

# REFORMAS RURALES Y SU IMPACTO SOBRE LA PRODUCCION Y LA POBREZA EN HONDURAS, MEXICO Y NICARAGUA

Fernando Rello\*  
Jesús Méndez\*\*

## INTRODUCCION

**E**l objetivo del presente artículo es analizar los efectos del proceso de globalización y de reformas de las economías sobre la producción agrícola y la pobreza de los campesinos de Honduras, México y Nicaragua. En tal virtud, el análisis de la política de ajuste estructural aplicada en los tres países seleccionados se realiza en la primera sección y sus efectos sobre la rentabilidad agropecuaria y el comportamiento de la producción, se estudian en la segunda sección. La mayoría de los indicadores sociales muestra un deterioro en el sector rural de los tres países. Este tema, asociado a la pobreza, es examinado en la tercera sección. Se finaliza con algunas conclusiones del análisis realizado.

## LAS REFORMAS ECONOMICAS Y SECTORIALES

En México, a partir de 1983, el aparato productivo inició la transición hacia un nuevo esquema de desarrollo caracterizado por una menor intervención del Estado en las actividades productivas, la apertura comercial externa, la desregulación de la economía y

---

\* Doctor en Economía. Profesor e investigador de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía de la UNAM.

\*\* Licenciado en Economía. Investigador del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional (CEPNA).

el equilibrio en las cuentas públicas. La adopción de una política económica neoliberal ortodoxa, muy cercana a la preconizada por el FMI y el Banco Mundial, se tradujo en políticas fiscal y monetaria restrictivas utilizadas, desde que se inició el proceso de cambio estructural, para estabilizar el crecimiento de los precios.

El ajuste macroeconómico en Honduras y Nicaragua tiene su origen en los procesos inflacionarios que azotaron a toda Centroamérica durante la década de los setenta y el primer quinquenio de los ochenta. Las guerras internas y la inestabilidad política ocasionaron importantes fugas de capitales. Inflación, desequilibrios externos y fiscales y estancamiento económico forman el contexto en el cual surgen las políticas de ajuste estructural y de apertura comercial (CEPAL 1993).

El proceso de apertura de la economía y el ajuste estructural sufrido por los tres países estudiados es bastante similar en sus aspectos generales. Se trata de un proceso de creciente integración al mercado internacional, resultado de una estrategia gubernamental que busca reformar la economía sometiénola a la competencia internacional, con el propósito de convertir al sector exportador en el motor de las economías. Todos los instrumentos de la política macroeconómica se orientan a ese fin, incluidas las políticas monetarias y fiscal restrictivas que buscan controlar la inflación y mantener la competitividad internacional.

Los programas de ajuste estructural van acompañados en los tres países de reformas rurales. En México el gobierno inició un amplio programa de reformas durante el período 1990-1994. Ello implicó la desprotección de los productores rurales, la disminución drástica de los subsidios a la producción, la eliminación de los precios de garantía y el retiro del Estado de la compra de cosechas y como administrador de empresas que intervienen directamente en el proceso productivo.

El proceso de apertura comercial se ha llevado a cabo de una manera muy acelerada, en comparación con los ritmos observados en la mayoría de los países. El gobierno ha eliminado todas las barreras no arancelarias al comercio y ha reducido los aranceles a los productos agropecuarios de importación de manera más rápida de lo que estipularon los acuerdos comerciales multilaterales (GATT) y bilaterales (Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, TLCN). En ese sentido, podemos referirnos a esa apertura como una liberalización comercial unilateral.

Los subsidios a la producción, por medio de la venta de fertilizantes y agua de riego a precios inferiores a sus costos de producción, de crédito subsidiado y de servicios técnicos gratuitos, han disminuido severamente o han sido cancelados. Diversas empresas paraestatales, que antes participaban de manera importante en la compra y distribución de insumos y productos han desaparecido y dejaron vacíos que no fueron

llenados rápidamente por el capital privado. Una cosa similar ha sucedido con instituciones de financiamiento y aseguramiento agrícolas.<sup>1</sup>

La reforma social rural más importante de la última década ha sido la modificación de las leyes agrarias del país con el propósito de permitir, bajo ciertas circunstancias, la compra-venta, arrendamiento y otro tipo de cesiones de la tierra, algo que estaba prohibido en la legislación anterior. Esta reforma de corte liberal ha sido complementada con un ambicioso programa de titulación de tierras conocido como PROCEDE, el cual ha regularizado la tenencia de la tierra y otorgado títulos de posesión y propiedad a más de la mitad de los ejidatarios.

En Honduras, con el propósito de mejorar la distribución de la tierra y dar acceso a ella a un extenso grupo social rural que la demandaba, el Estado inició en 1992 un programa de reforma agraria llevado a cabo a mediante la colonización de la frontera agrícola y, en menor medida, de la expropiación. El impacto social de la reforma agraria fue importante porque dio acceso a la tierra a un número no menor de campesinos que carecían de ella, enriqueciendo los activos de 66 000 familias que pudieron dedicarse a la agricultura como su principal actividad. No obstante, los efectos positivos de la reforma agraria se vieron limitados porque no estuvo acompañada de medidas complementarias efectivas, tales como crédito, servicios, apoyos a la comercialización y capacitación.

A finales de 1991, el gobierno de Honduras emitió la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, un ambicioso programa de reformas rurales cuyos críticos le reprochan estar orientada casi exclusivamente al aumento de la producción y las exportaciones de los medianos y grandes productores, y de no tener una estrategia de combate a la pobreza rural basada en el fortalecimiento de las unidades productivas de los campesinos. Se le critica también basarse sólo en políticas sectoriales homogéneas, globales, cuando el sector rural hondureño se caracteriza por la heterogeneidad de sus productores rurales. La falta de políticas diferenciales aparece, en este contexto, como una grave limitación que podría ahondar la bimodalidad y la mala distribución del ingreso en el campo.

En Nicaragua los gobiernos que han sucedido a los sandinistas a partir de 1990, influidos por la ortodoxia neoliberal, siguieron una política rural completamente contraria, inscrita en el marco más amplio del ajuste estructural. Una de las medidas consistió en redistribuir la tierra propiedad de las empresas estatales entre antiguos propietarios, ex combatientes y trabajadores de las empresas disueltas. Ambos procesos,

1 Para evitar los efectos recesionistas de esas medidas, el gobierno de México ha puesto en marcha dos tipos de medidas: un programa de apoyos directos a los productores (PROCAMPO) y un sistema de pagos compensatorios para productores de algunos granos básicos y oleaginosas (sorgo, soya, arroz y trigo), cuyos precios han sido totalmente liberados y homologados con los precios internacionales.

expropiación y devolución, han sido conflictivos y han generado un grave problema de indefinición de derechos de propiedad que genera incertidumbre y desalienta la inversión.

