HONDURAS ESTUDIO DE POBREZA

Una senda hacia la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo

WORLD BANK GROUP

HONDURAS ESTUDIO DE POBREZA

Una senda hacia la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo

Resumen Ejecutivo

Por Mónica Robayo-Abril, Britta Rude, Kiyomi Cadena e Ilya Espino

Marzo 2023

WORLD BANK GROUP

© 2023 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con aportes externos. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial, su Junta de Directores Ejecutivos, o los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y demás información expuestos en cualquier mapa en este trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial acerca del estado legal de ningún territorio ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y Permisos

El material en este trabajo está sujeto a derechos de autor. Debido a que el Banco Mundial fomenta la difusión de sus conocimientos, este trabajo puede reproducirse, en todo o en parte, con fines no comerciales, siempre que se otorgue la atribución completa a este trabajo. Toda consulta sobre derechos y licencias, incluidos los derechos subsidiarios, se deben dirigir a World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org

Traducciones—Si usted crea una traducción de este trabajo, por favor adjunte la siguiente advertencia junto con la atribución: *La presente traducción no fue creada por el Banco Mundial y no deberá considerarse una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no será responsable por contenido o error alguno en la presente traducción.*

Adaptaciones—Si usted crea una adaptación de este trabajo, por favor agregue la siguiente advertencia junto con la atribución: *Esta es una adaptación de un trabajo original del Banco Mundial. Los puntos de vista y opiniones expresados en la adaptación son la responsabilidad exclusiva del autor o autores de la adaptación y no son avalados por el Banco Mundial.*

Contenido de terceros—El Banco Mundial no necesariamente es propietario de cada componente del contenido incluido en este estudio. El Banco Mundial por tanto no garantiza que el uso de cualquier componente individual de propiedad de un tercero o parte contenida en el trabajo no infringirá los derechos de dichos terceros. El riesgo de reclamaciones resultantes de tal infracción antedicha recae exclusivamente en usted. Si usted desea reutilizar un componente del trabajo, es responsabilidad suya determinar si se requiere permiso para dicha reutilización y obtener el permiso del dueño de los derechos de autor. Ejemplos de componentes pueden incluir, pero no se limitan a, tablas, gráficos, o imágenes.

Créditos de la foto de portada (se requiere permiso adicional para la reutilización):
Marek Poplawski / ShutterStock.

Contenido

Agradecimientos vi
Abreviaturas y Acrónimos vii
¿Qué factores han contribuido a las tendencias observadas de pobreza y desigualdad? 4
¿Cuál es el papel de las políticas públicas en la reducción de la pobreza y desigualdad? 8
Recomendaciones de Política 13
Referencias 18

Gráficos

Gráfico 1: Evolución de la tasa internacional de pobreza, 2001–19 1
Gráfico 2: Evolución de la pobreza nacional, moderada y extrema, 2011–19 1
Gráfico 3: Evolución de la pobreza extrema nacional, por zona urbana y rural 3
Gráfico 4: Coeficiente de Gini (oficial) 3
Gráfico 5: Tasa de pobreza moderada a nivel municipal, 2019 4
Gráfico 6: Descomposición de los cambios en pobreza rural por fuentes de ingreso, 2014–2019 5
Gráfico 7: Descomposición de los cambios en pobreza urbana por fuentes de ingreso, 2014–2019 5
Gráfico 8: Distribución conjunta de pobreza moderada (2019) y desastres de riesgos naturales INFORM (2018) 7
Gráfico 9: Distribución conjunta de pobreza moderada y tasa de matrícula para estudiantes de 6 a 12 años de edad, 2019 8
Gráfico 10: Cambios en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al consumible, zona urbana y rural, 2019 9
Gráfico 11: Efecto de las transferencias directas sobre la pobreza, 2019 9
Gráfico 12: Progresividad e impacto redistributivo de impuestos y contribuciones, 2019 10
Gráfico 13: Progresividad e impacto redistributivo de las transferencias directas, 2019 10
Gráfico 14: Prevalencia de empleos y sectores verdes por grupos, 2019 11
Gráfico 15: Brecha en tasa de pobreza urbano/rural. Modelo base vs. Experimentos 12

Tablas

Tabla 1: Áreas Prioritarias para la Reducción de la Pobreza 14

Agradecimientos

El presente documento para Honduras es obra de un equipo liderado por Mónica Robayo-Abril (Economista, ELCPV), bajo la orientación de Michel Kerf (Director de País, LCC2C), Ximena Del Carpio (Gerente de Práctica, ELCPV), Boris Weber y Kinnon Scott (Gerente de País saliente y entrante, LCCHN), y Pedro L. Rodríguez (Líder de Programa, ELCDR).

El equipo agradece los comentarios y discusiones con Carolina Mejía-Mantilla, Carlos Sobrado, y Giselle del Carmen (Pobreza); Julieta Trías, Miriam Montenegro, María Concepción Steta, Aylin Isik-Dikmelik, y Ana Sofia Martínez (Protección Social y Empleos); Elena Bondarenko, Erik von Uexkull, Natalia Cámpora, y Francis Dennig (Macroeconomía, Comercio, e Inversión); Katharina Siegmann (Medioambiente); y Christopher Johnson (Desarrollo Social). El equipo también incluyó a Pamela Gaye Gunio (Asistente de Programa, ELCPV), quien prestó valioso apoyo con los procesos y en el ensamblaje del documento; Michael Alwan, Daniel McNaughton y Erika Schutt, quienes editaron el informe; y Budy Wirasmo, quien lo diseñó. Patricia Dacarett, Carlos Aguirre, y Lorena Romina Silva prestaron soporte para las consultas del país.

El equipo se benefició de consultas en Honduras con instituciones públicas, incluyendo el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (SEDESOL), Red Solidaria, el Ministerio de Educación (SE), el Ministerio de Salud (SESAL), la Secretaría de Finanzas (SEFIN), la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Secretaría de Agricultura (SAG), el Banco Central de Honduras (BCH), el Servicio de Administración de Rentas (SAR), y la Secretaría de Estado de la Presidencia (SEP). También se realizaron consultas con miembros del grupo del G16, incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Oficina de Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras (SNU), el Banco Centroamericano para la Integración Económica (CABEI), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Unión Europea (UE), y varias embajadas.

El equipo desea agradecer a los pares revisores Gabriela Inchauste y Reena Badiani por su asesoría y orientación. El equipo también agradece a los participantes en la reunión de revisión del estudio.

Abreviaturas y Acrónimos

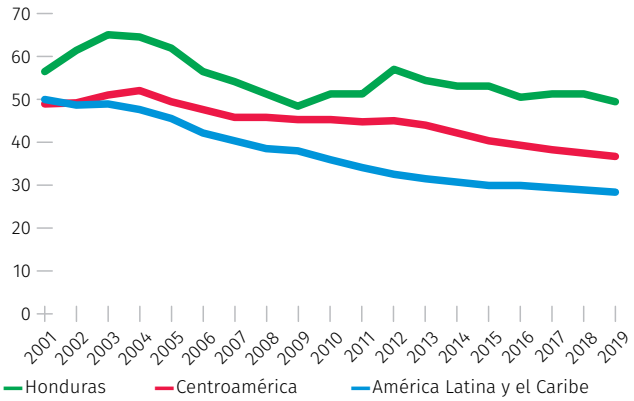
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALC	América Latina y el Caribe
BCH	Banco Central de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABEI	Banco Centroamericano de Integración Económica (*Central American Bank for Economic Integration*)
CEQ	Compromiso con la Equidad
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples
ETAF	Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEI	Gases de Efecto Invernadero
ICE	Indicador de Capacidad Estadística
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPN	Impuesto sobre la Renta a Personas Naturales
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MPI	Índice Pobreza Multidimensional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PG	Práctica Global
PI	Población Indígena
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
SAG	Ministerio de Agricultura (Secretaría de Agricultura)
SAR	Oficina de Impuestos (Servicio de Administración de Rentas)
SE	Secretaría de Educación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SEP	Secretaría de Estado de la Presidencia
SESAL	Secretaría de Salud
SNU	Oficina de Coordinación del Sistema de las Naciones Unidas en Honduras
SPSA	Sistema de Protección Social Adaptativo
STSS	Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UE	Unión Europea
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional

RESUMEN EJECUTIVO

Entre 2014 y 2019, Honduras experimentó una débil reducción de la pobreza y continuó siendo uno de los países más pobres de la región de América Latina y el Caribe (ALC). Las estimaciones internacionales y nacionales de pobreza sugieren que su reducción estuvo estancada entre 2014 y 2019 y no fue consistente con las tasas de crecimiento económico sostenidas y más altas que las del resto de la región. Casi la mitad de la población hondureña (49,5 por ciento) estaba viviendo con menos de US$6,85 al día (PPA 2017) en 2019. Esta proporción era más alta que el promedio de ALC y Centroamérica en 2019 (Gráfico 1). Nuevas estimaciones nacionales de la pobreza[1] basadas en una metodología revisada también muestran que el 48 por ciento de los hondureños eran considerados en condición de pobreza moderada en el 2019, y que más de la cuarta parte (25,2 por ciento) vivía en la pobreza extrema (Gráfico 2).[2]

Gráfico 1: Evolución de la tasa internacional de pobreza, 2001–19

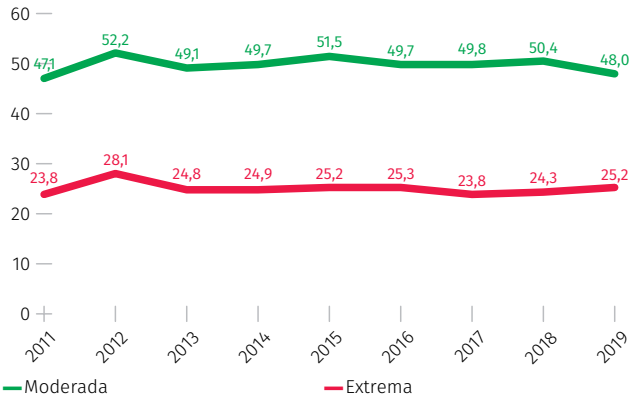
US$6,85 diario (PPA 2017), porcentaje



Fuente: Banco Mundial 2019.
Nota: Centroamérica se compone de los siguientes países: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Gráfico 2: Evolución de la pobreza nacional, moderada y extrema, 2011–19

Porcentaje



Fuente: Estimados Banco Mundial basados en EPHPM.

