis de situación de la infancia, mujer y juventud*, Honduras.
- SECPLAN-UNICEF-PNUD (1995), *Informe de Seguimiento y Evaluación en Salud y Nutrición*.
- (1995), *Estudio del Gasto Social y su Desagregación en Educación y Salud*.
- Suazo, Javier (1996), *La Política Agraria en Honduras durante los 90s*, CEDOH.

----- (1997), *La Reforma Institucional del Estado ¿Avance o Retroceso?*, ASOHDEICO.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1997), *Informe de Avance hacia las Metas de Media Década y Perspectivas hacia el año 2000*.

UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (1996), *Estado y políticas sociales después del ajuste*, Carlos M. Villas (Coordinador).

Restricciones en la formación del capital humano: la infancia y la juventud

Aguilar, Reynelda (1992), "Familia, pobreza y políticas de bienestar en Honduras", en Childhope, Radda Barnen, *Estado, políticas públicas y condiciones de la infancia en Centroamérica y México*, primera edición, Guatemala.

----- (1993), "La prostitución infantil", *Puntos de Vista*, Revista No. 7, Licenciatura en Sociología, UNAH y CEDOH, mayo.

Banco Mundial (1996), *Una Estrategia Enfocada a los Jóvenes en Riesgo*, División de Recursos Humanos, Departamento III, Región de América Latina y El Caribe, febrero.

Baumgartner, Mary P. (1993), "Violent Networks: The Origins and Management of Domestic Conflict", *Agression and Violence. Social Interactionist Perspectives*, Felson, Richard B., y Tedeschi, James, Editors, Washington, D. C. American Psychological Association.

Bellamy, Carol (1997), *Estado Mundial de la Infancia 1997*, resumen, UNICEF.

Botero Z., Martha L. (1996), *Los jóvenes de Honduras en cifras*, poligrafiado, Consejo Nacional de la Juventud, Tegucigalpa, Honduras.

----- (1997), Contexto general en el que se desenvuelven los jóvenes; aspectos institucionales del CONJUVE; actividades desarrolladas entre 1994 y julio de 1997 y perspectivas, Poligrafiado Consejo Nacional de la Juventud, Tegucigalpa, Honduras.

----- (1997), *Indicadores seleccionados de la situación de los jóvenes en Honduras*, poligrafiado, Consejo Nacional de la Juventud, Tegucigalpa, Honduras.

Castellanos, Julieta (1993), "Violencia y Delincuencia en Honduras", *Puntos de Vista*, Revista No. 7, Licenciatura en Sociología, UNAH y CEDOH, mayo.

Castillo, Dora y Arcadia Banegas (1993), *Diagnóstico sobre Maltrato Juvenil en Honduras*, UNICEF, Fundación Hondureña contra el maltrato de la Infancia, Amparo al niño.

COIPRODEN (1993), *Las niñas y los niños, el presente de Honduras*, informe independiente sobre la situación de la niñez en Honduras respecto de la Convención de los Derechos del Niño, Tegucigalpa, Honduras.

----- (1996), *Informe Alternativo. Honduras 1995*, Comisión Europea Save the Children, Pueblito, Tegucigalpa, Honduras.

----- (1996), *Niños y Niñas en Honduras*, Boletín mensual, Tegucigalpa, Honduras, agosto.

Comisión Nacional Coordinadora de los Derechos del Niño, UNICEF (1997), *En Honduras, las niñas y los niños son PRIMERO*, Tegucigalpa, Honduras.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (1995), *Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los derechos Humanos*, Decreto No. 153-95 del Congreso Nacional de la República de Honduras, Gaceta No. 27.811, Honduras.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, Delegación Regional Centro Oriental (s/f), *Los derechos de los Niños y Niñas de Honduras, Políticas hacia la infancia a nivel municipal*, Área de Educación y Promoción, Comayagüela, M.D.C.

Congreso Nacional de la República de Honduras (1996), *Código de la Niñez y de la Adolescencia*, Junta Nacional de Bienestar Social al Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, Decreto No. 73-96, Honduras.

CONJUVE (Consejo Nacional de la Juventud) (1983), "Ley del Consejo Nacional de la Juventud", Decreto No. 179-83, *La Gaceta*.

----- (1994), *Plan Nacional de Juventud de Honduras*, Tegucigalpa, Honduras, noviembre.

Defensoría de los Habitantes, Unión Europea, Consejo Nacional de Rectores, PNUD (1997), *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Informe No. 3, 1996, Costa Rica.

Del Cid, Rafael y otros (1994), *La economía popular en Honduras. Trabajo Informal y Género*, CEPROD/CIID/OIT/FHIS.

DGEC y Proyecto Político Social, Población, Género y Empleo, Honduras 94/PO2 (1996), *Proyecciones de Población*.

DGEC (1996), *Encuestas de Hogares, octubre 1995*, Edición mayo.

Encinas, José L. (1994), *Bandas Juveniles. Perspectivas Teóricas*, Ed. Trillas, México.

Estrada, Janina (1991), *Perfil Sociodemográfico de la Juventud Hondureña*, Documento de Trabajo No. 29, UDIP-UNAH.

- FNUAP, OMS, PNÚD, UNESCO Y UNICEF (1994), *La iniciativa 20/20, Acceso universal a los servicios sociales básicos para el desarrollo humano sostenible*, reimpresión, Cumbre de Desarrollo Social, Oslo, Noruega.
- Gearhart, Judith, Martín Barahona, Francisco Silva (1997), *Análisis de la situación del trabajo infantil en Honduras*, borrador final, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Tegucigalpa, Honduras.
- González, Daniel (1996), "Delincuencia Juvenil y Seguridad Ciudadana", *Revista Nueva Doctrina Penal*, Tomo B, Segundo Semestre, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires.
- Grillo, Milena y Tatiana Triguear (1997), *Propuesta de Plan de Acción para la Comisión Permanente de Trabajo contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en Costa Rica*, Fundación Paniamor y Fundación PROCAL, San José, Costa Rica.
- Hart, Roger A. (1994), "La participación de los Niños: De la participación simbólica a la participación auténtica, Bogotá", citado en Liebel, Manfred, *Protagonismo Infantil, Movimientos de Niños Trabajadores en América Latina*, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, Nicaragua.
- Hernández, Ana Corina (1997), *Diagnóstico de la Situación Institucional del Consejo Nacional de la Juventud-Honduras*, Organización Iberoamericana de la Juventud, Unión Europea, Tegucigalpa, Honduras.
- INFOP (Instituto Nacional de Formación Profesional) (1993), *Memoria 1993*, Tegucigalpa, Honduras.
- JNBS (Junta Nacional de Bienestar Social) (1996), *Boletín Informativo 1996*, Departamento de Planificación y Evaluación Sectorial, Tegucigalpa, Honduras.
- JNBS/CONJUVE/UNICEF (1996), *Así somos, así pensamos, los niños y los jóvenes hondureños opinan*, Honduras.
- Kennedy, Mirtha y Melissa Cardoza (s/f), *Mujeres en la maquila. El caso de la ZIP Choloma*, Centro de Estudios de la Mujer CEMH.
- Krauskopf, Dina (1995), *Las Conductas de Riesgo en la Fase Juvenil*, presentado al Encuentro Internacional sobre Salud Adolescente, Organización Iberoamericana de la Juventud, UNFPA, OPS, Ministerio de la Juventud de Colombia, Cartagena de Indias.