La mayoría de las empresas estatales fueron vendidas a particulares y las funciones de ENABAS drásticamente disminuidas o eliminadas, entre ellas su monopolio del comercio internacional de granos. Los precios de garantía fueron sustituidos por precios de referencia que han seguido de cerca los precios internacionales. Los aranceles han sido disminuidos en un proceso de creciente apertura comercial. Se introdujeron las bandas de precios con el propósito de defender a los productores de alimentos básicos de las fluctuaciones de los precios internacionales.

Los subsidios a la producción fueron reducidos. En particular, la política crediticia fue revisada de manera drástica, las tasas de interés, antes muy subsidiadas, subieron y los montos de crédito fueron cortados. El resultado fue el aumento de los costos de producción, así como mucha menor disponibilidad de crédito para los pequeños productores. Los bancos privados han preferido tratar con los grandes productores y no se han creado nuevas instituciones financieras capaces de ofrecer crédito en las condiciones que requieren los pequeños productores. Varias ONG han comenzado a ofrecer créditos, pero en cantidades pequeñas. Esta es un área donde la política gubernamental contraccionista ha creado un vacío que convendría llenar a la brevedad posible.

En el área del mercado y la comercialización de granos básicos, la retirada del Estado no ha dejado un vacío, porque ha sido sustituida por mayoristas privados de granos que operan en los centros urbanos, recreando la estructura oligopólica de mercado que prevalecía antes del proceso revolucionario (Spoor 1994).

## **IMPACTO SOBRE LA PRODUCCION**

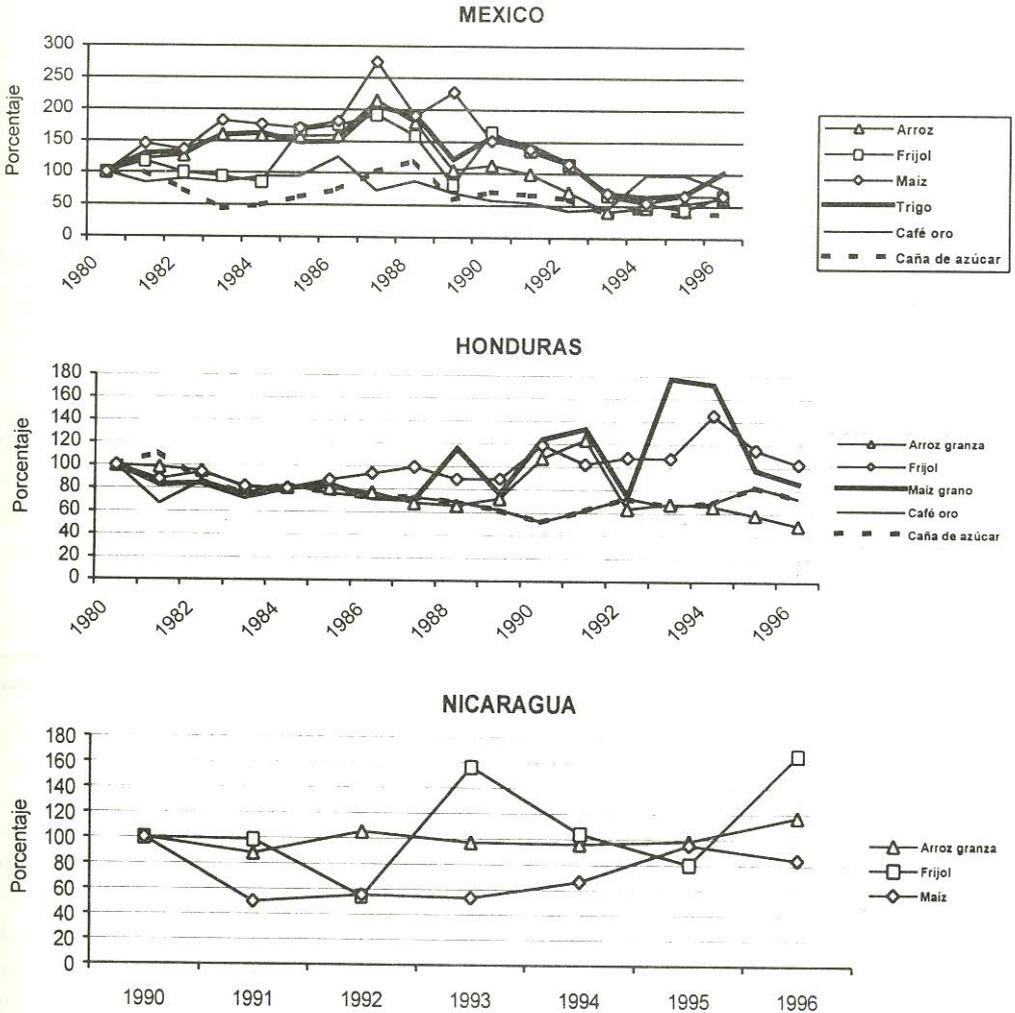
Una vez descritas las políticas económicas y sectoriales emprendidas por los gobiernos de los tres países, cabe preguntarse sobre su impacto en el marco global de incentivos económicos, en el cual los productores trabajan, y sobre la producción sectorial. Una forma de examinar los efectos de la política económica sobre la rentabilidad agrícola es mediante el análisis de los precios agrícolas en términos reales, que son una forma de medir los ingresos provenientes de la producción agrícola, previamente deflactados (ver Fig. 1). En el caso de México, los precios reales agrícolas crecieron en el período 1980-1987 pero, a partir de 1988 (fecha en que se inicia el período de rápida apertura comercial), inician un prolongado descenso hasta la actualidad. Esto indica que los precios recibidos por los agricultores crecieron menos rápidamente que los precios al consumidor, lo cual, al menos en teoría, debió ser un desestímulo a la producción en este sector. En Honduras, los precios reales agrícolas crecieron

sistemáticamente menos rápidamente que el índice nacional de precios, con excepción del frijol y el maíz, cultivos campesinos cuyos precios crecieron más rápidamente a partir de 1990.