La pandemia del COVID-19 y los huracanes Eta y Iota llevaron a un aumento en la pobreza entre 2019 y 2020; y es probable que la pobreza en 2021 siga por encima de los niveles prepandemia. La pandemia del COVID-19 y los huracanes Eta y Iota resultaron en pérdidas importantes de ingreso y bienestar, y la pobreza moderada nacional aumentó del 48 por ciento en el 2019 a un estimado 55 por ciento en el 2020. Los sistemas de producción agrícola en siete departamentos del suroeste de Honduras (Choluteca, Francisco Morazán, El Paraíso, Santa Bárbara, Lempira, Copán, y Ocotepeque) se vieron afectados sustancialmente por los huracanes. Las medidas del gobierno para contrarrestar los impactos negativos de estos choques fueron insuficientes para mitigar los impactos sobre el bienestar de los pobres. La limitada capacidad de las personas para trabajar desde el hogar[3] y una fuerte brecha digital urbana-rural representó desafíos significativos durante las épocas de cuarentena en el 2020. Igualmente, la evidencia reciente destaca las vulnerabilidades que enfrentaron muchos hondureños, especialmente en el acceso al ingreso laboral y a los alimentos; de hecho, las pérdidas de empleo y la inseguridad alimentaria en Honduras estuvieron entre las peores de la región en el 2020. De acuerdo con la Encuesta Telefónica de Alta Frecuencia (ETAF) de ALC,

1 Recientemente, el Banco Mundial llevó a cabo una actualización de la metodología de medición de la pobreza, para cumplir con los más recientes estándares internacionales. Por tanto, la pobreza para 2011–19 se mide ahora con más precisión.

2 La anterior metodología de medición de pobreza y las líneas de pobreza en Honduras sugieren que en 2019 el 64,7 por ciento de la población vivía en pobreza y el 41,7 en pobreza extrema.

3 Sanchez at al. (2021).

a mediados de 2021, los efectos adversos sobre el bienestar en Honduras seguían siendo evidentes. Para el final de 2021, se seguían sintiendo los efectos negativos en cuanto a la pérdida de empleo e ingresos, la creciente inactividad e inseguridad alimentaria, una mayor inseguridad y violencia doméstica, y una caída en las tasas de asistencia escolar entre los niños. Los posibles retrocesos en términos de capital humano y otros aspectos críticos para el desarrollo del país (por ejemplo, nueva infraestructura) probablemente limitarán el crecimiento económico en el mediano plazo.

En 2022, el repunte económico y la guerra de Ucrania llevaron a un aumento en los precios de los alimentos, lo que afectó negativamente a la población de Honduras, que es particularmente vulnerable al incremento en los precios de los alimentos y tiene inseguridad alimentaria alta. En 2019, los pobres extremos gastaron casi la mitad de sus ingresos en alimentos. Adicionalmente, la inseguridad alimentaria era persistentemente alta. Ejercicios de simulación muestran que en 2022 la incidencia de la pobreza en Honduras posiblemente aumentó, debido a los aumentos en los precios de alimentos, con efectos más pronunciados en áreas urbanas y para aquellos en pobreza extrema. En 2022, se espera que el crecimiento se desacelere debido a una mayor inflación y una desaceleración en el comercio y las remesas, asociadas con la guerra en Ucrania.

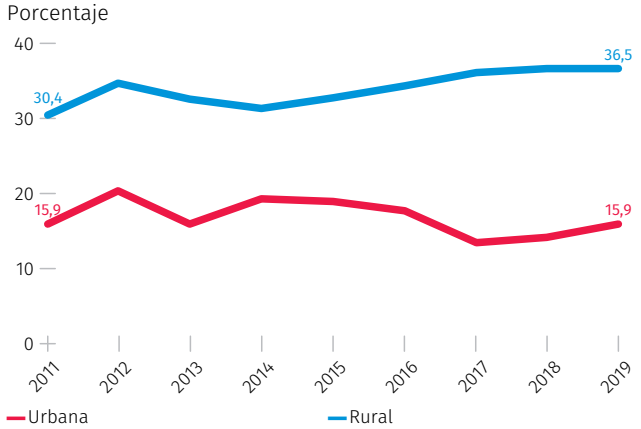
Honduras se caracteriza por una profunda y creciente brecha urbano-rural en términos de calidad de vida. Existe una amplia brecha de pobreza urbano-rural tanto para los pobres moderados como para los pobres extremos, lo que refleja disparidades significativas en el acceso a servicios básicos como electricidad[4], agua, saneamiento básico y uso de internet, así como una menor acumulación de capital humano y el deterioro de los indicadores del mercado laboral en las zonas rurales. Estos factores limitan el crecimiento de los ingresos y la resiliencia a las crisis, como la pandemia del COVID-19, en las zonas más desfavorecidas. Aún más preocupante, algunas de estas disparidades se están ampliando con el tiempo. Si bien ha habido progreso en la reducción de la pobreza en las áreas urbanas entre 2014 y 2019, los niveles de pobreza en las áreas rurales aumentaron significativamente durante este periodo. La pobreza extrema urbana disminuyó en 3,4 puntos porcentuales entre 2014 y 2016, pero se ha observado un aumento constante desde 2017. Mientras que la pobreza extrema urbana alcanzó el 15,9 por ciento en 2019, la pobreza extrema rural aumentó 5,2 puntos porcentuales, alcanzando el 36,5 por ciento en 2019 (Gráfico 3).

Si bien la desigualdad de ingresos se ha estancado desde 2014, la desigualdad en las zonas rurales ha aumentado mientras que en las zonas urbanas ha disminuido. Honduras es uno de los países más desiguales de ALC. El coeficiente de Gini de 2014 a 2019 se mantuvo relativamente estable; sin embargo, con un valor de 0.482 en 2019 (Gráfico 4), fue inferior solo al de Brasil, Colombia y Panamá en la región ALC. Además, Honduras se caracteriza por un acceso desigual a servicios básicos, con los quintiles de ingreso más bajos reportando menores tasas de acceso en varias dimensiones. Brechas amplias en las tasas de matrícula escolar entre quintiles (particularmente en educación secundaria) son especialmente problemáticas para la acumulación de capital humano. El sector educativo también se encuentra como

4 Si bien la tasa de electrificación nacional en Honduras fue del 91,9 por ciento en 2018, oculta las brechas significativas en el acceso entre las áreas urbanas y rurales. Mientras que la mayoría de los hogares urbanos (97,3 por ciento) tenía acceso a la electricidad a través de la red nacional, solo el 69,3 por ciento tenía acceso en las áreas rurales y el 22,5 por ciento de los hogares no tenía acceso a ningún tipo de fuente de electricidad. Además, la calidad y la confiabilidad de la electricidad siguen siendo un problema que impide que tanto los hogares conectados a la red (alrededor del 50 por ciento) como los hogares con soluciones de electrificación fuera de la red alcancen niveles de acceso pleno. Estas importantes desigualdades en el acceso a la energía menoscaban la resiliencia social y el bienestar de los más pobres y socavan las perspectivas de una recuperación económica más inclusiva y una prosperidad compartida. *Beyond Connections Energy Access Diagnostic Report Based on Multi-Tier Framework*." Brutinel et al. 2019. Véase también ESMAP/Grupo Banco Mundial. *Beyond Connections Energy Access Diagnostic Report Based on Multi-Tier Framework*. Junio de 2019.

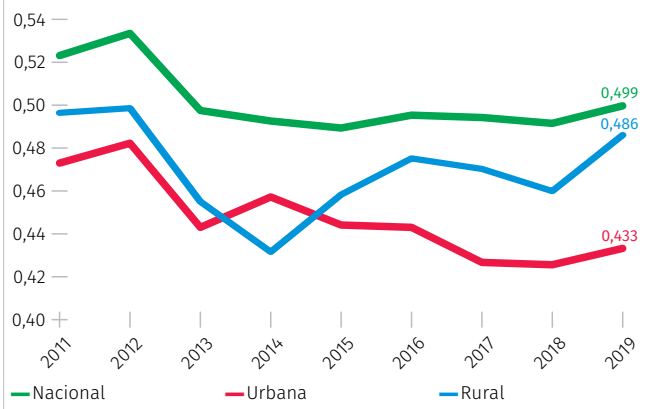
una de las áreas más problemáticas del país cuando se compara internacionalmente a través de un ejercicio de benchmarking; especialmente en términos de las tasas de matrícula o las tasas de alumnos por maestro. La participación laboral en Honduras disminuyó para todos los quintiles de ingreso entre 2014 y 2019, pero la reducción fue significativamente mayor para el quintil más bajo. En general, la informalidad ha aumentado y la mayoría de aquellos con menores ingresos trabaja en el sector informal.