- (1995), *Perspectivas sobre Políticas Gubernamentales de Juventud y Empleo en Centroamérica*, ponencia presentada en la Mesa Redonda "Las Políticas de Empleo Juvenil en América Latina", Encuentro Internacional de Juventud, Subregiones México-Caribe y Centroamérica, Organización Iberoamericana de la Juventud, Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina, Atención a la Juventud de México, México, D. F.
- (1996), *Estudio en profundidad del Programa de Atención Integral a la Salud Adolescente en Costa Rica*, Organización Iberoamericana de la Juventud, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, San José, Costa Rica.
- (1996), "Violencia Juvenil: Alerta Social", *La crisis social: Desintegración familiar, valores y violencia social*, Revista parlamentaria, Vol. 4, No. 3, San José, Costa Rica, diciembre.
- Krauskopf, Dina y Minor Mora (1997), *Diagnóstico Institucional de los Organismos de Juventud en Centroamérica*, Organización Iberoamericana de la Juventud, Unión Europea, San José, Costa Rica.
- La Gaceta (1952), *Decreto Número 44. Ley de Trabajo de Menores y Mujeres*, República de Honduras, febrero.
- (1996), *Decreto Número 65-95 del Congreso Nacional sobre el Servicio Militar en Forma Voluntaria*, República de Honduras, mayo.
- Larraín, Soledad (1996), *Violencia Familiar y la Trasmisión de Pautas de Comportamiento Social*, presentado en el "Encuentro Hacia un Enfoque Integrado de Desarrollo: Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana", Washington, D. C, documento, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Liebel, Manfred (1994), *Protagonismo Infantil. Movimientos de Niños Trabajadores en América Latina*, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, Nicaragua.
- López de Mazier, Armida (1990), *La mujer hondureña en Cifras*, documento de trabajo No. 1, UDIP-UNAH, mayo.
- (1991), *La Mujer Hondureña Jefa de Hogar*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Unidad de Docencia e Investigación en Población (FCE-UNAH), Tegucigalpa, Honduras.
- Meléndez Almendárez, Sara Lorena (1995), Dirección de Investigación Criminal, "Unidad de delitos contra personas menores de edad y delitos contra la libertad sexual", Tegucigalpa, Honduras, septiembre.
- Ministerio de Salud Pública (1995), *Propuesta del Primer Plan de Mediano Plazo para la reorientación de los procesos de Formación y Capacitación en Sexualidad, ETS/VIH/SIDA a Maestros, Escolares, Adolescentes y Padres de Familia en las Regiones de Salud, 1905-1999*, Documento de Trabajo, Subsecretaría de Riesgos poblacionales, División ETS/SIDA, Honduras.

- Ministerio de Salud Pública (1997), División ETS/SIDA, *Estadío clínico de la infección VIH, período 1985*, Honduras, febrero.
- Ministerio de Salud Pública (1997), *Documento preliminar de Proyecto ONUSIDA*, Programa Sida, Honduras.
- Ministerio de Salud Pública OPS/OMS, BASICS/AID (s/f), *Plan operativo para el reforzamiento de las acciones de atención integral del niño, 1997-1998*, Honduras.
- (s/f), *Plan Operativo para el reforzamiento de las acciones de atención integral del niño 1997-1998*, República de Honduras.
- Ministerio de Salud Pública, Proforma SIDA (1997), *Documento preliminar de Proyecto PMI SIDA (1997)*.
- Moreno, Wagner (1992), *Representaciones sociales del proyecto de vida y elección ocupacional en adolescentes nicoyanos inscritos y no inscritos en el sistema educativo formal*, Tesis para optar a la licenciatura en Psicología, Universidad de Costa Rica, San José.
- Ochoa, Ricardo (1997), *Informe de actividades de la Clínica de Atención Integral a la adolescente Embarazada*, Hospital Escuela, Departamento de Gineco-Obstetricia, Tegucigalpa, Honduras, enero-junio.
- Osegueda de Ochoa, Margarita y Germán Moncada (1992), *Las Metodologías de Atención de Niños en las Calles: una práctica en permanente construcción*, Maestría Latinoamericana de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- Pérez, Laura y Arlette Pichardo (1994), *La pobreza en el Istmo Centroamericano, vista desde la perspectiva de las mujeres*, CEPAL/IICA/OMS/OPS/ANDAR/UNICEF/Embajada de Holanda/UNICEFEM/CCE/UICN, Cruz Roja Internacional/ FLACSO, abril.
- Pilotti (1994), *Infancia en riesgo Social y Políticas Sociales en Chile*, ILANUD, Montevideo.
- Pisoni, Rodolfo, Reinelda Aguilar, Raúl Zepeda y Daniel Vartanián (1993), "Situación del Trabajo Infantil en Centroamérica", *El Trabajo Infantil en América Central*, Programa Internacional sobre la Abolición del Trabajo Infantil (IPEC), Departamento de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, OIT, Ginebra, Suiza.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997), *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.
- República de Honduras (1982), *Constitución de la República de Honduras. Decreto No. 131*, 11 de enero.
- Reuben, Willy (1990), *La Juventud Rural en América Latina y el Caribe*, Serie Publicaciones Misceláneas, IICA, San José, Costa Rica.