**Fig. 1 - PRECIOS REALES DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS**

1980-1996

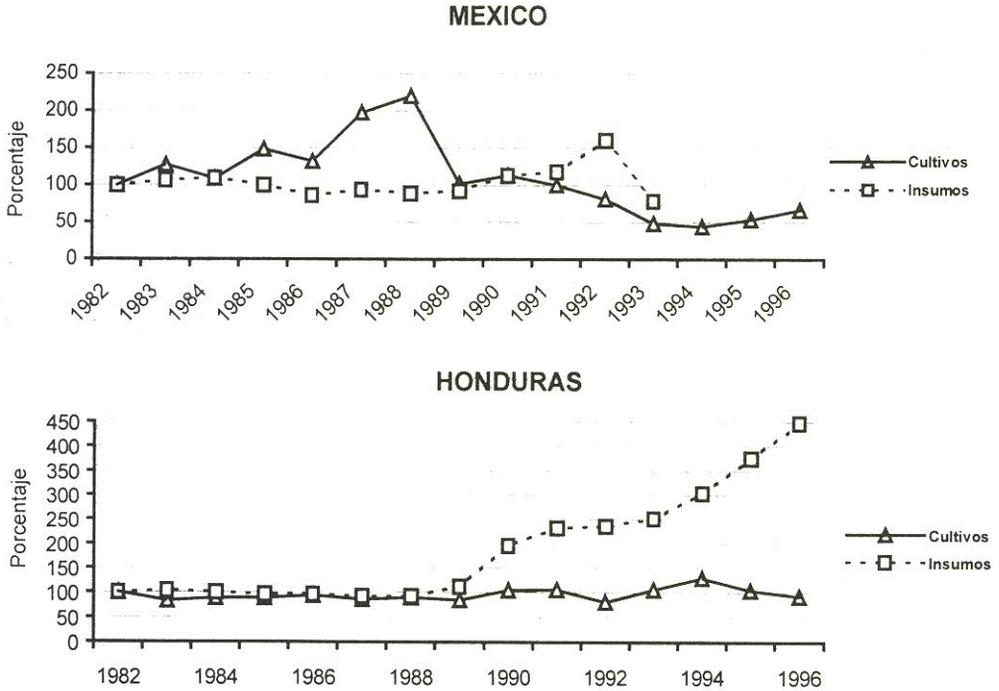
Índice de crecimiento, 1980 = 100



Fuente: Elaboración propia con información de Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Información Básica del Sector Agropecuario. Subregión Norte de América Latina y el Caribe. 1980-1996. 28 de enero de 1998.

Otro indicador de la lucratividad agrícola es la relación entre la evolución de los precios y los costos de producción. La Fig. 2 muestra que esta relación se vuelve desfavorable para los productores a partir de 1991 en México y a partir de 1989 en Honduras. Estos cambios representaron un desestímulo a la producción sectorial.

Fig. 2  
RENTABILIDAD AGROPECUARIA, 1982-1996  
Indices de precios de los principales cultivos e  
insumos, 1982 = 100



Existen para el caso de México dos indicadores adicionales que muestran el deterioro del marco de incentivos. Uno de ellos es la caída de los precios reales agrícolas con respecto a los precios reales mundiales (precios de frontera), a partir de 1994. Antes de esta fecha, los precios reales internos eran superiores a los precios de frontera para granos básicos y oleaginosas e inferiores a los precios de los bienes de exportación. Sin embargo, después de la devaluación los precios reales internos han disminuido con respecto a los precios de frontera; eso hace más difícil la competencia en el mercado doméstico para los productores de granos.

respecto a los precios de frontera; eso hace más difícil la competencia en el mercado doméstico para los productores de granos.

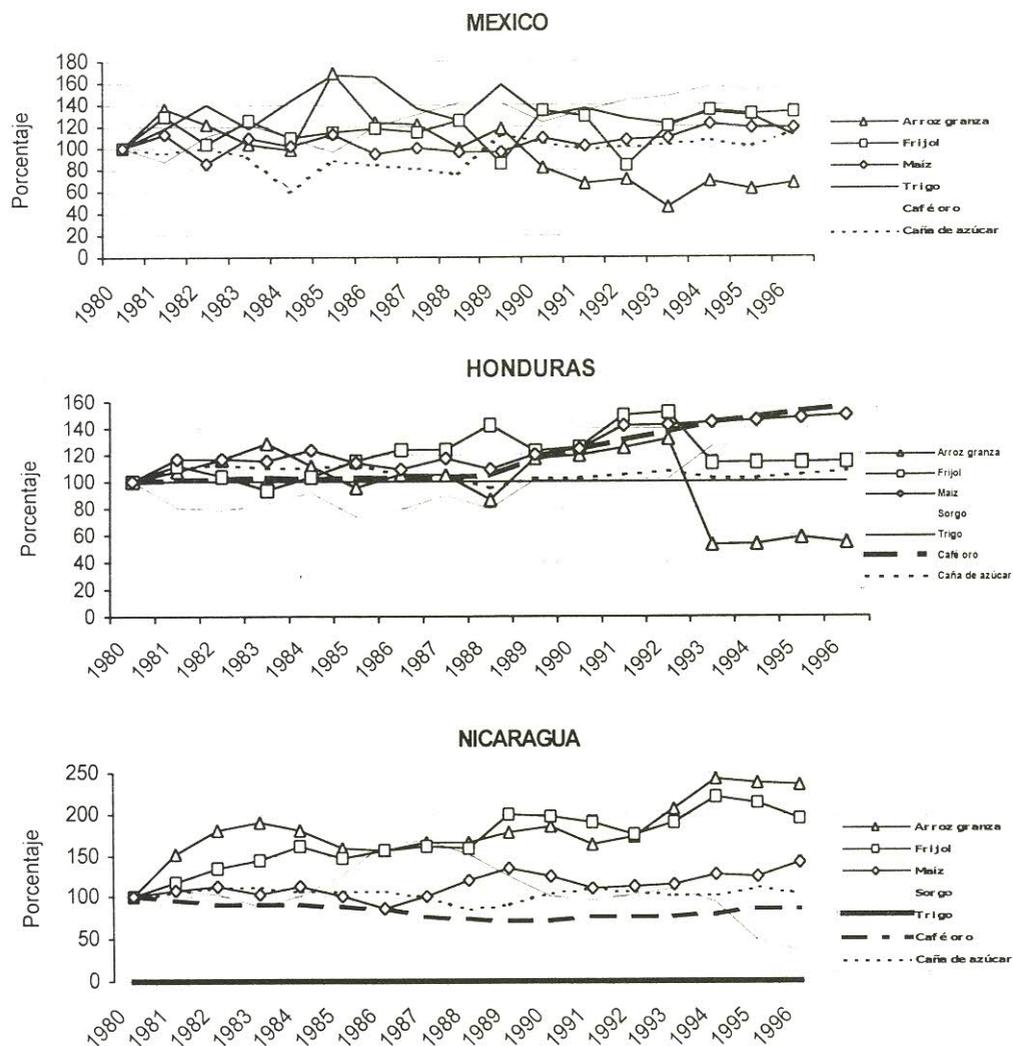
Otro es el coeficiente de protección nominal, el cual mide la diferencia entre los precios internos nominales y los precios internacionales, ajustados para reflejar los costos de internación a los puntos de entrega en México (transporte, almacenamiento, impuestos y financiamiento). Estos coeficientes fueron significativamente negativos entre 1992 y 1997 para todos los granos y oleaginosas, con excepción del maíz, lo cual revela la existencia de un impuesto implícito a esos cultivos. Esta tendencia indica que las decisiones de política económica condujeron a una disminución de los precios domésticos. La apreciación del peso y la liberalización comercial disminuyeron la protección a los productores nacionales durante los primeros años noventa. En 1994 fueron removidas las restricciones cuantitativas a las importaciones en el caso del maíz, el trigo y los frijoles, y sustituidas por una cuota de importaciones libre de impuestos. Además, fueron reducidas las tarifas para el sorgo, la soya y el arroz. Ambas medidas, apreciación y desprotección, hicieron posible la entrada de importaciones a bajos precios, que presionaron a la baja a los precios domésticos (Banco Mundial 1998).