Gráfico 3: Evolución de la pobreza extrema nacional, por zona urbana y rural



Fuente: Estimados Banco Mundial basados en EPHPM.

Gráfico 4: Coeficiente de Gini (oficial)



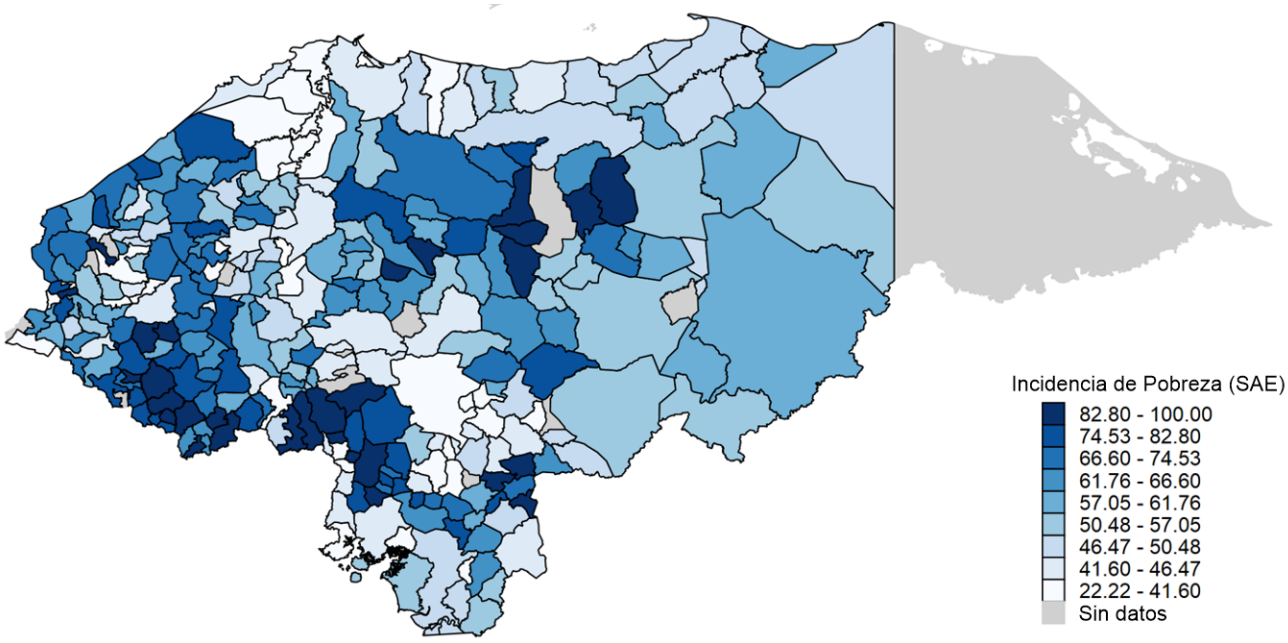
Fuente: Estimados Banco Mundial basados en EPHPM.

A pesar del alto gasto en educación, los hondureños siguen enfrentando disparidades profundas y persistentes en el acceso y la calidad de la educación, con las áreas rurales severamente afectadas, incluso antes de la pandemia del COVID-19. El análisis de benchmarking muestra que Honduras está relativamente bien en términos de gasto en educación (como porcentaje del gasto total del gobierno) en comparación con otros países de la región de ALC o países con niveles de ingresos similares. Aunque el país ha logrado avances significativos en la expansión del acceso a la educación primaria, la baja matrícula de jóvenes de 5 a 20 años sigue estando fuertemente asociada con la geografía y los ingresos familiares. Los niveles de matrícula escolar bruta y neta en todos los niveles educativos (primaria, secundaria y terciaria) siguen siendo bajos para los estándares de ALC.

Las disparidades territoriales son particularmente grandes; la pobreza sigue estando más concentrada en las zonas del suroeste del país, en departamentos con mayor proporción de minorías étnicas y en municipios ubicados en el sur y suroeste. Los mapas de pobreza a nivel municipal elaborados para este informe muestran que los municipios más pobres se encuentran principalmente en el sur y suroeste del país (Gráfico 5).[5] Al mismo tiempo, la pobreza se concentra en áreas con alta población indígena (PI) y afrodescendiente, como el departamento oriental de Gracias a Dios, en gran parte no cubierto por la encuesta. Las tasas de pobreza extrema más altas se encuentran en Lempira, un departamento con una alta concentración de PI, seguido por La Paz e Intibuca. Sin embargo, una gran parte de los pobres extremos (13,7 por ciento) se concentra en Francisco Morazán, donde se encuentra la capital del país, con alrededor de 259.000 personas que viven en la pobreza extrema. Los datos del Censo de Población de 2013 destacan que Gracias a Dios, un departamento con alta proporción de minorías, tiene los peores niveles de acceso a los servicios básicos, incluyendo electricidad, agua, saneamiento básico y educación.

5 Esto incluye los siguientes cinco departamentos: Choluteca, La Paz, Francisco Morazán (solo aquellos municipios ubicados en la parte sur del departamento), Valle y El Paraíso.

Gráfico 5: Tasa de pobreza moderada a nivel municipal, 2019



Fuente: Estimados del Banco Mundial basados en la Encuesta de Hogares EPHPM Consolidada 2019 y Censo de Población 2013.

¿Qué factores han contribuido a las tendencias observadas de pobreza y desigualdad?

Dada la amplia y creciente brecha urbano-rural, es crucial ofrecer una perspectiva diferenciada sobre los factores que contribuyen a la pobreza y la desigualdad en zonas urbanas y en zonas rurales, al igual que implementar instrumentos de política diferenciados.

El aumento de la pobreza en las zonas rurales entre 2014 y 2019 se debió principalmente a dos factores: una disminución considerable de los ingresos agrícolas, asociada a eventos climáticos, y la reducción en la cobertura de las transferencias públicas entre los pobres. Por otra parte, la pobreza urbana disminuyó gracias a aumentos sustanciales en los ingresos laborales—impulsados por movimientos hacia sectores de servicios mejor pagados—y los beneficios del dividendo demográfico. Los ingresos laborales en las áreas rurales experimentaron caídas significativas en términos reales, principalmente debido a una reducción en los ingresos laborales agrícolas; explicada a su vez por perturbaciones relacionadas con el cambio climático y por el bajo alcance de las transferencias públicas (Gráfico 6). Recientemente, el país ha sufrido repetidas sequías que han aumentado la inseguridad alimentaria, particularmente para los agricultores de subsistencia en las áreas del suroeste del país, donde en algunas áreas se ha experimentado una pérdida anual de cosechas superior al 70 por ciento. Igualmente, la producción agrícola ha disminuido debido a las extensas inundaciones de plantaciones que dañan los cultivos y retrasan sus ciclos (Banco Mundial 2022). Los choques climáticos promovieron también la migración internacional y nacional (rural-urbana). Aquellos en los quintiles inferiores y que viven en áreas rurales no pueden migrar, así que tienden a permanecer en el sector agrícola, que es en gran parte informal y se caracteriza por una productividad y salarios decrecientes. De hecho, la proporción de aquellos en el 20 por ciento más pobre (B20) en las áreas rurales que trabaja en el sector agrícola se mantuvo casi estable entre 2015 y 2019. Estas tendencias también explican el aumento de la desigualdad en las zonas rurales. Además, la proporción de la población rural en el quintil inferior que se beneficia de los programas de protección social disminuyó durante el

período 2016–19. Aunque el dividendo demográfico contrarrestó parcialmente estas pérdidas de ingresos, las remesas, las pensiones y el empleo jugaron un papel marginal en la mitigación del impacto negativo en los ingresos; lo que refleja pocos avances en los indicadores del mercado laboral rural y la realidad de que la mayoría de las remesas no las reciben los hogares pobres.

Se espera que el cambio climático siga impulsando la migración de las zonas rurales a los centros urbanos y también a otros países, lo que a su vez tendrá repercusiones en el mercado laboral. Los efectos del cambio climático sobre actividades agrícolas, como las cosechas y la ganadería (de los que dependen abrumadoramente los pobres de las zonas rurales) aumentan la migración de las zonas rurales a las ciudades y la emigración desde Honduras. Después de que ocurren desastres o choques relacionados al cambio climático, se percibe que el costo de reconstruir los medios de subsistencia en el país o en el extranjero es similar. Al mismo tiempo, los rendimientos esperados de los ingresos y el capital humano (la educación y la salud) en el largo plazo en el extranjero podrían ser mayores. La literatura reciente muestra que la interacción de los eventos climáticos y la migración también está relacionada con los niveles de delincuencia.