- Reyes Piedra, Manuel Hernando (1997), *Ayuda Memoria de la Jornada de intercambio de algunas experiencias del Ministerio de Salud en el abordaje de la problemática de los y las escolares y adolescentes*, Ministerio de Salud, Subsecretaría de Riesgo de Poblaciones, Departamento de Salud Materno Infantil, Tegucigalpa, Honduras, marzo.
- Roca, Marco Antonio (1996), "Proyecto Lineamientos para la erradicación de la pobreza en Honduras", información para la Cumbre de Cooperantes el 20 de agosto de 1996 en Tegucigalpa, Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Honduras.
- Rosa de Irma, Violeta (1990), *Análisis del Código de Familia de Honduras*, Primera edición, Editorial Universitaria, UNAH, septiembre.
- Rosenthal, Gert (1996), "El Rol de los Jóvenes en la Reforma de las Políticas Públicas en América Latina", *Revista Iberoamericana de la Juventud*, No. 1, Organización Iberoamericana de la Juventud, Madrid, España.
- Rubio, Mauricio (1996), *Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia*, Documento preliminar de discusión, Colombia.
- Salazar, Alonso (1996), *Juventud y Violencia*, presentado en la Reunión Nacional de Investigadores sobre Juventud: Jóvenes, Una Evaluación del Conocimiento, Centro de Investigación y Estudios sobre Juventud, Querétaro, México.
- Salomón, Leticia (1993), *La violencia en Honduras, 1980-1993*, Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos, Tegucigalpa, Honduras.
- Sánchez, Cecilia Lizeth, Elsa Lily Caballero, Ana María Sosa y Alba Alonso de Quezada (1996), *Modelos de Atención Integral para niños, niñas y adolescentes trabajadores de y en la calle en Honduras*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN, BID, UNICEF (1996), *Pobreza y Política Social*, República de Honduras, Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN, BID, UNICEF, RUTA Social (1996), *Salud y Nutrición*, Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN/CONJUVE/UNICEF (1996), *El futuro de Honduras está en manos de los jóvenes*, Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN, UNICEF (1995), *Análisis de situación de la Infancia, Mujer y Juventud*, Tegucigalpa, Honduras, 1995.
- Secretaría de Educación (1997), *República de Honduras. Estudio Sectorial. Resumen ejecutivo*, agosto.

- (1997), *Estudio Sectorial Resumen Ejecutivo*, borrador final, Tegucigalpa, Honduras.
- Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (1997), *Decimoquinta Encuesta permanente de Hogares, abril de 1996*, Dirección General de Estadística y Censos, Programa de Encuesta de Hogares, Comayaguela, Honduras.
- Secretaría de Salud/Organización Panamericana de la Salud (1997), *Salud para Todos*, Tercera Evaluación, Tegucigalpa, Honduras.
- Secretaría Técnica y de Cooperación Internacional (1997), *El gasto social, instrumento de política pública*, Tegucigalpa, Honduras, enero.
- Thoumi, Francisco E. (1995), *La Relación entre Drogas Psicoactivas, Paz y Violencia*, versión preliminar, Bogotá, Colombia.
- Touraine, Alain (1996), "Juventud y Democracia en Chile", *Revista Iberoamericana de la Juventud, No. 1*, Organización Iberoamericana de la Juventud, Madrid, España.
- UNICEF/JNBS (1990), *Niños y niñas en circunstancias especialmente difíciles en Honduras*.
- UNICEF (Organización de las Naciones Unidas para la Infancia) (1991), *Situación de las Mujeres Adolescentes Centroamericanas. Tendencias y Perspectivas*, Guatemala.
- UNIS/SECPLAN/UNICEF (1997), *Plan de Acción de desarrollo humano, infancia y juventud*, Primer informe de seguimiento y evaluación, Honduras.
- UNIS/SECPLAN/UNICEF/PNUD, *Estudio del Gasto Social y su Desagregación en Educación y salud 1990-1993*, Tegucigalpa, Honduras.
- Wright, James, Donald Kaminsky y Martha Wittig (1993), "Health and Social Conditions of Street Children in Honduras", *American Journal of Diseases of Children*, Vol. 147, marzo.
- Zelaya, Javier (1996), "El movimiento de niños trabajadores de Honduras", *Save The Children Británica, Pinitos*, Boletín No. 7, Año 3, Tegucigalpa, Honduras, agosto.

**Débil evolución macroeconómica y la necesidad de mayor
formación de capital humano**

- Ayes Cerna, María del Carmen (1997), *Evolución y Perfil de la Pobreza en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras, abril.
- Banco Mundial (1995), *Honduras Memorando Económico y Evolución de la Pobreza*, Informe No. 13317-HO.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1995), *Honduras Documento de País*.

Bulmer Thomas, Víctor (1989), *La Economía Política de Centroamérica desde 1920*, BCIE, San José, Costa Rica.

CEPAL (1993), *Centroamérica: El camino de los noventa* (LC/MEX/L.223), México, mayo.

----- (1995), *Inversión y financiamiento en Centroamérica: Aspectos macroeconómicos y sociales* (LC/MEX/L.287), México, diciembre.

----- (1995), *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*.

----- (1996), *Fortalecer el Desarrollo. Interacciones entre Macro y Microeconomía*, Santiago de Chile.

----- (1996), *Quince años de Desempeño Económico*, Santiago de Chile.

----- (1997), *Promoción del ahorro en condiciones de apertura y liberalización financiera en Centroamérica y la República Dominicana* (LC7MEX/R.596 (SEM.80/2)), México, mayo.

----- (1997), *Honduras: Evolución económica durante 1996* (LC/MEX/L.329), México, julio.

FMI (1997), *Honduras: Memorandum of Economic Policies for 1997*, mayo.

Pérez Sáinz, Juan Pablo (1996), *De la Finca a la Maquila*, FLACSO, San José, Costa Rica, septiembre.

Plata, Jorge (1991), *El Proceso de Urbanización de Honduras*, UNAH, Tegucigalpa, Honduras.

Capital humano y aumentos de productividad: la competitividad y el progreso técnico

Altenburg, T. y R. Gómez (1995), "La pequeña y microempresa manufactureras en Costa Rica y Honduras: Refugio de los marginados o semillero de la reindustrialización?", Altenburg y Nuhn, *Apertura Comercial en Centroamérica: Nuevos Retos para la Industria*, Friedrich Ebert Stiftung y Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José, Costa Rica.

BCH (Banco Central de Honduras) (1977), *Boletín Estadístico*, febrero.