Cabría ahora preguntarse sobre los efectos, presumiblemente negativos, de esos cambios adversos en el marco de incentivos sobre la superficie cosechada y la producción agrícola. Curiosamente, la sensibilidad de ambas variables a una caída de los precios (y la rentabilidad) es baja. La superficie cosechada y la producción de los principales cultivos, con excepción del arroz, no caen o se estancan, sino que aumentan ante bajas en los precios reales, tanto en México como en Honduras (Figs. 3 y 4).

Para explicar este hecho se puede adelantar un par de hipótesis. Respecto a los cultivos comerciales, los productores podrían estar recibiendo apoyos directos y otro tipo de subsidios, de tal forma que contrarrestan la caída de la rentabilidad ocasionada por un deterioro en el marco de incentivos de mercado. Por otro lado, cultivos típicamente campesinos como el maíz y el frijol tendrían una muy baja elasticidad-precio debido a que son producidos para el autoconsumo y la venta en pequeñas cantidades para obtener liquidez, en el seno de unidades productivas cuya lógica no es la ganancia sino la satisfacción de las necesidades familiares.

La primera hipótesis fue sugerida por el caso de México, país que al mismo tiempo que redujo subsidios a la producción por medio de los precios y los insumos, creó nuevos instrumentos de apoyo aceptados por el GATT y el TLCN, tales como el programa de pagos directo (PROCAMPO), el mecanismo de compensación de precios o apoyo al precio de mercado (ASERCA) y otros programas de apoyo (subsidio a la asistencia técnica y Alianza para el Campo).

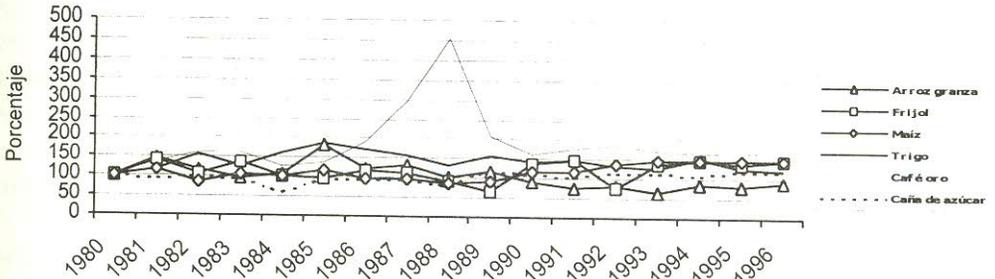
Fig. 3  
**SUPERFICIE COSECHADA DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS, 1980-1996**  
 Índice de crecimiento, 1980 = 100



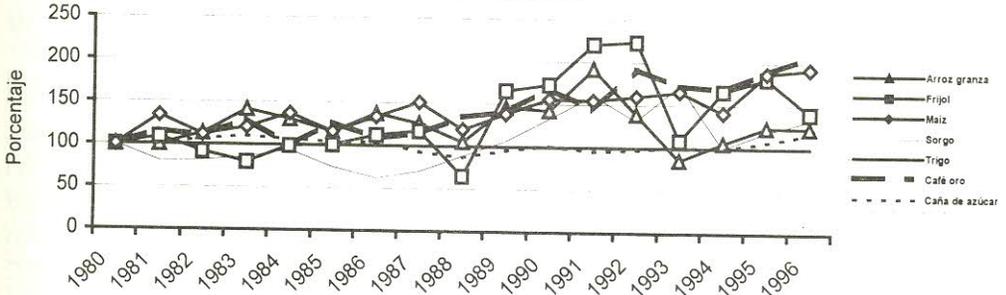
Fuente: Elaboración propia con información de Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Información Subregión Norte de América Latina y el Caribe. 1980-1996. 28 de enero de 1998.

Fig. 4  
**PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS**  
 1980-1996  
 Índice de crecimiento, 1980 = 100

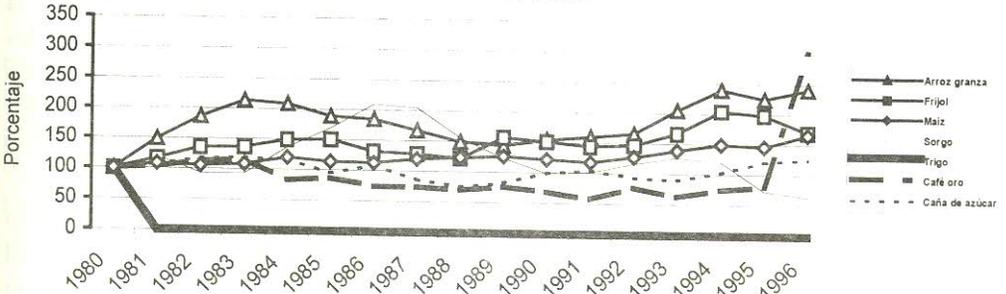
**MEXICO**



**HONDURAS**



**NICARAGUA**



Fuente: Elaboración propia con información de Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Información Subregión Norte de América Latina y el Caribe. 1980-1996. 28 de enero de 1998.

Una forma de calcular la importancia de estos apoyos es el llamado Equivalente del Subsidio a la Producción (ESP) coeficiente que mide los apoyos totales recibidos por los productores en concepto de: i) pagos directos; ii) apoyos al precio de mercado; iii) subsidios a insumos y costo del crédito; iv) transferencias indirectas por concepto de investigación, asistencia técnica, capacitación, sanidad, etc. El ESP se expresa como porcentaje del valor de la producción total o por tipo de cultivo.

Por fortuna, la OCDE calculó el ESP para México y señala que éste aumentó notablemente en el período 1989-1994, alcanzando un nivel de 30%, solo un 10% inferior al que prevalece en los países desarrollados miembros de la OCDE. El ESP por cultivo representó, en el caso del maíz, el 47% del valor de la producción en promedio durante el lapso 1989-1994 y entre el 20 y el 23% en los casos del sorgo, el trigo y la soya. Estos apoyos son sustanciales y pudieron compensar los efectos negativos del deterioro del marco de incentivos de precios (OCDE 1997).