Se espera que el cambio climático continúe reduciendo la productividad agrícola, afectando el bienestar de los hogares más vulnerables y pobres. El sector agrícola está dominado por pequeños agricultores, la mayoría de los cuales son pobres. Bajo un escenario de altas emisiones (TCR 8.5), se espera que cuatro de los cultivos más comunes en Honduras (maíz, café, frijol y caña de azúcar) se vean afectados, con pérdidas a corto plazo que aumentarán con el tiempo. Se espera que los cultivos producidos principalmente por el sector de subsistencia, como el maíz y los frijoles, experimenten reducciones en sus rendimientos del 12 y menos del 10 por ciento, respectivamente. Estas reducciones en el rendimiento de los cultivos tendrán un impacto significativo en los hogares pobres del sector de subsistencia, que representan más del 70 por ciento de las familias agrícolas.

Gráfico 6: Descomposición de los cambios en pobreza rural por fuentes de ingreso, 2014–2019

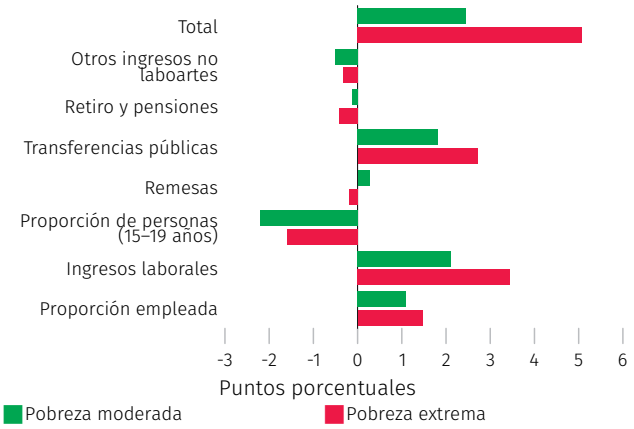
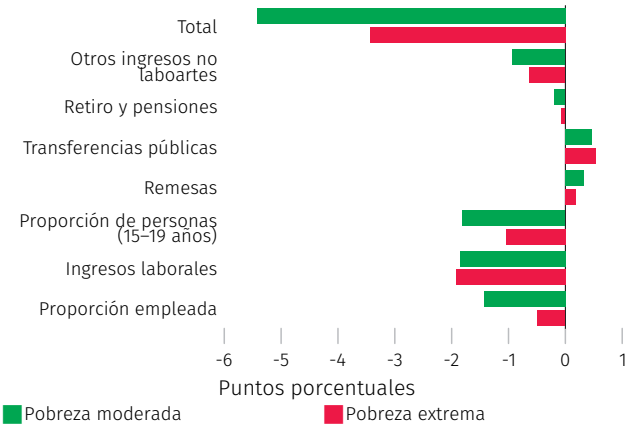


Gráfico 7: Descomposición de los cambios en pobreza urbana por fuentes de ingreso, 2014–2019



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en 2011–2019 EPHPM.
Nota: Se utiliza el método de descomposición de Shapley, desarrollado por Azevedo, Sanfelice, y Nguyen (2012) y basado en Barros et al. (2006). Otros ingresos no laborales incluyen el valor de la vivienda (renta implícita) e ingresos de capital. El método utiliza la propiedad aditiva del agregado de ingreso para construir un contrafactual de la distribución incondicional, cambiando un componente a la vez, para así calcular su contribución a los cambios observados en pobreza.

Un análisis más profundo del mercado laboral también apunta al papel crítico de la informalidad en la explicación de la persistente alta tasa de pobreza rural. La mayoría de los empleados en áreas rurales están en el sector informal, un sector caracterizado por mayores transiciones al desempleo o inactividad, mayor inestabilidad laboral y salarios significativamente más bajos. Nuestros análisis muestran que el alto nivel de informalidad en las zonas rurales se explica por dos factores. Primero, hay bajas tasas de destrucción de empleo en el sector informal entre los trabajadores con bajo nivel educativo: una vez que encuentran un trabajo en el sector informal, permanecen en él por un período más largo. En segundo lugar, las tasas de creación de empleo en el sector informal en todos los niveles educativos son altas en comparación con el sector formal.

Por otro lado, la disminución de la pobreza urbana fue impulsada principalmente por dos factores: aumentos sustanciales en los ingresos laborales—explicados por movimientos hacia sectores de servicios mejor pagados—y los beneficios del dividendo demográfico. Estos mayores ingresos laborales posiblemente se explican por cambios sectoriales de la fuerza laboral del B20 urbano. La proporción de B20 urbanos que trabajan en el sector agrícola disminuyó de casi un tercio en 2015 a 18,8 por ciento en 2019 (2015–19 EPHPM). También hubo una caída en la proporción de B20 urbanos que trabajan en servicios domésticos (2015–19 EPHPM).[6] Esto significa que la población ocupada urbana más pobre pasó de los dos sectores de menor remuneración a los sectores de mayor remuneración. Al igual que en las zonas rurales, las remesas contribuyeron poco a la disminución de la pobreza en las zonas urbanas (Gráfico 7).

A pesar de las mejoras en los ingresos laborales, el desempleo sigue siendo un problema importante en las zonas urbanas, especialmente entre los jóvenes. El análisis del mercado laboral identifica tres factores que explican los altos niveles de desempleo en las áreas urbanas. El primero es que, entre los trabajadores con un bajo nivel de educación, la destrucción de puestos de trabajo en el sector formal es alta, particularmente entre los jóvenes (entre 16 y 24 años). Los trabajadores jóvenes con bajo nivel educativo que viven en estas áreas no logran mantener sus trabajos en el sector formal por mucho tiempo. En segundo lugar, entre los trabajadores con alto nivel de educación, los niveles de destrucción de empleo en el sector informal son altos, particularmente entre los jóvenes. Estos trabajadores prefieren esperar en el desempleo para buscar mejores oportunidades en el sector formal y si encuentran un trabajo en el sector informal, no lo mantienen por mucho tiempo. Finalmente, los niveles de creación de empleo en el sector formal son bajos para trabajadores de todos los niveles educativos.

Comprender los diferentes determinantes de la pobreza rural frente a la urbana y el papel de la política pública para abordar estos factores es fundamental para una estrategia nacional de reducción de pobreza. Si bien tanto la pobreza rural como urbana tienen factores determinantes en común, hay diferencias importantes. Un análisis detallado sugiere que tanto la pobreza rural como la urbana están asociadas con un acceso limitado a oportunidades de empleo de alta calidad y a algunos servicios públicos (por ejemplo, acceso a internet y alcantarillado). Otros factores, como los choques ambientales y el acceso a la electricidad, están asociados con la pobreza en las zonas rurales, pero no en las urbanas. La pobreza urbana a menudo se caracteriza por una baja propiedad de vivienda, pero este no es el caso en las áreas rurales. Ser víctima de la violencia[7] no parece estar asociado con la pobreza ni en zonas rurales ni en urbanas. Finalmente, los hogares de migrantes tienden a estar mejor, especialmente en las áreas rurales,

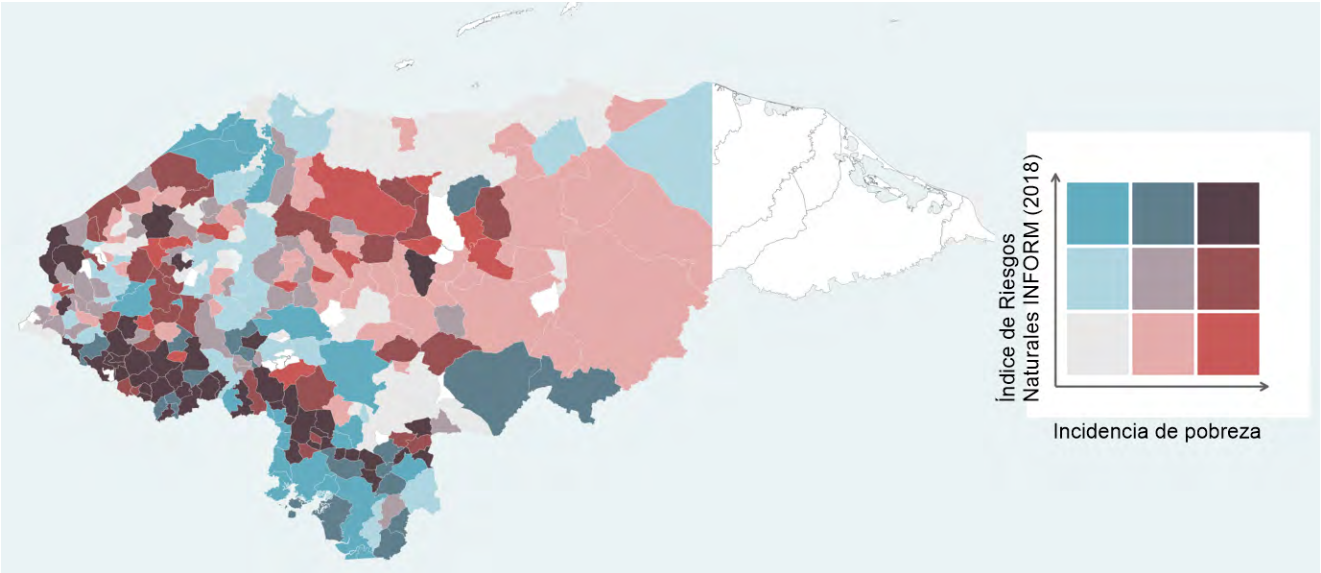
6 Nos referimos al período 2015-19, porque no hay datos disponibles para 2014 para esta variable específica.