Baumeister, E. y C. Wattel (1996), "Una Visión de Conjunto de la Estructura Agraria Hondureña", E. Baumeister (coordinador), *El Agro Hondureño y su Futuro*, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.

Cámara de Comercio e Industrias de Cortés (s/f), *Memoria 1996*.

Castillo, Víctor M. y Ramón de Jesús Ramírez (1992), "La subcontratación en la industria maquiladora de Asia y México", *Comercio Exterior No. 1*, Vol. 42.

CEPAL (1996), *La integración hemisférica: El grado de preparación en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana* (LC/MEX/L.305), México, julio.

----- (1997), *Honduras: La industria maquiladora* (LC/MEX/L.325), México, abril.

CODA (Consejo de Desarrollo Agrícola), *Plan Agrícola para el Desarrollo del Campo 1995-1998*, PROAGRO, Unidad de Planificación Sectorial Agrícola, mimeo, Tegucigalpa, Honduras, enero.

COHCIT (1993), *Diagnóstico sobre la Situación de la Ciencia y Tecnología en los Ámbitos Productivo, Académico y Gubernamental*, mimeo, Tegucigalpa, Honduras, diciembre.

FHIA (Fundación Hondureña de Investigación Agrícola) (s/f), *Informe Anual 1995*.

IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1993), *Ciencia y Tecnología en América Central*, Madrid, España.

Jasso, J. (s/f), *Aprendizaje tecnológico y competitividad en las industrias de autopartes y petroquímica en México*, CIDE, División de Economía, Documento de Trabajo, No. 70.

PNUD (s/f), *Informe de Desarrollo Humano 1997*.

Limitaciones de ingreso e inseguridad alimentaria: la situación actual

Gobierno de Honduras-Gabinete Social (1996), *Política Social: Desarrollo Social y Superación de la Pobreza*, Tegucigalpa, Honduras, julio.

Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (1992), *Situación Alimentaria-Nutricional y de Salud de Centroamérica*, Guatemala.

República de Honduras (1996), *Salud y Nutrición: Un Estudio de las Encuestas de Hogares*, Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Agricultura y Ganadería/Consejo Nacional de Granos Básicos (s/f), *Plan de Apoyo a la Producción de Granos Básicos 1997-1998*.

Secretaría de Planificación (1997), *Programa de Encuesta de Hogares*, Coordinación y Presupuesto, Decimoquinta Encuesta Permanente de Hogares, Comayagua, M.D.C., Honduras.

Secretaría de Recursos Naturales y Secretaría de Salud (1993), *Avances del Plan de Acción de Alimentación y Nutrición*, Tegucigalpa, Honduras, octubre.

Los recursos naturales: problemas de asignación, uso y sostenibilidad

- Araya, P., R. Díaz y L. Fernández (1995), *El Desarrollo Sostenible: Un Desafío a la Política Económica Agroalimentaria*, Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) San José, Costa Rica.
- Baumaister, E., Cor Wattel, Ramón Salgado, Mario Posas, David Kaimowitz y Luis Clercx (1996), *El Agro Hondureño y su Futuro*, Editorial Guaymuras, Tegucigalpa, Honduras.
- Cajano, D. y C. Magni (1991), *La Política Agraria Degli Anni'90 Sostegno Diretto Al Reddito E Sostenibilità Ambientale*, La Questione Agraria, Italia, 44:123-144.
- Cardoso, Ciro y Héctor Pérez Brignoli (1977), *Centroamérica y la Economía Occidental (1520-1930)*, Editorial Universidad de Costa Rica, Primera Edición, San José, Costa Rica.
- Ceaspa (1997), *Panamá: Evaluación de la Sostenibilidad Nacional*, Panamá, Panamá.
- Cebreros, A. (1991), *La Modernización del Sector Agropecuario: Un Cambio de Paradigma*, Comercio Exterior, México, 41(10):911-917.
- Cicia, G. (1992), *Approccio Pigouviano e Approccio Standard Alla Teoria Economica Dell' Ambiente*, La Questione Agraria, Italia, 45:75-82.
- Daly, H. y J. Cobb Jr. (1993), *Para el Bien Común: Reorientando la Economía hacia la Comunidad, El Ambiente y un Futuro Sostenible*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Dono G. (1992), *Economia Ambientale: Alcune Controversie Sull' Aprococcio Neoclassico*, La Questione Agraria, Italia, 45:51-74.
- Falck, Mayra (1993), *Las Estrategias de Desarrollo en Honduras: Un Análisis Comparativo*, mimeo.
- (1994), *Análisis Comparativo de los Modelos de Desarrollo en Honduras*, mimeo.
- Falck, M. y B. Aguilar (1991), *El papel de la pequeña producción y de las áreas rurales ante el nuevo marco de política en Honduras*, Tegucigalpa, Honduras.
- Falck, M. y A. Moreno (1996), *Institucionalidad de la Política Agraria en Honduras*, Centro de Políticas Agrícolas Zamorano, Tegucigalpa, Honduras.
- FAO (1995), *Macroeconomía y Políticas Agrícolas: Una Guía Metodológica*, Materiales de Capacitación en Planificación Agrícola No. 39.
- Ferrer A. (1993), *Nuevos Paradigmas Tecnológicos y Desarrollo Sostenible: Perspectiva Latinoamericana*, Comercio Exterior, México, 43(5):807-813.