A pesar de todo, el incremento de la producción agropecuaria en México y Nicaragua ha sido reducido y es inferior al crecimiento demográfico, debido a la inexistencia de políticas de fomento que la estimulen. En cambio, las reformas hondureñas parecen haber tenido más éxito en estimular la producción agropecuaria, la cual ha aumentado de manera significativa durante la última década.

Finalmente, cabe realizar una evaluación, aunque sea somera y provisional, del impacto del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN) sobre la agricultura, debido a sus obvias implicaciones sobre México y Centroamérica. En toda evaluación del TLCN habría que tomar en cuenta que sólo vino a reforzar un proceso de apertura comercial que ya estaba en marcha. El gobierno, que había firmado en 1986 un convenio con el GATT, redujo los aranceles promedio del 25 al 15%. Posteriormente, el TLC redujo dicho aranceles del 10 al 5%.

El sector agropecuario fue incluido en el tratado en medio de fuertes protestas. Se temía que la superioridad de la agricultura norteamericana en lo que respecta a la productividad del cultivo de granos y oleaginosas, podría sacar del mercado a los productores mexicanos, en particular a los productores de maíz, el principal cultivo nacional y alimento básico por antonomasia. El maíz es cultivado por el 68% de los productores (pequeños, medianos y grandes) y ocupa una extensión de 7.3 millones de hectáreas, el 46% del total.

El gobierno mexicano logró negociar una liberalización paulatina del maíz, alegando que es un producto sensible, prevista para un período de quince años. Se fijó un arancel de 215% para el primer año, el cual descendería poco a poco hasta llegar a la desgravación total en el año 2008. Se fijó también una cuota de importación máxima de 2.5 millones

de toneladas libres de gravámenes. Toda importación sobre esa cuota estaría gravada por aranceles.

Las previsiones sobre los impactos del Tratado coincidían en señalar que México aumentaría sus importaciones de granos y oleaginosas y sus exportaciones de hortalizas, frutas y becerros. La información parece corroborar esa tendencia, aunque no es fácil evaluar el efecto neto del TLCN, porque es acompañado de políticas económicas que afectan profundamente los flujos comerciales. Con todo, un estudio reciente estima que el tratado ha facilitado el comercio de manera asimétrica, ayudando más a las exportaciones de Estados Unidos a México que a las importaciones de dicho país del Norte procedentes de México.<sup>2</sup>

La información contenida en este estudio permite concluir que el efecto neto del Tratado sobre la agricultura es menor al que ha tenido la política económica, en particular la devaluación del peso y el alza resultante de la tasa real de cambio. En efecto, las importaciones y exportaciones son muy sensibles a los cambios en la demanda efectiva y ésta ha tenido oscilaciones muy grandes a consecuencia de la política cambiaria y monetaria. Por ejemplo, la devaluación de 1995 alteró completamente las tendencias comerciales prevalecientes en el quinquenio anterior: cayeron las importaciones, aumentaron las exportaciones y hubo, por primera vez en varios años, un superávit en la balanza comercial.

Cuatro años es un período muy corto para evaluar si el TLCN podría alterar las tendencias de los flujos de comercio pero las estadísticas parecen indicar que el aumento observable del déficit comercial agroalimentario es un fenómeno que surgió desde antes del Tratado. Este sólo lo ha agravado. Los coeficientes de dependencia alimentaria para México (relación entre importaciones y consumo aparente) han aumentado a partir de 1994 claramente en solo algunos productos como el arroz y el trigo. Los cultivos campesinos, maíz y frijol, presentan coeficientes de dependencia oscilantes y no mayores de las tendencias históricas.

Los efectos sociales del TLCN pueden juzgarse si se analiza la evolución del empleo rural. Algunos analistas preveían la crisis y salida del mercado de millones de pequeños campesinos productores de maíz, con las consecuentes migraciones internas. Esas predicciones pesimistas no se han cumplido. La producción de esta gramínea se ha sostenido y el empleo generado por su cultivo no ha descendido. Ello podría deberse a tres factores que resumimos a continuación:

2 De Janvry y Sadoulet (1997) realizan un cálculo econométrico de los flujos comerciales entre ambos países con y sin TLCN, lo que les permite llegar a la conclusión mencionada.

- i) Un tercio de los pequeños productores de maíz del sector ejidal son autosuficientes: ni compran ni venden, de tal forma que los vaivenes del mercado no los afectan. Otro 28% de éstos son compradores netos de maíz y, por lo tanto, la caída del precio más bien los beneficia. El resto, un 40% de los ejidatarios productores de maíz, son vendedores netos. Estos son los más perjudicados, lo cual no deja de ser un problema muy importante, dado que concentran la mayoría de la superficie cosechada de maíz.
- ii) Los ingresos provenientes del cultivo del maíz y el frijol son relativamente poco importantes (representan apenas el 15% de los ingresos de las familias), de tal manera que una caída de los precios no tendría un efecto devastador sobre el ingreso, pues éste depende en mayor medida de los salarios, la emigración y otros ingresos no agrícolas (De Janvry y Sadoulet 1997).
- iii) Por último, los campesinos han encontrado en la combinación entre el cultivo de maíz y la ganadería familiar una forma adecuada de enfrentar los riesgos de los oscilaciones del mercado y maximizar el ingreso familiar, dados sus recursos y activos.

## **IMPACTO SOBRE LA POBREZA RURAL**

Los efectos adversos de los programas de ajuste estructural en el campo son mucho más patentes en el terreno de los indicadores sociales que en el cuadro productivo. La pobreza rural ha aumentado en la última década en los tres países. El número de familias con necesidades básicas insatisfechas e ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades mínimas ha ido en aumento. Entre las principales causas genéricas de la pobreza rural están los bajos ingresos agrícolas, la falta de empleo, los bajos salarios, entre otras. Veamos como se expresan estos factores en cada uno de los países estudiados.

En México, la pobreza extrema en áreas rurales, durante el período 1984-1992, aumentó ligeramente al pasar en 1984 del 25.4% de la población total asentada en ese ámbito geográfico, al 25.7% en 1992, de acuerdo con un estudio elaborado por INEGI-CEPAL. Ello significó un incremento de 6.7 a 8.8 millones de habitantes rurales en la pobreza extrema.

Información oficial más reciente indica que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema, es decir más de 21 millones de personas, que representan el 25 por ciento de la población total. De todos esos hogares pobres, 1.7 millones se ubican en zonas urbanas y 2.5 millones en el medio rural. Esas cifras revelan que la pobreza extrema ha seguido aumentando en el agro en términos absolutos: si se considera que el número promedio de las familias rurales es de cinco

personas, entonces 2.5 millones de hogares en la pobreza extrema equivaldrían a 12.5 millones de personas. Si bien es cierto que estas estimaciones deben tomarse con cierta cautela, la tendencia hacia un incremento de la pobreza rural parece clara.