7 El informe planea tratar el crimen de dos maneras, la primera entendiendo cómo el crimen (y la percepción de crimen) afecta la probabilidad de ser pobre en áreas rurales y urbanas, y la segunda determinando si las áreas con una alta incidencia de crimen corresponden con áreas con alta pobreza y otros riesgos.

lo que sugiere que la emigración podría ser un mecanismo efectivo para afrontar los choques relacionados con el cambio climático.

Finalmente, los altos niveles de desigualdad en el ingreso se explican, en parte, por una gran desigualdad salarial asociada a las brechas entre los sectores formal e informal, en las que influyen las diferencias en los logros educativos y la experiencia laboral. Las grandes diferencias en los salarios entre los sectores formal e informal pueden deberse a una combinación de factores. Nuestra investigación muestra que buena parte de las brechas salariales entre sectores se explica por las diferencias en las características de los trabajadores, como el nivel educativo y la experiencia. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, los trabajadores del sector formal tienen, en promedio, un nivel educativo significativamente mayor que los del sector informal. Aun así, las diferencias de productividad no observadas juegan un papel importante.

Gráfico 8: Distribución conjunta de pobreza moderada (2019) y desastres de riesgos naturales INFORM (2018)

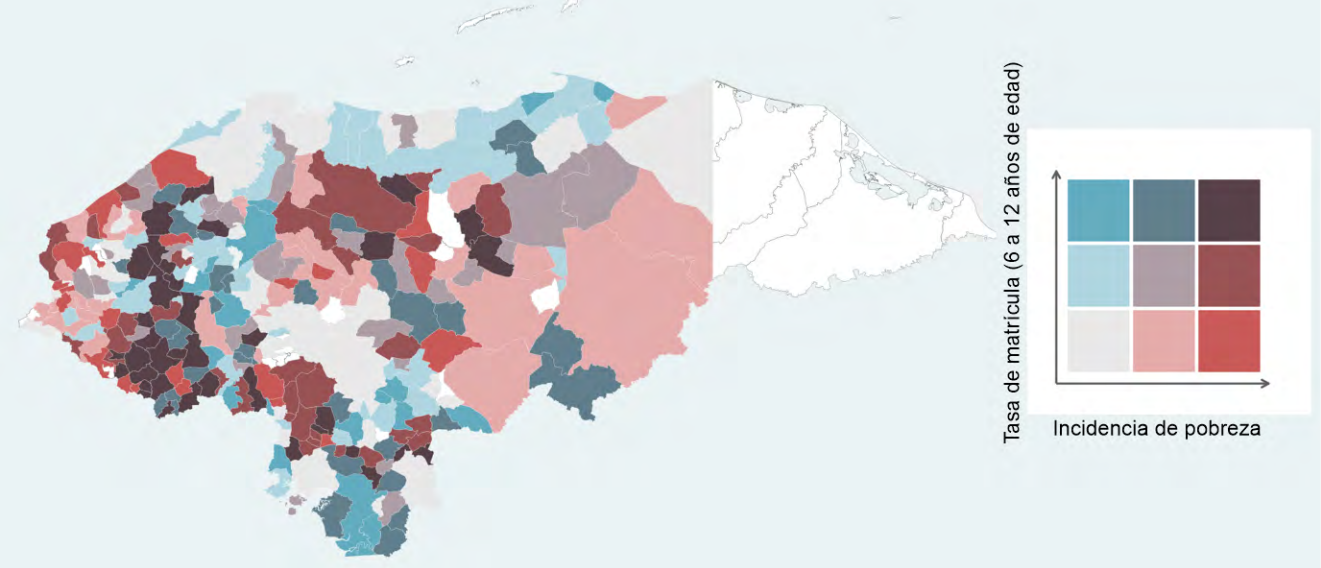


Fuente: Estimados del Banco Mundial basados en la Encuesta de Hogares EPHPM Consolidada 2019, Censo de Población 2013 e Índice subnacional de riesgo INFORM.

Los mapas a nivel subnacional muestran que ciertas áreas del país están más expuestas a riesgos naturales que otras y que la población pobre coincide en buena parte con la población más expuesta. Adicionalmente, los municipios más pobres también tienden a tener una baja capacidad institucional para hacer frente a los peligros naturales. Los municipios con mayor exposición a peligros naturales se encuentran en el suroeste del país, mientras que las regiones centrales de Honduras están menos expuestas. La exposición a nivel municipal a las amenazas naturales se asocia positivamente con la concentración de la pobreza moderada (Gráfico 8). Así, los municipios con altos índices pobreza moderada y exposición a amenazas naturales se concentran en la frontera suroeste, aunque no hay una superposición total de ambas poblaciones. Al diferenciar por tipo de desastre, queda claro que los municipios con altos índices de pobreza moderada se caracterizan por una mayor exposición a sequías y deslizamientos, pero no a terremotos. En contraste, los municipios con altos índices de pobreza moderada están menos expuestos a tifones e inundaciones. Es importante destacar que existe una gran superposición entre los municipios más pobres y aquellos municipios con una baja capacidad para hacer frente a las amenazas naturales y humanas. Como resultado, algunos municipios se ven afectados por una triple vulnerabilidad.

Los municipios con alta incidencia de pobreza se caracterizan por tener un bajo nivel de capital humano, lo que refleja el inadecuado ritmo de desarrollo humano que enfrentan estos municipios, a la luz de sus desafíos socioeconómicos. La superposición de mapas de pobreza municipal e indicadores educativos por municipio apunta hacia una relación positiva entre la tasa de pobreza moderada y el rezago en la educación a nivel subnacional (Gráfico 9). Los municipios afectados por altas tasas de pobreza y tasas brutas de matrícula bajas o demasiado altas necesitan atención especial, ya que podrían caer aún más en la pobreza a largo plazo y disminuir sus niveles de capital humano, que ya son bajos.

Gráfico 9: Distribución conjunta de pobreza moderada y tasa de matrícula para estudiantes de 6 a 12 años de edad, 2019



Fuente: Estimados del Banco Mundial basados en la Encuesta de Hogares EPHPM Consolidada (2019), Censo de Población (2013) y Ministerio de Educación (2019).

¿Cuál es el papel de las políticas públicas en la reducción de la pobreza y desigualdad?

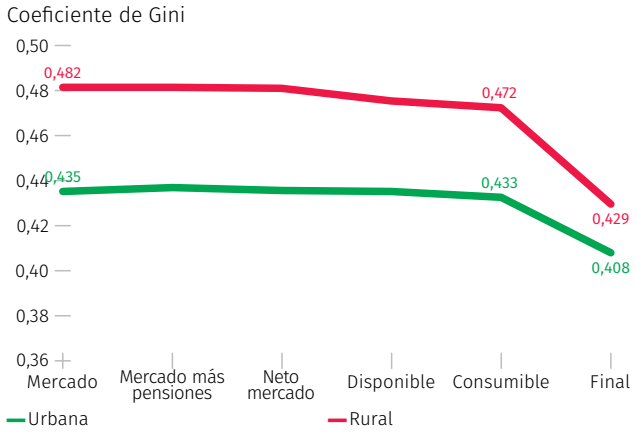
» Política Fiscal

La política fiscal en Honduras reduce la desigualdad y aumenta la pobreza, y no parece haber contribuido a la ampliación de la pobreza urbana-rural o a las brechas de desigualdad. Los hondureños pagan más impuestos de lo que reciben en transferencias[8], pero la proporción de los pagos netos en impuestos es mayor para los ricos que para los pobres. Cuando se toma un lente rural-urbano, el sistema fiscal tiende a aumentar la pobreza desproporcionadamente más en las áreas urbanas que en las rurales, lo que contribuye a reducir la brecha de pobreza existente entre las zonas urbanas y rurales. La mayor parte del aumento de la pobreza tanto en áreas rurales como urbanas se debe a la fuerte carga de impuestos indirectos (como el IVA) que no se compensan con transferencias públicas. El efecto es más marcado en las áreas urbanas, dado que la carga de estos impuestos es mayor en los hogares urbanos, quienes pagan una mayor proporción de sus ingresos en impuestos. Por otro lado, la política fiscal reduce la desigualdad,

8 Nótese que los subsidios indirectos no están incluidos en este análisis, por lo que los impactos de la política fiscal sobre la pobreza pueden estar sobreestimados.

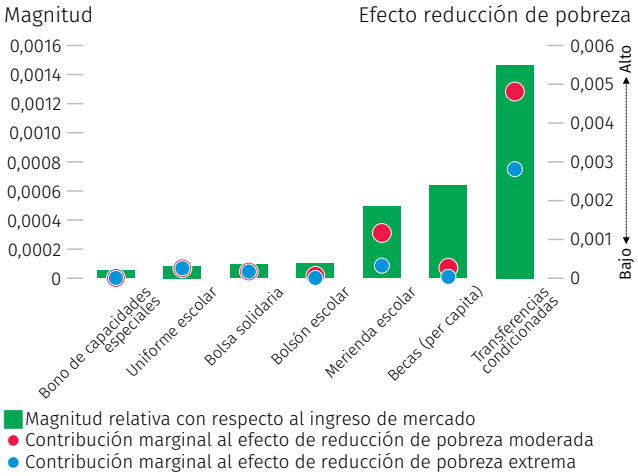
particularmente en las áreas rurales (Gráfico 10). Estos hallazgos significan que, de no ser por el sistema fiscal, las brechas urbano-rurales serían más amplias. El gasto en educación y salud ha desempeñado un papel redistributivo crítico tanto en áreas urbanas como rurales, pero el efecto redistributivo ha sido particularmente alto en estas últimas. El programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) tiene el mayor efecto redistributivo y de reducción de pobreza entre todos los programas, dada su progresividad (Gráfico 11).