- García, José María (1992), *Análisis Institucional de las Políticas Agrarias*, Serie Estudios Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ediciones Gráficas Ortega, Parte I.
- Gorgoni, Marcello (1989), *L'América Latina Nell Economia Agroalimentare Mondiale*, Quaderni La Questione Agraria, Franco Angeli Libre, S.R.L, Milano, Italia.
- (1989), *La Economía Agroalimentare in America Latina*, La Questione Agraria, No. 11, Italia.
- Guillen A. (1994), *Bloques Regionales y Globalización de la Economía*, Comercio Exterior, México, 44(5):379-386.
- Leonard, Jeffrey (1987), *Natural Resources and Economic Development in Central America*, Transaction Books, Estados Unidos.
- Lutz E., S. Pagiola y C. Reiche (1994), *Economic and Institutional Analyses of Soil Conservation Projects in Central America and the Caribbean*, Banco Mundial, Washington, Estados Unidos.
- Moreno, Alonso (1994), *Ajuste Estructural y Modernización Agrícola en Honduras: Una Visión Crítica*, Zamorano, Tegucigalpa, Honduras.
- North, Douglas (1992), *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Norton, Roger (1993), *Integración de la Política Agrícola y Alimentación. En el Ámbito Macroeconómico en América Latina*, Estudio FAO Desarrollo Económico y Social (111), FAO, Roma.
- Núñez, Rubén (1991), *Honduras: Cuantificación del Impacto Económico de Reformas de Políticas en la Agricultura*, Prodepah, Tegucigalpa, Honduras, febrero.
- Pierani P., Rizzi P. (1991), *Produttività Totale dei Fattori e Progresso Técnico Nell`Agricoltura Italiana: Un Confronto Nord-Sud*, La Questione Agraria, Italia, 44:67-84.
- Poscae/Unah (1993), *El Impacto de las Políticas de Ajuste Estructural sobre el Medio Ambiente en Honduras*, Reporte Final, Tegucigalpa, Honduras, julio.
- Schmitt, G. (1988), *El Papel de las Instituciones en la Formulación de la Política Agraria: Repercusiones sobre el Sector Agrario en una Economía Mundial en Crisis*, Análisis Institucional de las Políticas Agrarias: Conflictos de Intereses y Política Agraria, Serie de Estudios de Agricultura, Pesca y Alimentación, 59:63-82.
- Schreiner, Deam y Magdalena García (1993), *Principales Resultados de los Programas de Ajuste Estructural en Honduras*, Serie de Estudios de Economía Agrícola No. 5, Apah, Tegucigalpa, Honduras.

Segura Olman, Kaimowitz David y Jorge Rodríguez (1997), *Políticas Forestales en Centro América: Análisis de las restricciones al desarrollo del Sector Forestal*, IICA/Laderas, CCAD/AP, Frontera Agrícola, San Salvador, El Salvador.

Secretaría de Recursos Naturales (1990), *El Programa de Reactivación del Sector Agrícola: Desarrollo Compartido en el Agro, 1990-1994*, Tegucigalpa, Honduras.

Secretaría de Recursos Naturales (1996), *Compendio Estadístico Agropecuario 1996*, Tegucigalpa, Honduras.

Sunderlin, William (1996), *Ganadería, Bosques Latifoliados y Ley de Modernización Agrícola: El Caso de Olancho*, Occasional Paper Cifor, Indonesia.

Zessa, A. (1988), *Grupos de y Política Agraria: Revisión de la Bibliografía*, Análisis Institucional de las Políticas Agrarias: Conflictos de Intereses y Política Agraria, Serie de Estudios de Agricultura, Pesca y Alimentación, 59:83-109.

Sector energético: sus avances y las demandas de inversión

Banco Mundial (1989), *Manuel d'énergie domestique: Memento et guide intérimaire*, Leach , G & Gowen M. Document Technique No. 67F, Washigton, D. C.

----- (1993), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993*, Washington, D. C.

----- (1997), *Rural Energy and Development: Improving Energy Supplies for Two Billion People*, Washington, D. C.

Barnes, D. (1992), *Understanding Fuelwood Prices in Developing Nations*, Energy, Series Paper No. 56.

Carías, B. (1996), *Producción de electricidad a partir de residuos de madera en la industria forestal en Honduras: caso de estudio YODECO*, Tegucigalpa, Honduras.

CEPAL (1988), *Honduras: Diagnóstico de las fuentes de energía nuevas y renovables y del uso racional de la energía* (LC/MEX/R.96), México.

Flores J. y C. Reiche (1990), *El consumo de leña en las industrias rurales de la zona sur de Honduras*; CATIE, Informe Técnico No. 164, Turrialba.

FUNDESCA (1994), *El Último Despale*, Costa Rica.

COHDEFOR (1997), *Plan de Acción Forestal 1996-2015*, Tegucigalpa.

De Miranda, R. (1996), *Las Plantaciones Energéticas en Honduras: El Estado Actual y las Perspectivas Futuras*, ENEE.

- Grainger, A. (1993), *Controlling Tropical Deforestation*, Earthscan Publication, Londres.
- JEPMA (1995), *Tropical Deforestation: A socio-economic Approach*; Earthscan Publications, Londres.
- Jones, J. y A. Pérez (1982), *Diagnóstico socio-económico sobre el consumo de leña en Honduras*, CATIE, Turrialba.
- Leach, G. y M. Gowen (s/f), *Manual d'Energie Domestique: Memento et Guide Intérimaire*, Banco Mundial, Document Technique No. 67F.
- Leenders, M. y M. Agüero (1993), *Estudio de Substitución de Energéticos*, Biomass Technology Group.
- Ministerio de Planificación Coordinación y Presupuesto (MPCP) (1994), *Decimosegunda Encuesta Permanente de Hogares*.
- Munasinghe, M. y P. Meier (1993), *Energy Policy Analysis Modeling*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (1997), *Estadísticas e Indicadores Económico-Energéticos de América Latina y el Caribe*, Quito, Ecuador.
- (1989), "El Consumo de Leña en América Latina y el Caribe: ¿Causa o Consecuencia de la Deforestación?", *Revista Energética No. 3*.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1992), *Indoor Air Pollution from Biomass Fuel*, Ginebra, Suiza.
- WRI (World Resources Institute) (1993), *World Resources 1992-1993: A guide to the global environment*, Washington, D. C.

Anexo I

**LAS DIMENSIONES DE LA POBREZA Y POBREZA EXTREMA:
MÉTODOS DE MEDICIÓN ALTERNATIVOS AL DE LA CEPAL**

1. Método de SECPLAN: línea de pobreza

Con base en la metodología de línea de pobreza, construida a partir de ingresos declarados y según el costo de una canasta normativa de alimentos básicos, la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto ha procesado las encuestas correspondientes a los años 1990-1994. Así, se calculó una magnitud de pobreza de 72.1% de los hogares durante 1990 y, dentro de dicha proporción, se estimó en 57.7% la categoría de pobres indigentes. ¹ Posteriormente los porcentajes aumentaron a 74.8% en 1991 y disminuyeron de manera consistente en los años 1992-1994, alcanzando en este último una proporción de 67.2%. En el cuadro A se observa una tendencia global de bienestar y sobresale la disminución considerable de la categoría de pobres indigentes: 57.7% en 1990 y 47% en 1994.