Los bajos ingresos agrícolas obedecen a varios factores. Uno de ellos es la desigual distribución de la tierra y el hecho de que la mayoría de los campesinos disponen de muy poca tierra cultivable. Cuenta también que la mayor parte de la tierra cultivable es de temporal, y éste es errático, de tal manera que los ingresos son oscilantes y las pérdidas frecuentes. Otro factor de riesgo ha sido la inestabilidad de las políticas y apoyos públicos y de los mercados. El ajuste y la liberalización han creado un contexto de incentivos desfavorable para los productores rurales y generaron una crisis de rentabilidad en la agricultura, ocasionada por el hecho de que los costos de producción han crecido más rápidamente que los precios de los productos finales. La encuesta de hogares rurales de 1994 revela que ese año el 23% de las familias tuvieron pérdidas en la actividad agropecuaria, un porcentaje muy elevado que muestra los efectos de la aleatoriedad de esta actividad, debida a razones climáticas y económicas. Finalmente, debe mencionarse el pobre acceso a instituciones por parte de los pequeños productores, en parte ocasionado por el vacío institucional creado por la política de ajuste, y también por la existencia de instituciones que responden poco a las necesidades de los productores.

Una de las causas de mayor importancia que ha incidido en la generación de pobreza es la reducción de los salarios reales. Este es un factor importante dado que la remuneración al trabajo asalariado es la fuente de ingreso de los hogares más pobres. En 1996 el promedio nacional del salario mínimo representó el 31% del mismo salario de 1980, lo que significa una pérdida del poder de compra del 60%. Es sabido que los salarios rurales son inferiores a los salarios mínimos urbanos. Evidentemente, el impacto adverso en los niveles de bienestar de grandes núcleos de la población es muy significativo.

La insuficiente creación de empleos y el reducido acceso a empleos bien remunerados, son otras de las causas de la pobreza rural. Sin considerar la subestimación del desempleo rural, tan común en las mediciones, se estima que el sector agropecuario creó cada año entre 1970 y 1990 alrededor de 155 mil empleos, para una tasa de crecimiento anual de sólo 1.7%.<sup>3</sup> Esta situación resulta preocupante, ya que el crecimiento anual de la PEA, de 283 mil personas en ese lapso, significa que aproximadamente 128 mil personas, 45% de la población rural que buscó empleo, no lo encontró, y por tal motivo se vió obligada a emigrar a otras regiones en busca de

<sup>3</sup> De acuerdo con los Censos Agropecuarios de 1970 y 1990; se excluye el dato de 1980 por no disponerse de información censal para ese año.

ocupación (Méndez 1998). Ese fenómeno explicaría el lento crecimiento de la población ubicada en las zonas rurales, o bien significa que se encuentra trabajando sin remuneración en el seno de las familias rurales.

En 1988, el 71% por ciento de todos los hogares de Honduras se encontraba en una situación de pobreza. Asimismo, ésta se concentró en su mayoría en las zonas rurales, ya que mientras el 81% de los hogares en ese ámbito eran pobres, en las áreas urbanas dicha ponderación alcanzó el 53%. Seis años después, en 1994, mientras la pobreza nacional se incrementó a 73% de todos los hogares, en las zonas rurales se redujo a 76% y en las urbanas se acrecentó a 70% del total (CEPAL 1997).

Esos datos revelan que en Honduras (igual que México y Nicaragua), la mayor parte de la población pobre se ubica en áreas rurales, en las que una alta proporción de sus habitantes enfrentan condiciones difíciles para satisfacer sus necesidades básicas mínimas. A pesar de que en términos absolutos la pobreza rural hondureña continúa creciendo, en términos relativos manifiesta una disminución durante el periodo de observación (1988-1994).

El mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural que se desprende de esta tendencia favorable todavía dista mucho de representar un avance importante a la solución del grave problema de la pobreza, sobre todo si se observa que la inmensa mayoría de la población se encuentra en esa situación. Sin embargo, no deja de ser un hecho positivo, cuyas causas no es fácil discernir debido a la escasez de información; a manera de hipótesis se puede afirmar que podría deberse al crecimiento del empleo en el sector moderno de la agricultura y en el llamado "transables nuevos" (dentro de los cuales está incluida la agricultura de exportación). Ambos presentan las tasas de aumento del empleo más altas de la economía (13 y 42% anual, respectivamente, durante el período de comparación, 1989-1992).

La insuficiente generación de empleos para atender la demanda de la población que anualmente se incorpora al mercado de trabajo es una de las razones principales que explican el aumento de la pobreza en Honduras. Este fenómeno se ha agudizado con las políticas de ajuste estructural aplicadas a mediados de los ochenta.

Las reducidas tasas de desempleo entre 1989 y 1992, del 3 y 2.3%, respectivamente, se explican en buena medida por el incremento de la población ocupada en los sectores moderno agrícola e informal de la economía, que en conjunto absorben a más de la mitad de los trabajadores. Por ejemplo, mientras el último ofreció ocupación al 26.8% de la población ocupada en 1989, tres años más tarde, en 1992, dicha ponderación se había incrementado al 29.7%, es decir, casi a uno de cada tres trabajadores.

Por el contrario, el sector de subsistencia agrícola expulsó mano de obra al manifestar una reducción de sus ocupados, del 35.2% al 28.3% en el lapso observado; en

compensación, los salarios en ese sector aumentaron, muy probablemente debido a la baja en la oferta de brazos (Funkhouser y Pérez 1998). El destino de esa población rural es, probablemente, el sector informal en áreas urbanas, a las que habría emigrado con la esperanza de mejorar sus niveles de ingreso.

Cabe señalar que la ocupación en los mencionados sectores de actividad difícilmente reporta ingresos que satisfacen las necesidades familiares mediante un solo empleo; por tal razón, se hace necesario incorporar a un número mayor de integrantes del hogar para aliviar esa situación.

Respecto a la evolución de los salarios reales, estos manifiestan, con excepción del sector de subsistencia agrícola y de bienes transables nuevos, una pérdida para la mayoría de los sectores de actividad (moderno agrícola, formal, informal y público) de 1989 a 1992, fenómeno que coadyuva al aumento de la pobreza. El salario mínimo promedio representó en 1996 el 78.7% de su similar de 1980, lo significa decir que experimentó una sensible pérdida de su poder de compra y abatió los niveles de bienestar de la población hondureña.