Gráfico 10: Cambios en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al consumible, zona urbana y rural, 2019



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas EPHPM 2019 consolidada.

Gráfico 11: Efecto de las transferencias directas sobre la pobreza, 2019



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en la Encuesta de Hogares EPHPM Consolidada 2019 y registros administrativos siguiendo la metodología CEQ.

Analizar cada uno de los elementos del sistema fiscal a lo largo de la distribución del ingreso nos permite comprender mejor los efectos distributivos de cada uno de sus componentes. Por el lado del ingreso, el impuesto sobre la renta a personas naturales (IRPN) y las contribuciones a la seguridad social (salud y pensiones) son progresivos, pero contribuyen poco a la reducción de la pobreza y la desigualdad; el impuesto al valor agregado (IVA) contribuye a reducir la desigualdad, pero aumenta la pobreza (Gráfico 12). Por el lado del gasto, la mayoría de las transferencias directas son progresivas y están bien focalizadas (Gráfico 13), pero el efecto de estas transferencias sobre la desigualdad es bastante modesto. Los gastos en salud y educación son generalmente progresivos y reducen la desigualdad, pero existen diferencias por nivel educativo. El gasto educativo en educación primaria contribuye significativamente a la reducción de la desigualdad, mientras que el gasto en educación terciaria juega un papel marginal, ya que el acceso entre los quintiles inferiores es limitado.

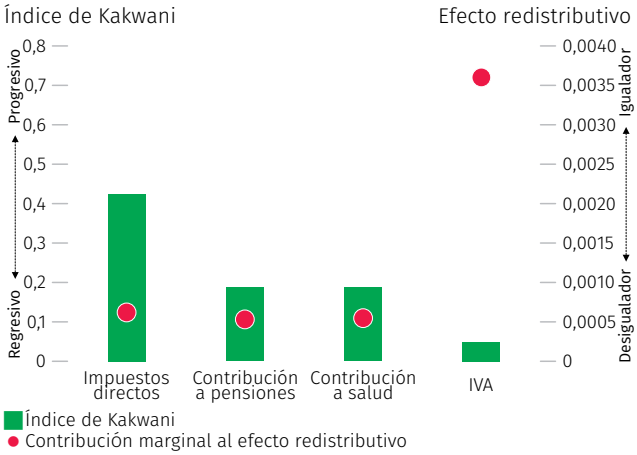
Las pensiones contributivas aumentan la desigualdad. Cuando las pensiones contributivas se tratan como transferencias, éstas aumentan la desigualdad, ya que reportan una gran contribución marginal negativa. Esto no es sorprendente, ya que aquellos en los quintiles más ricos tienen una mayor probabilidad de ser formales[9] y cotizar al sistema de seguridad social, recibiendo pensiones cuando sean mayores. Honduras tiene una baja cobertura de pensiones entre aquellos en el primer quintil en comparación con otros países

9 En este informe, se utiliza la definición de informalidad relacionada con el acceso a la protección social. Un trabajador se considera informal si cumple los siguientes tres criterios: (1) No contribuye a pensiones; (2) No contribuye a la seguridad social (salud); y (3) No tiene licencia pagada y no tiene "Aguinaldo".

de ALC y del mundo (ejercicio de benchmarking). Las pensiones contributivas son la intervención con mayor contribución marginal al aumento de la desigualdad (0,0032 puntos Gini), seguidas de la educación terciaria (0,0025 puntos Gini) y los programas de becas (0,00006 puntos Gini).

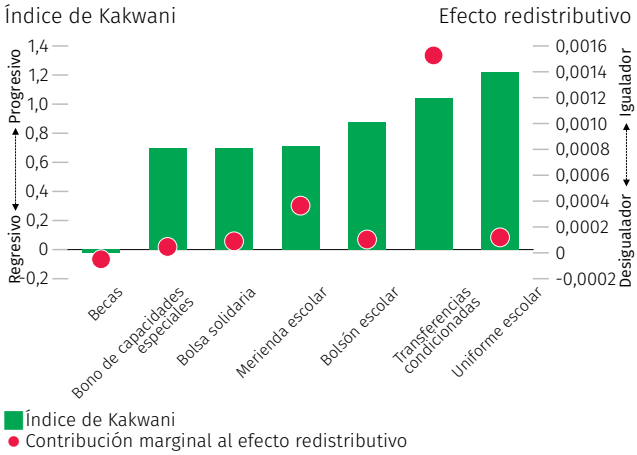
Teniendo en cuenta que los efectos positivos de la política fiscal sobre la desigualdad en Honduras tienden a ser bastante modestos, en comparación con otros países de ALC incluidos otros países centroamericanos, y que contribuye a aumentar la pobreza, existe margen para mejorar la progresividad de la política fiscal.

Gráfico 12: Progresividad e impacto redistributivo de impuestos y contribuciones, 2019



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en la Encuesta de Hogares EPHPM Consolidada 2019 y registros administrativos siguiendo la metodología CEQ.

Gráfico 13: Progresividad e impacto redistributivo de las transferencias directas, 2019



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en la Encuesta de Hogares EPHPM Consolidada 2019 y registros administrativos siguiendo la metodología CEQ.

» Políticas Climáticas

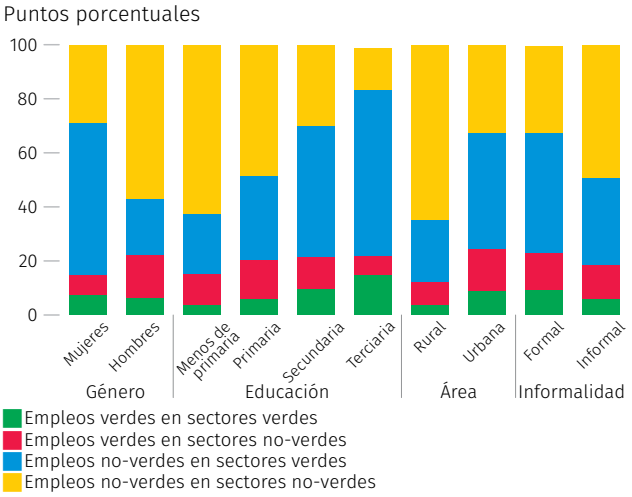
Un ejercicio de simulación de largo plazo muestra que la inacción ante el cambio climático tiene un alto costo para el país, y que no todas las políticas verdes protegen a los pobres del cambio climático ni de la mayor incidencia esperada de riesgos naturales. Se prevé que el cambio climático, por medio del aumento de las temperaturas promedio, aumente la vulnerabilidad del país, al intensificar la frecuencia y la magnitud de fenómenos meteorológicos como inundaciones, olas de calor y sequías, además de causar el aumento del nivel del mar. La expectativa es que estos fenómenos afecten de manera desproporcionada a los más pobres, que a menudo viven en las zonas más vulnerables y dependen en mayor medida de la agricultura. Si bien el crecimiento económico futuro contribuirá a reducir la pobreza, no será suficiente por sí mismo. Ahora bien, no todas las políticas climáticas benefician a los hogares pobres ni tienen impactos significativos en la pobreza; de hecho, algunas políticas de mitigación pueden tener efectos distributivos adversos. Por lo tanto, las políticas e inversiones de adaptación y mitigación deben tener características progresivas diseñadas para ayudar a los hogares pobres y vulnerables a enfrentar los desafíos que plantea el cambio climático.

Además, es fundamental mitigar los aumentos esperados de la pobreza a través de un sistema de protección social adaptativo, con transferencias bien focalizadas. Para Honduras, el costo fiscal de reducir la pobreza a través de una transferencia bien focalizada, en comparación con una transferencia universal, es significativamente menor y puede ayudar a los hogares vulnerables a protegerse contra los impactos

negativos de los choques climáticos. Sin embargo, el diseño de la transferencia, la implementación y los costos fiscales deben ser considerados cuidadosamente. Por ejemplo, las condiciones de elegibilidad deben incluir grupos con mayor probabilidad de verse afectados por amenazas relacionadas con el cambio climático, y el tamaño de la transferencia debe vincularse con pérdidas de bienestar, entre otras consideraciones.

Adicionalmente, la transición hacía empleos verdes[10] enfrenta importantes desafíos. El empleo de los grupos más vulnerables se concentra en trabajos y sectores no verdes. Además, el país está rezagado en términos de capital humano y cobertura de la seguridad social, elementos necesarios para preparar a los trabajadores para una transición verde. Los trabajadores en sectores y trabajos no verdes son en su mayoría mujeres, más pobres, informales y rurales (Gráfico 14). Además, la alta concentración de empleo no verde en la agricultura podría ser un desafío durante el proceso de transformación estructural hacia sectores más modernos y verdes. Como se mencionó anteriormente, Honduras está rezagada en términos de acumulación de capital humano en comparación con otros países de ALC, por lo que el país debe priorizar mejorar las habilidades de sus trabajadores. Además, dados los altos niveles de informalidad, la falta de acceso a seguridad social en caso del desplazamiento laboral puede afectar de manera desproporcionada a las personas más pobres. Adicionalmente, las estrictas regulaciones del mercado laboral pueden demorar el proceso de reasignación de la fuerza laboral. Dadas estas circunstancias, es necesario aumentar la capacidad de Honduras para hacer la transición a una economía verde.