Cuadro A

HONDURAS: EVOLUCION DE LA POBREZA

(Porcentajes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994
Total pobres	72.1	74.8	69.9	67.5	67.2
Pobres	14.4	20.6	22.5	22.4	20.2
Indigentes	57.7	54.2	47.4	45.1	47.0
No pobres	27.9	25.2	30.1	32.5	32.8

Fuente: SECPLAN, con base en método de línea de pobreza.

Las estimaciones de magnitud de la pobreza basadas en datos de los censos y según el método utilizado, demuestran que en 1988 las necesidades básicas insatisfechas colocan como pobres a 78% de la población, y a 54% como pobres en extremo. ²

¹ La metodología parte del procesamiento de ingresos declarados en las encuestas haciendo exclusión de ingresos por: renta de activos, intereses, beneficios y transferencias del exterior. El sesgo de representatividad de los ingresos será, por tanto, mayor en los segmentos socio-ocupacionales de mayores ingresos y mucho menor en segmentos ocupacionales de más bajos ingresos.

² Véase SECPLAN, *Conocer para actuar, Perfil municipal de Honduras*, Tegucigalpa, junio de 1992.

El procesamiento de encuestas de 1996, por otra parte, ofrece una visión acerca del agravamiento, de la pobreza y de la indigencia, que crecieron 5 y 6.2 puntos porcentuales con respecto a 1994, de acuerdo con estimaciones no publicadas de Rafael del Cid.

A menudo, las mediciones de pobreza con base en el método de ingreso son cuestionadas por subdeclaraciones y omisión de datos, y porque el monto de los ingresos declarados puede efectivamente ser superior con respecto a la línea de indigencia o de pobreza; siempre subyace la incertidumbre en torno a los verdaderos ingresos de los hogares. Los ingresos reportados pueden ser muy superiores al costo de una canasta básica alimentaria, pero no suficientes para rentar o adquirir una nueva vivienda provista de satisfacciones elementales como agua y servicio sanitario.

La única medida para observar la diferencia de los pobres respecto de los no pobres y, al mismo tiempo, distinguir en el grupo de los pobres al subgrupo de indigentes, consiste en determinar una canasta media de alimentos capaz de cubrir las necesidades energéticas y de proteínas de pobladores asumidos como iguales. Sin embargo, esto plantea un problema metodológico derivado de la alteración de los patrones de consumo que pueden surgir a causa de variaciones radicales en los precios, o por cambios alimentarios inducidos por el entorno cultural y por el influjo de campañas publicitarias.

No existe en la realidad una sola canasta alimentaria, sino varias que, probablemente, cumplen por igual los requerimientos establecidos. Los analistas sociales utilizan una medida única para calificar la pertenencia o no a un grupo social con carencias, mientras en la realidad cotidiana los hogares se pasan de una a otra canasta según la dinámica de acontecimientos del entorno.

Por lo expuesto, el método de línea de pobreza se basa en una doble presunción: la certidumbre de los ingresos declarados y la representatividad de la canasta básica alimentaria del consumo real de las familias.

Como ya se dijo, el análisis de tendencias de la pobreza con base en el método de ingresos declarados tiene como inconveniente el hacer depender a la pobreza únicamente de la disponibilidad de ingresos de los hogares, sin considerar la acumulación pasada de satisfactores ni la acumulación actual de carencias.

2. Método del Banco Mundial: línea de pobreza/ingresos

Analistas del Banco Mundial han generado estimaciones adicionales a partir de la misma metodología de línea de pobreza con base en ingresos.³ La novedad de las estimaciones radica en observar una magnitud bastante inferior: 62% en 1990 y 53% en 1993. Se presume que la diferencia con respecto al análisis de SECPLAN se debe a que se ajustó la proporción de no declarantes de ingresos.

³ Banco Mundial, *Honduras, Memorando económico y evaluación de la pobreza*, Washington, marzo de 1995.

Los cuestionamientos al método de estimación basados en la línea de pobreza se aplican también a la estimación realizada de los analistas del Banco Mundial, y hay que agregar dos elementos complementarios:

a) La medición de la pobreza con ingresos nominales durante procesos de inestabilidad en los precios puede inducir la ilusión de generalización del bienestar entre los hogares de ingresos bajos y medios.

b) Los propios analistas del Banco Mundial reconocen que: “El salario no es un piso efectivo ya que el 40% de los asalariados cobra salarios inferiores al mínimo”. Ello mismo plantea una dificultad metodológica para sustentar el bienestar proclamado, en la medida en que el probable progreso social detectado por los analistas del Banco Mundial estaría limitado al 60% de trabajadores asalariados y cuentapropistas, cuyos ingresos nominales tendrían que haber crecido —para sostener el progreso social referido— por encima del 30% anual; sin embargo, estos ingresos crecieron solamente a una tasa promedio de 17.5%.

Cuadro B

ESTIMACIONES DE LA POBREZA EN HONDURAS

(Porcentajes)

1990-1994*	1990	1991	1992	1993
Total pobres	62.0	63.0	50.0	53.0
Pobres	19.0	20.0	19.0	21.0
Indigentes	43.0	43.0	31.0	32.0
No pobres	38.0	37.0	50.0	47.0

Fuente: Banco Mundial, sobre la base de línea de pobreza por ingresos.

3. Método del gasto real

Con base en la Encuesta sobre Indicadores Socioeconómicos (ESIS), auspiciada por la AID, se realizó la primera medición de la pobreza sustentada en el método del gasto real de los hogares, confrontado con una línea normativa de costos de una canasta básica alimentaria. Este procedimiento supera ampliamente al método de línea de pobreza según ingresos declarados, ya que: “usar el valor del consumo actual representa una manera más precisa de identificar [la posición] bajo o sobre esta línea de pobreza; ...el consumo es declarado con más confianza, mientras el ingreso es considerado como información privada y sensitiva y, por tanto, frecuentemente tiende a ser subvalorado”.⁴ Empero, debe reconocerse que el método es unidimensional (consumo alimentario) y no toma en cuenta otras características básicas de la pobreza.

⁴ BID, SECPLAN y UNICEF, *Pobreza y política social*, Tegucigalpa, agosto de 1996, pág.11.