En Nicaragua, durante la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando se empezó a aplicar el Programa de Ajuste Estructural bajo la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI), distintas mediciones del empleo coincidieron en registrar aumentos de la desocupación, subempleo e informalización del mercado de trabajo. En esa época, casi el 50% de los hogares nicaragüenses vivían en la pobreza y una tercera parte en la pobreza extrema (Funkhouser y Pérez 1998).

Durante los años 1985, 1993 y 1996, se realizaron en Nicaragua estimaciones de la pobreza, basadas en encuestas de hogares que permiten analizar la evolución de este fenómeno durante una década en la cual la economía de ese país se ha insertado en el proceso de globalización. La primera de ellas, elaborada por el gobierno, siguió el método de las necesidades básicas insatisfechas. Se tomaron como indicadores de pobreza: i) la dependencia económica, ii) la baja educación, iii) vivienda inadecuada, iv) hacinamiento, v) servicios insuficientes (agua potable y servicio sanitario). Los hogares fueron clasificados en no pobres, pobres y en pobreza extrema, de acuerdo con su situación en términos de esos indicadores. Los resultados muestran que los no pobres eran un 31% de la población total, los pobres 31% y los que estaban en la pobreza extrema 38%.

Con el propósito de determinar la evolución de la pobreza, siguiendo esa misma metodología, un estudio analizó las encuestas de hogares de 1993 y 1996.<sup>4</sup> De sus resultados se desprende que, en términos relativos, la pobreza aumentó ligeramente en

4 Si bien los marcos muestrales son diferentes, lo cual podría dar lugar a interpretaciones divergentes, su comparación permite tener una idea de la tendencia de la evolución de la pobreza (Renzi y Agurto 1997). La mayor parte de la información sobre la pobreza en Nicaragua fue tomada de esa publicación.

1993 (con respecto a 1985) y disminuyó ligeramente en 1996. Si bien la pobreza relativa (porcentaje de población pobre, medida por esta metodología) tuvo una evolución favorable en el período 1993-1996, no habría que perder de vista que el número de personas en la pobreza y en la extrema pobreza aumentó en ese lapso, debido al crecimiento de la población. Sin embargo, esto implica un mejoramiento de los indicadores sociales utilizados en la estimación de la pobreza, debido a los programas sociales del gobierno de Nicaragua.

Las estimaciones de la pobreza basadas en la metodología de la línea de pobreza, indican que hubo un empeoramiento en este terreno.<sup>5</sup> La información revela que hubo un significativo desmejoramiento de los ingresos del conjunto de la población nicaragüense. En 1993 la mitad de la población era pobre y en 1996 el porcentaje se elevó al 66%. Lo más grave es que la extrema pobreza que afectaba aproximadamente al 20% de la población, abarcó al 38% en 1996.

Otro estudio calcula la pobreza combinando ambas metodologías, la de necesidades básicas insatisfechas y la de línea de pobreza. Esta forma de cálculo es la más completa y permite clasificar a la pobreza en: i) pobreza crónica: aquellos que están en situación de pobreza extrema en los dos métodos; ii) pobreza inercial: personas que tienen situación de pobreza aplicando el método de necesidades básicas, pero que no lo son de acuerdo con el método de línea de pobreza; iii) pobreza reciente: personas que teniendo satisfechas sus necesidades básicas, tienen ingresos insuficientes; iv) integrados socialmente: todos aquellos que no son pobres de acuerdo con ambos métodos.

Los resultados (Cuadro 1) muestran un crecimiento de la pobreza crónica, la peor de todas, en el lapso 1993-1996: la población con necesidades básicas insatisfechas, acceso

**CUADRO 1**  
**NICARAGUA: SITUACION DE POBREZA DE LOS HOGARES**  
**SEGUN EL METODO INTEGRADO (MIP)**

Indicadores	1993	1996
Pobreza crónica	50.7	53.6
Pobreza inercial	24.0	16.0
Pobreza reciente	5.1	12.9
Integrados socialmente	20.2	17.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: 1993, MAS; 1995, FIDEG.

5 La metodología consiste en calcular el costo monetario de una canasta básica de subsistencia. Todos aquellos cuyos ingresos son inferiores al equivalente de dos canasta básicas son pobres y quienes ganan menos de una canasta básica están en la pobreza extrema. El MAS y Banco Mundial realizaron estudios siguiendo esa metodología (Banco Mundial 1995).

precario a servicios elementales y con ingresos insuficientes para comprar una canasta de consumo básico, pasó del 50.7% al 53.6% del total, lo que en términos absolutos significa un incremento del número de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza. Estas cifras dan una idea de la gravedad del problema social que representa la pobreza en Nicaragua: abarca a más de la mitad de la población y es un fenómeno creciente.

Los efectos sociales negativos del desempeño económico bajo la globalización y el ajuste estructural se comprueban en el crecimiento de la pobreza reciente: la población con necesidades básicas satisfechas pero que no obtiene ingresos suficientes para comprar una canasta alimentaria básica, aumentó del 5.1 al 12.9% de la población total. Esto indicaría la presencia de salarios bajos y de la incapacidad de la economía para generar suficientes empleos bien remunerados. La disminución de la pobreza inercial es algo lógico en ese contexto, debido a la caída de los ingresos monetarios de las familias. Las personas que antes estaban en esta clasificación pasaron a engrosar las filas de la pobreza reciente.

Las causas generales de la pobreza están asociadas al desempeño de una economía como la nicaragüense, que no ha generado suficientes empleos bien remunerados. Las políticas de ajuste estructural en Nicaragua han tenido un impacto negativo en la ocupación de los sectores moderno agrícola, público y formal de la economía, lo que propició un incremento de la desocupación y un desplazamiento de los trabajadores hacia los sectores informales de las áreas urbanas y de subsistencia agrícola en las zonas rurales del país, como una respuesta de la población laboral ante la carencia de empleos.

El aumento que experimentó la ocupación en el sector informal de la economía representa una causa importante del aumento de la pobreza en ese ámbito.<sup>6</sup> Si bien es cierto que los empleos en el sector informal son una vía de escape a la pobreza extrema, los bajos niveles de productividad prevalecientes en la informalidad y la inexistencia de prestaciones sociales para quienes se desempeñan en esa esfera económica, son cuestiones determinantes de los bajos salarios, y por tanto, de las difíciles condiciones de vida de la población.

Los salarios medios de la población laboral nicaragüense han manifestado un descenso pronunciado desde los años ochenta, fenómeno que ha contribuido de manera decisiva al empobrecimiento de la población, de tal suerte que, en 1996, los salarios medios del país equivalieron al 16.2% de su similar de 1980, fenómeno que revela una tendencia de un alto grado de abatimiento de las condiciones de vida de la población (CEPAL 1997).

---

6 Estimaciones oficiales consideran que en 1993 el 43.1% de la PEA urbana correspondía al sector formal, mientras el restante 52.7% se ubicaba en el sector informal urbano (Funkhouser y Pérez 1998: 188).