Gráfico 14: Prevalencia de empleos y sectores verdes por grupos, 2019



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en 2012–2019 EPHPM.

» Capital Humano, Formalización y Políticas Laborales

La evidencia analizada en este informe muestra que uno de los caminos hacia la reducción de la pobreza, particularmente en las áreas rurales, es mejorar el acceso a trabajos bien remunerados, lo que depende a su vez, de políticas que aumenten las habilidades y la productividad laboral. Dentro de un marco conceptual de utilización de activos, la mano de obra y el capital humano son el principal activo que tienen los pobres. De forma similar, la intensidad de su uso (del uso de activos) y sus retornos, son fundamentales para determinar qué políticas pueden aumentar el bienestar de los hogares.

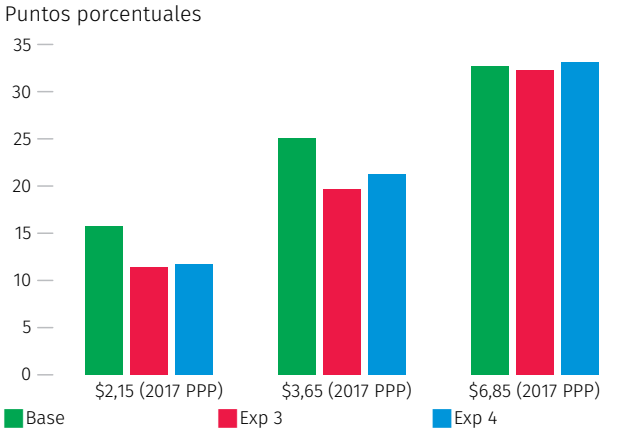
10 Los empleos verdes son ocupaciones que reducen el uso de combustibles fósiles, disminuyen las emisiones de GEI, mejoran la eficiencia energética, aumentan el reciclaje y adoptan formas de energía renovable. Los sectores verdes son sectores donde las emisiones de GEI por trabajador están por debajo de la mediana. Los empleos verdes se miden siguiendo la Red de Información Ocupacional (O*NET).

Las políticas para promover la acumulación de capital humano, la formalización y el emparejamiento de oferta y demanda (intermediación), pueden tener efectos significativos no solo en el empleo y el tamaño del sector informal, sino también en la distribución de la productividad y los salarios; contribuyendo significativamente a reducir la pobreza y la desigualdad en el mediano y largo plazo. El modelo de simulación utilizado para este informe, basado en ejercicios contrafactuales, ilustra los efectos potenciales que tienen un conjunto de políticas que afectan el mercado laboral sobre la pobreza a mediano plazo, así como las consideraciones de costo-beneficio asociadas a decisiones de política pública.

Las simulaciones de políticas para aumentar el capital humano, por medio de la ampliación de la cobertura educativa, muestran su potencial para elevar los bajos ingresos salariales, reducir la desigualdad salarial y contribuir a la reducción de la pobreza en el mediano plazo de forma significativa, reduciendo la brecha urbano-rural en la pobreza. Políticas encaminadas a ampliar la educación formal de la fuerza laboral se esperaría que redujeran significativamente el tamaño del sector informal, pero no el desempleo general, porque no todos los trabajadores podrán hacer la transición al sector formal. De hecho, no todos los trabajadores se beneficiarán de tales políticas: algunos grupos de trabajadores con bajo nivel educativo pueden experimentar un aumento del desempleo. Mayores niveles de escolaridad podrían conducir a aumentos significativos en la productividad y en los salarios tanto en los sectores formales como en los informales; este efecto positivo sobre el salario es bastante importante para la reducción de la pobreza. Con base en descomposiciones de Shapley,[11] dichas políticas promueven un crecimiento sustancial del PIB per cápita, principalmente a través de la productividad. Si bien estos resultados respecto a la pobreza y el crecimiento son alentadores, el esfuerzo requerido para lograr este cambio es sustancial.

No se espera que las políticas de aumento de la productividad, como los programas de capacitación laboral enfocados en aumentar la productividad sectorial o las políticas macroeconómicas diseñadas para aumentar la productividad de los trabajadores en áreas rurales[12] (es decir, políticas agrícolas) produzcan cambios significativos en el empleo del sector formal e informal, pero pueden generar un crecimiento salarial moderado en algunos sectores económicos. Los impactos de las políticas que mejoran la productividad sobre la pobreza son menores; se espera que las diferencias urbanas-rurales en la pobreza se reduzcan, pero no significativamente (Gráfico 15). En comparación con

Gráfico 15: Brecha en tasa de pobreza urbano/rural. Modelo base vs. Experimentos



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial basadas en simulación de contrafactuales.

Nota: Los experimentos de política 3 y 4 (Exp 3 y Exp 4) simulan políticas que llevan a cambios en la productividad en los sectores formal e informal, dada una distribución particular de logro educativo. En el experimento 3, se simula un aumento en la productividad del sector informal de las áreas rurales del 25 por ciento para el periodo 2019–30. En el experimento 4, se simula una política que aumenta la productividad en el sector formal de las áreas urbanas en la misma proporción. Estas políticas pueden ser programas de entrenamiento profesional focalizados a ciertos sectores o, más ampliamente, políticas macroeconómicas que incentivan la competencia y promueven el crecimiento en productividad a través de incentivos para la innovación y selección.

11 La descomposición de Shapley es una herramienta contable para descomponer el crecimiento del producto per cápita a largo plazo en cuatro componentes: crecimiento de la productividad, crecimiento de la tasa de empleo, crecimiento de la participación en la fuerza laboral y crecimiento de la edad laboral.

12 Mientras se mantienen los mismos niveles de educación.

las políticas de capital humano que mejoran la educación, estas políticas generan un menor crecimiento general de la productividad y un crecimiento positivo pero pequeño de la tasa de empleo, lo que lleva a un aumento moderado del PIB per cápita. Si bien la capacitación laboral puede ser una opción de política interesante para algunos grupos de trabajadores, la evidencia analizada en este informe sugiere que las inversiones sustanciales en la capacitación de trabajadores, ya sea en el sector formal o informal, tendrían un impacto limitado en términos de cambios en los ingresos laborales, generar crecimiento y reducir la pobreza en el mediano plazo. En consecuencia, las políticas que buscan fomentar el aumento de la productividad deben combinarse con políticas para fortalecer el capital humano, para así lograr aumentos significativos de la productividad y en el bienestar de la población.

Las políticas de formalización, definidas como políticas que aumentan el costo de estar empleado informalmente o reducen el costo de estar empleado formalmente, trasladan el empleo del sector informal al formal; sin embargo, de manera similar a las políticas de capital humano, no todos los trabajadores pueden ser absorbidos por el sector formal y algunos se unirán al grupo de desempleados. Para el informe se analizaron tres tipos de políticas de formalización: las que incentivan la creación de empleo en el sector formal directamente, las que desincentivan la creación de vacantes en el sector informal y las que reducen la destrucción de empleo en el sector formal. El "efecto de desplazamiento" (crowding out) del sector informal es importante y, dadas las características estructurales del mercado laboral hondureño, el desempleo general no necesariamente se reduce. Algunos grupos desfavorecidos (como, por ejemplo, jóvenes con bajo nivel educativo en áreas urbanas) tienen una mayor probabilidad de quedar desempleados. Por el lado positivo, se espera que las políticas de formalización conduzcan a un aumento de los salarios reales en ambos sectores, cerrando la brecha salarial entre sectores y contribuyendo a una menor desigualdad salarial.

Finalmente, las políticas diseñadas para emparejar de manera efectiva a los trabajadores desempleados con las vacantes disponibles pueden conducir a una ligera disminución del desempleo entre los altamente educados, al crecimiento del sector formal y al aumento de la productividad y los salarios. En comparación con otras políticas, reducir las fricciones del mercado laboral tiene el potencial de reducir el desempleo, pero esto sucedería principalmente entre las personas con un alto nivel educativo, ya que ellos son quienes más sufren con las fricciones y los desfases de habilidades. Sin embargo, se espera que esta política conduzca a una reducción considerable de la pobreza y un crecimiento económico significativo, con mayores reducciones en las áreas rurales, principalmente debido a los impactos positivos en la productividad laboral y los ingresos más que por el canal de empleo.

Entender el papel que juegan las políticas públicas en la evolución de estas tendencias es informativo para el programa Red Solidaria y la estrategia de reducción de la pobreza que está diseñando el gobierno actual. La estrategia se centra en seis pilares: salud, educación, infraestructura básica, protección social, oportunidades de ingresos y fortalecimiento territorial y local. La intervención central de Red Solidaria es el programa de transferencias monetarias condicionadas, que tiene un diseño de focalización diferenciado por zonas rurales y urbanas.

Recomendaciones de Política

El diagnóstico de los principales determinantes de la reducción de la pobreza en áreas rurales y urbanas, así como los potenciales impactos de diferentes políticas apuntan a la necesidad de una estrategia contra

la pobreza que es integral y transversal a varios sectores. La Tabla 1 presenta un resumen de estas áreas de política.

Tabla 1: Áreas Prioritarias para la Reducción de la Pobreza

(1) Fortalecer la capacidad del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Honduras para producir datos de alta calidad utilizando las metodologías más actualizadas y para establecer un buen sistema de seguimiento y evaluación.