Cuadro C

HONDURAS: MEDICIÓN DE LA POBREZA CON BASE EN EL MÉTODO DEL GASTO, 1994

(Porcentajes)

Niveles de pobreza	Tegucigalpa D.C.	S.P.S. y ciudades medianas	Ciudades pequeñas	Rural norte y resto del país	Rural occidente	Rural sur	Total
Bajo línea de pobreza	53.2	63.4	77.3	82.2	96.1	78.8	75.6
Pobres	25.6	30.9	23.7	18.0	7.7	19.2	21.1
Indigentes	27.6	32.5	53.6	64.2	88.4	59.6	54.5
No pobres	46.8	36.6	22.7	17.8	3.9	21.2	24.4

Fuente: AID/ESIS, con base en el gasto por habitante en alimentos promedio de los hogares.

Los datos plasmados en el cuadro C dan una idea muy precisa sobre la incidencia diferencial de la pobreza en seis dominios geográficos del país: 96.1% de los hogares del sector rural del occidente, 82.2% en el sector rural norte y resto rural del país, y 78.8% en el sector rural sur. La incidencia de la pobreza en sectores urbanos también observa patrones disímiles: 77.3% en ciudades pequeñas y 63.4% en San Pedro Sula y ciudades medianas. Referente a la pobreza extrema o indigencia, la proporción de 54.5% de los hogares a nivel nacional es indicativa de la necesidad de propiciar políticas sociales dirigidas a ese sector. Si más de la mitad de los hogares del país consume por debajo de los requerimientos mínimos, es imperativo buscar formas de complementar por lo menos la dieta de los infantes para evitar otros problemas correlacionados con la subalimentación. La indigencia es particularmente alta en el sector rural de occidente: 88.4% de los hogares experimentan problemas básicos de alimentación.

4. Método de necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Este método permite distinguir apropiadamente grados diversos de intensidad de pobreza. Los hogares con indicadores de necesidades básicas de vida no satisfechas (familias que habiten viviendas sin servicios básicos, para el caso), y un gasto real de alimentos por debajo de los requerimientos mínimos, indican un nivel de pobreza superior a hogares donde no se identifican carencias básicas de vida pero existe subconsumo alimentario.

El método se construye mediante cinco o seis indicadores combinados para distinguir la intensidad relativa de la pobreza en los hogares: vivienda sin disponibilidad de agua, vivienda sin disponibilidad de servicio sanitario, hacinamiento, presencia de niños en edad escolar que no asisten a la escuela, y alta carga económica (jefes de hogares con menos de tres años de escolaridad de quienes dependen más de tres personas). En Honduras, el método de NBI ha sido utilizado para procesar la base de datos del censo de población de 1988 y dos encuestas (1993 y 1996). El censo ha permitido levantar mapas mostrando la pobreza extrema en los municipios donde inciden instituciones sociales como el FHIS.

La aplicación de la metodología de NBI a las encuestas de hogares de 1993 y 1996 presentan un panorama general de leve mejoramiento, coincidiendo con las tendencias planteadas por el Banco Mundial. Al extrapolar las proporciones de pobres e indigentes encontradas en cálculos de 1988 basados en los censos a 1996, se observa que en 1988 un 24% eran pobres y 54% de hogares se encontraban en situación de pobreza extrema. Podría concluirse que existe una mejora en el crecimiento del bienestar, particularmente en los hogares en condiciones de pobreza extrema, como se aprecia en el cuadro D.

Cuadro D

PERCEPCIÓN DEL FENOMENO DE LA POBREZA EN HONDURAS, 1993

(Método de necesidades básicas insatisfechas)

(Porcentajes)

Concepto	Total	Tegucigalpa	San Pedro Sula	Resto urbano	Sector rural
1993					
Total pobres	53.2	41.8	34.3	45.5	61.7
Pobres	28.2	23.7	20.5	24.0	32.0
Indigentes	25.0	18.1	13.8	21.5	29.7
No pobres	46.8	58.2	65.7	54.5	38.3
1996					
Total pobres	50.4	40.9	31.4	39.8	60.5
Pobres	26.8	22.9	22.8	23.7	29.8
Indigentes	23.6	18.0	8.6	16.1	30.7
No pobres	49.6	59.1	68.6	60.2	39.5

Fuente: Cálculos de Rafael del Cid, con base en el procesamiento de encuestas de hogares, 1993 y 1996.

El método NBI presenta una mayor sensibilidad en la identificación de hogares pobres respecto del método del ingreso. Es por eso que resulta inquietante la disminución de la pobreza en los años estudiados.

Así, al aproximarse a una representación más fehaciente de la realidad social del país se plantea la necesidad de combinar los métodos de línea de pobreza y NBI, con lo que se obtendrán resultados diferentes.

5. Método integrado: línea de pobreza y NBI

Este método, que se presenta con una mayor capacidad para identificar hogares pobres, funciona restringiendo los criterios de caracterización: para ser pobre e indigente simultáneamente se deben

identificar más de dos carencias e ingresos inferiores al costo de una canasta básica alimentaria. Es decir, deben cumplirse las condiciones que definen la indigencia en ambos casos.⁵

El método integrado es como un procedimiento de cernido, y probablemente ofrezca mayor certidumbre en la identificación de hogares con carencia. Es de gran importancia percibir un conjunto más diferenciado de pobres, tal como aparece en el cuadro E; sin embargo, vale considerar, como posibilidad metodológica, la mayor pertinencia de un método que integre los conceptos de NBI y de gasto por habitante alimentario real en los hogares.

Cuadro E

HONDURAS: PERCEPCIÓN DE LA POBREZA

(Método integrado)

(Porcentajes)

Concepto	Línea de pobreza 1993	Método NBI 1993	Método integrado 1993	Línea de pobreza 1996	Método NBI 1996	Método integrado 1996
Total pobres	67.5	53.2	78.9	72.2	50.4	77.6
Pobres	22.4	28.2	-	19.0	26.8	-
Indigentes	45.1	25.0	-	53.2	23.6	-
No pobres	32.5	46.8	21.1	27.8	49.6	22.4

Fuente: Cálculos de Rafael del Cid. Las categorías de crónicos, recientes e inerciales, no corresponden con las categorías de los métodos de línea de pobreza y NBI.

En el cuadro se aprecian las diferencias proporcionales obtenidas por los tres métodos. La mayor proporción de hogares pobres percibidos por el método integrado no la califica *per se* como el método más adecuado para adoptar en adelante; es más importante conservar la coherencia de cada uno de ellos con otros indicadores económicos y sociales que se les relacionen.