La pobreza en el medio rural suele manifestarse de manera más profunda. Casi ocho personas de cada diez que viven en él padecen pobreza crónica. Familias con elevado número de hijos<sup>7</sup>, una alta dispersión en pequeñas comunidades y la ausencia de políticas orientadas hacia este sector de la población son algunas causas de la pobreza en que se desenvuelven muchos hogares rurales. Cabe añadir el limitado acceso de los segmentos más vulnerables de la población rural a programas sociales (educación, salud y vivienda, por ejemplo), lo que se explica en parte por la carencia de una auténtica focalización del gasto social hacia los pobres.

La mayor pobreza rural respecto a la urbana se ilustra con los siguientes indicadores referentes al año 1996: mientras en el sector urbano 28 de cada 100 hogares presentaron viviendas en malas condiciones, en el sector rural esa cifra ascendió a 67 hogares; el índice de dependencia económica<sup>8</sup> fue de 29.5% a nivel nacional, en tanto que en las áreas rurales fue de 31.2%; finalmente, el indicador de servicios insuficientes, que en todo el país fue del 16.5% en el sector rural ascendió al 26.9%, por lo que un mayor número de hogares en este ámbito no tiene acceso a los servicios básicos de agua potable y drenaje.

En el campo, una importante explicación de la pobreza se encuentra en los altos niveles de desigualdad en el acceso a la tierra. Casi la mitad de los hogares rurales, pese a los avances logrados en materia de reforma agraria, no disponen de tierra para producir y tampoco tienen acceso a otros recursos productivos. También representan un problema las políticas de incentivos desfavorables, las fallas institucionales y los mercados incompletos, como el de financiamiento o de productos finales. Por ejemplo, la parte de la población que obtuvo financiamiento para sus actividades de producción es reducida (10% de la PEA en el sector rural).

## CONCLUSIONES

1. Las políticas de ajuste estructural se han traducido en incentivos desfavorables para los pequeños productores rurales. Los precios relativos agrícolas en términos reales descendieron, lo cual también sucedió con la rentabilidad agropecuaria. En México, las estimaciones de los coeficientes de protección nominal muestran que las políticas estatales han implicado un impuesto a la agricultura. A pesar de este clima de pocos incentivos, la producción agrícola, en términos generales, no ha declinado sino que se ha sostenido, mostrando una

---

7 Cuanto más pobre es la población, mayor es el número de hijos que tiene cada familia.

8 Personas que no laboran y por tanto dependen económicamente de quienes desarrollan alguna actividad económica.

cierta inelasticidad al descenso de los precios reales. En el caso de los cultivos campesinos -maíz y frijol- este hecho se relaciona con la importancia que tienen el autoconsumo y la seguridad alimentaria familiar.

2. Las familias campesinas tienen estrategias de ingreso y reproducción social claramente discernibles, las cuales se están adaptando a los cambios provocados por la globalización y las reformas económicas. Una de ellas es buscar la seguridad alimentaria de la familia mediante el autoconsumo -que se mantiene como una práctica extendida-, la intercalación de cultivos y la ganadería familiar, para diversificar el tipo de alimentos producidos en la unidad familiar. Con el propósito de tener una fuente de ingresos monetarios, siembran algunos cultivos comerciales cuya tecnología y costos de producción están a su alcance (el café es el principal cultivo comercial campesino, aunque las hortalizas, frutas y flores, productos intensivos en mano de obra, han ido cobrando importancia). Sin embargo, la principal estrategia de los campesinos pobres ha sido buscar en los mercados laborales un complemento cada vez más importante de sus insuficientes ingresos agrícolas.
3. La pobreza y la pobreza extrema han aumentado en la última década de reformas económicas, tanto en el campo como en las ciudades. Este hecho está estrechamente asociado con una economía incapaz de generar suficientes empleos bien remunerados y con la caída de los salarios reales. Las políticas económica y agrícola que desincentivan la producción agropecuaria son una causa del descenso de los niveles de ingreso.
4. El gasto social compensatorio y asistencial es muy importante, pero ha quedado claro que no puede sustituir la falta de dinamismo de la economía en los esfuerzos por reducir la pobreza. Un sector agropecuario, sin estímulos económicos, no podrá crecer a las tasas que requiere la satisfacción de las necesidades alimentarias de los hogares y la generación de empleos e ingresos en las zonas rurales. Por ello, es esencial crear un marco de incentivos económicos favorable a la producción agropecuaria. y contar, al mismo tiempo, con un programa de fomento del sector rural.
5. No basta una estrategia agrícola para enfrentar el problema de la pobreza rural. Los más pobres dependen poco directamente de la agricultura y mucho de los empleos rurales, que están estrechamente asociados con la fuerza y el dinamismo de ésta. Por lo tanto, se requiere una estrategia de desarrollo rural que vaya más allá de las actividades agropecuarias y se plantee el problema del empleo, de los salarios, de las actividades extraagrícolas, de la agroindustria, de los eslabonamientos y sinergias entre zonas rurales y ciudades intermedias, de las

nuevas oportunidades de ingresos para los campesinos y también de fomentar la capacidad y las posibilidades de éstos para aprovechar esas oportunidades.

## **BIBLIOGRAFIA**

Banco Mundial. 1998. México Ejido Reform: Avenues of Adjustment- Five years Later, vol II, background paper #1, Environment and Socially Sustainable Development Sector Management Unit.

Banco Mundial. 1995. Republic of Nicaragua. Poverty Assessment, Washington, 2 vol.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1993. Centroamérica. El camino de los noventa. México.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1997a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1997b. Indicadores Sociales Básicos. México.

De Janvry, A. y Sadoulet, E. 1997. "El TLC y la agricultura: evaluación inicial". Investigación Económica, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, México, vol LVII: 221, julio-septiembre.

INEGI-CEPAL. 1993. Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992. México.

Funkhouser, E. y Pérez, J.P. 1998. Centroamérica en Reestructuración. Mercado Laboral y Pobreza en Centroamérica. FLACSO, SSRIC.

Gobierno de México. 1995. Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.

Méndez, J. 1998. Los Desafíos del Mercado Laboral Mexicano. Revista Economía Informal, Facultad de Economía de la UNAM. México. N° 269, julio-agosto.

OCDE. 1997. Examen de las políticas agrícolas de México. Políticas nacionales y comercio agrícola, París.

Renzi, M.R. y Agurto, S. 1997. La esperanza tiene nombre de mujer. La economía nicaragüense desde una perspectiva de género. Fundación Internacional para el Desafío Económico Global (FIDEG). Managua.

Spoor, M. 1994. "Issues of State and Market: From Interventionism to Deregulation of Food Markets in Nicaragua". World Development, vol. 22, num. 4.