⁵ Aquí también es posible disponer de varias medidas de intensidad de la indigencia: un hogar con ingresos inferiores al costo de una canasta mínima alimentaria en el que, simultáneamente, se identifican cuatro o cinco indicadores de necesidades básicas insatisfechas, es un hogar cuya situación supone una brecha considerable respecto de otro hogar u hogares donde tampoco se cuenta con ingresos para adquirir una canasta alimentaria, pero solamente registra dos necesidades básicas insatisfechas: hacinamiento y vivienda inadecuada. Aunque los dos tipos de hogares son indigentes, subsiste no obstante, una diferencia abismal en las posibilidades de ambos de acceder a mejores niveles de bienestar. Una metodología que distinga tales diferencias puede contribuir enormemente al direccionamiento de recursos a hogares más necesitados.

6. Conclusiones

A pesar de las notables discrepancias entre instituciones nacionales e internacionales acerca de la magnitud la pobreza en Honduras, siempre existe consenso sobre el carácter extensivo de la misma y virtualmente sobre otros cuatro aspectos más que a continuación se señalan.

Se trate de métodos basados en los ingresos monetarios o en las características materiales de vida, siempre resulta un contingente bastante grande de hogares donde coexisten múltiples carencias que dificultan la productividad, el propio desarrollo nacional y la vida concreta en cada uno de ellos. Existe, por lo tanto, un importante ámbito de consenso: son muchos los pobres en Honduras (por arriba de la mitad de la población).

La grave situación social de unos pobres respecto de otros justifica dirigir, de manera prioritaria, la atención hacia los grupos más vulnerables.

La preocupación por la equidad y la eficiencia del gasto social se torna crucial en países como Honduras, donde la extrema concentración de la tenencia de la tierra, la baja escolaridad, el poco acceso a los servicios de salud y la dispersión de la población constituyen factores obstaculizantes para erradicar o hasta para mitigar las carencias de vida de gran parte de la población escasamente cubierta por las intervenciones de organismos públicos y privados. Prevalece, por tanto, la idea de carácter intensivo de la pobreza en el campo y, de igual forma, la plena conciencia de su mayor vulnerabilidad social, respecto de los pobres urbanos. Así, el ataque de la pobreza rural en Honduras es de máxima prioridad y constituye, por sí mismo, una forma consistente de enfrentar la pobreza urbana.

Las plataformas de intervención, desde las instituciones públicas y privadas, tienen un enorme compromiso para iniciar acciones inmediatas orientadas a la corrección de brechas geográficas de inequidad.

A los consensos básicos establecidos se deben agregar dos consideraciones metodológicas, para propiciar un clima de consenso que evite proseguir con el actual tratamiento discrecional de la pobreza: conviene no generar informes sobre ésta en períodos preelectorales ni en los primeros días de los nuevos gobiernos. Se parte, primero, de hacer prevalecer la idea de que la pobreza es un fenómeno que funciona en grados medios de dinamismo, es decir, es un fenómeno de difícil alteración en el corto plazo. Es de suma importancia recordar que la movilidad social de los pobres enfrenta obstáculos estructurales.⁶

No queda ninguna duda de que la pobreza en Honduras se genera por la concurrencia acumulativa de múltiples factores y que, a su vez, tales factores son naturalmente influenciados por el cuántum de producción nacional y el ingreso disponible consiguiente condicionado por las exportaciones. Sin embargo, los múltiples factores aludidos pocas veces acumulan la fuerza necesaria para alterar significativamente los estados de pobreza en el corto plazo.

⁶ De igual forma, los no pobres enfrentan "obstáculos" para no descender, tan rápidamente, al grupo de los pobres. No operan las fuerzas gravitacionales en el fenómeno de la pobreza con la misma diligencia que en el mundo físico. La estructura social se encarga de proveer pesos y contrapesos.

Sin duda, una visión pluridimensional de la pobreza es más útil a los gobiernos e instituciones, en tanto permite la concertación de acciones para lograr no sólo efectos sinérgicos, sino también mejores posibilidades de alterar las carencias más manifiestas entre las poblaciones. Los variados esfuerzos para medir y caracterizar la pobreza de Honduras han sido inútiles. Son como escaleras de diversos tipos y alcances, cuyos usuarios han descubierto las dificultades de sembrar la banderilla de dominio sobre la cima de la pobreza. Han descubierto que es necesario construir otros instrumentos, probablemente más sencillos, no para llegar a la cima sino para aplicar esfuerzos en áreas identificadas. Los cuatro ámbitos arriba señalados pueden constituir un buen punto de partida al respecto.

Anexo II**EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS Y LA PRODUCTIVIDAD****1. Salarios**

Los indicadores sobre remuneraciones en Honduras (no tan abundantes como sería deseable) sugieren una tendencia al deterioro de largo plazo de los ingresos reales de los trabajadores. La ONUDI calcula que el salario promedio anual de los hondureños, incluyendo prestaciones, pasó de 3,219 dólares en 1985 a 1,477 dólares en 1994, lo que implica una reducción nominal de 54% en sólo nueve años.

Esto se explica en parte por el hecho de que el producto bruto por trabajador pasó en el mismo período de 25,279 dólares a 12,553 dólares, lo que significó una reducción de 50%. Asimismo, la participación de las remuneraciones en la producción bruta se ha mantenido desde 1980 en alrededor de 12%, proporción muy baja si se compara, por ejemplo, con la de Estados Unidos (20%), Francia (23%) y Reino Unido (20%).

HONDURAS: INDICADORES DE LAS REMUNERACIONES Y LA PRODUCTIVIDAD

	1980	1985	1990	1994
Remuneraciones como % de la producción bruta a/	12	13	11	12
Producto bruto por trabajador en dólares	16,728	25,279	20,996	12,553
Salarios y prestaciones	2,039	3,219	2,239	1,477

Fuente: ONUDI, *Desarrollo Industrial. Informe Mundial 1996*, FCE, México, 1996.

a/ Los conceptos restantes de la clasificación son: insumos intermedios, excedente de explotación e impuestos netos.

El acuerdo de moderación de alzas en precios e ingresos y de aliento a la producción, firmado en febrero de 1997 por el gobierno, los empresarios y los trabajadores, condujo a medidas importantes por parte de los sectores productivos que ya en ese año permitieron una reducción considerable de la inflación, y que deberán atenuar el proceso inercial de formación de precios en la economía y mejorar los ingresos reales de los trabajadores asalariados.