(2) Promover una política fiscal más equitativa mediante la implementación de medidas enfocadas en ampliar la cobertura y el tamaño de las TMC en áreas rurales, y expandir el gasto en educación a nivel primario, también con un enfoque en áreas rurales.

(3) Implementar políticas de adaptación climática, que incluyan reconstrucción e inversiones aceleradas y que se enfoquen en las necesidades de adaptación de los pobres. Estas pueden incluir inversiones e intervenciones dirigidas a las áreas rezagadas para mejorar la capacidad de mitigación y adaptabilidad del país con respecto a las amenazas naturales y humanas. Se deben priorizar los municipios que enfrentan una triple vulnerabilidad: pobreza alta, alto riesgo a desastres naturales y baja capacidad de respuesta.

(4) Promover un sistema de protección social eficaz y adaptativo—con transferencias bien focalizadas—junto con una regulación laboral más flexible, que pueda apoyar a los pobres y vulnerables durante la transición hacia una economía verde.

(5) Invertir en la acumulación de capital humano y aumentar el acceso de la población a empleos de calidad en el sector formal. Esto puede lograrse combinando medidas dirigidas tanto a la oferta como a la demanda de trabajo, incluyendo: (i) políticas educativas orientadas a aumentar el nivel educativo de la población en edad de trabajar del país, (ii) políticas de formalización destinadas a reducir el costo relativo de operar formalmente para las empresas, y (iii) políticas de intermediación para mejor la correspondencia entre vacantes y desempleados.

Primero, para reducir la pobreza, el país debe poder medir el progreso a nivel nacional y subnacional, lo que requiere fortalecer la capacidad del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Honduras para producir datos de alta calidad, utilizando metodologías actualizadas y estableciendo un sistema de seguimiento y evaluación bien estructurado. Al medir la pobreza utilizando los mejores estándares internacionales, es posible saber qué estrategias de reducción de la pobreza funcionan y cuáles no. La medición de la pobreza también ayuda a los países a orientar su estrategia de desarrollo en un entorno económico que cambia rápidamente y a evaluar la eficacia de diferentes programas y políticas. El Indicador de Capacidad Estadística (ICE) de 2020 para Honduras fue más bajo que el promedio de América Latina y el Caribe (ALC) y ligeramente por debajo del promedio de AIF, ya que muchos datos hondureños disponibles están desactualizados. Fortalecer el sistema estadístico tendría varias ventajas, incluida la disponibilidad de datos actualizados y de calidad para la formulación de políticas con base en evidencia empírica, más coordinación entre instituciones y un sistema más cohesionado, que evite la duplicación de esfuerzos y genere confianza en las estadísticas oficiales entre la población general y la sociedad civil. Además, un sistema de seguimiento y evaluación bien estructurado es fundamental para evaluar la eficacia de los programas y la asignación de recursos presupuestarios que son escasos.

En segundo lugar, el análisis de incidencia fiscal sugiere que la política de gasto público podría ser más eficaz cuando se trata de beneficiar a los pobres; las políticas deben enfocarse en ampliar la cobertura y el tamaño de las TMC en áreas rurales y expandir el gasto en educación a nivel primario, enfocándose también en las áreas rurales. El análisis identifica varios instrumentos fiscales tanto por el lado de los ingresos

como de los gastos que, si se diseñan adecuadamente, podrían contribuir a la reducción general de la pobreza y la desigualdad, así como a reducir las brechas urbano-rurales. En términos de protección social, se podría comenzar por ampliar la cobertura y el tamaño de las TMC en las zonas rurales, contribuyendo a reducir la pobreza extrema en estas zonas. Ampliar el gasto en educación primaria en zonas rurales podría contribuir a reducir la desigualdad y reducir las brechas urbano-rurales. Las simulaciones de diversos paquetes de políticas podrían ser extremadamente útiles para la reforma fiscal que el gobierno está considerando actualmente.

En tercer lugar, es fundamental implementar una combinación de políticas de adaptación climática y protección social para reducir la pobreza, reducir la brecha entre las zonas urbanas y rurales, y mitigar los impactos negativos de los peligros naturales en el bienestar de la población. Este sería el caso incluso si el país no experimenta un cambio climático acelerado, una mayor incidencia e intensidad de las amenazas naturales, o mayores pérdidas acumuladas esperadas asociadas con los desastres. Nuestras simulaciones muestran que para Honduras el costo de la inacción frente al cambio climático es alto, incluso si las predicciones más pesimistas no se materializan. Si bien el crecimiento económico continuará reduciendo la pobreza a futuro, no se espera una reducción sustancial de la pobreza ni el cierre de la brecha entre las áreas urbanas y rurales a menos que se implementan políticas adicionales y bien diseñadas en las áreas de protección social y adaptación al cambio climático.

Las políticas de adaptación, que incluyen la reconstrucción e inversión aceleradas, deben centrarse en las necesidades específicas de adaptación de los pobres del país. No todas las políticas climáticas son favorables a los pobres o tienen impactos significativos y efectos similares sobre la pobreza urbana y rural. Como muestran los ejercicios de simulación, algunas políticas de adaptación climática tendrían efectos distributivos adversos o impactos mínimos sobre la pobreza. Por lo tanto, las políticas climáticas deben tener elementos progresivos, y deben diseñarse para beneficiar a los hogares pobres y proteger a aquellos identificados como vulnerables.

Además de las inversiones de adaptación que favorezcan a los pobres, también es fundamental contar con un sistema de protección social adaptativo (SPSA) y eficaz, con transferencias bien focalizadas que desempeñen un papel clave en la reducción de la pobreza. Para mitigar los impactos actuales y esperados de los riesgos naturales, las soluciones de políticas a largo plazo deben aumentar la resiliencia de los hogares y promover protección social efectiva de manera fiscalmente responsable. Un SPSA tiene como objetivo garantizar que los sistemas de protección social estén bien equipados y sean lo suficientemente flexibles para brindar respuestas oportunas y apropiadas a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los afectados cuando ocurre un choque. Sin duda, en el diseño de las transferencias focalizadas, la implementación y los costos fiscales deben ser considerados cuidadosamente.

Cuarto, los sistemas de protección social adaptativos deben ir acompañados de una regulación laboral más flexible que pueda ayudar a los pobres y vulnerables durante la transición hacia una economía verde. Instrumentos como el programa de TMC podrían brindar apoyo a los trabajadores pobres desplazados durante el ajuste a un nuevo equilibrio del mercado laboral. Además, Honduras no cuenta con un seguro de desempleo, lo que podría ayudar a los trabajadores a hacer la transición a empleos verdes. Es importante desarrollar políticas que brinden apoyo a trabajadores y empresas mientras se da el proceso de adaptación al nuevo mercado.

En quinto lugar, las intervenciones específicas en áreas rezagadas podrían ayudar con la capacidad de mitigación y adaptabilidad del país con respecto a los peligros humanos y naturales; y se le debe dar prioridad a los municipios con una baja capacidad de respuesta. Las disparidades de bienestar subnacionales sugieren que es necesario utilizar la focalización geográfica para las estrategias contra pobreza, así como el diseño de políticas de adaptación al cambio climático a favor de los pobres. El uso de los nuevos mapas de pobreza a nivel subnacional en el diseño de políticas públicas contra la pobreza y en la focalización de programas de protección social es fundamental. Un ejemplo es el programa de TMC, que actualmente utiliza un enfoque de focalización geográfica. De igual forma, existe una relación positiva entre las tasas de pobreza moderada y la exposición a factores de riesgo naturales a nivel municipal, lo que sugiere que las estrategias de gestión del riesgo de desastres son fundamentales para reducir la pobreza en las áreas rezagadas. En este contexto, las políticas e inversiones de adaptación a nivel municipal, así como las políticas sociales, podrían ayudar a reducir estas vulnerabilidades. Deben priorizarse los municipios caracterizados por una triple vulnerabilidad, incluida la falta de capacidad y herramientas para hacer frente a choques inesperados.

Las enormes brechas económicas entre las áreas urbanas y rurales solo pueden reducirse si se identifican y abordan los factores críticos para la pobreza, incluyendo la vulnerabilidad espacial a riesgos naturales y humanos. Si bien es necesario ir más allá de la división rural-urbana, la falta de datos en niveles geográficos más bajos (municipios) representa un obstáculo para diseñar adecuadamente programas de reducción de la pobreza y mejorar la prestación de servicios públicos, al igual que para asignar de manera eficiente los recursos del gobierno central a los municipios. Entender las desigualdades espaciales, así como las características principales de las regiones rezagadas, es clave para identificar los puntos críticos para la pobreza extrema por ingresos a un nivel granular. Las estimaciones de pobreza para áreas pequeñas se han utilizado en todo el mundo para identificar y comprender las causas de la pobreza, mejorar el diseño y focalización de los programas (al tiempo que se minimizan los problemas de inclusión), informar las políticas de desarrollo local y guiar la asignación de recursos del gobierno central a los entes territoriales.

Finalmente, Honduras debe invertir en la acumulación de capital humano y aumentar el acceso de la población al mercado laboral, particularmente a empleos formales; esto se puede lograr combinando medidas tanto del lado de la oferta como de la demanda, incluyendo políticas orientadas a elevar el nivel de educación de la población en edad de trabajar, políticas de formalización dirigidas a reducir el costo relativo de operar formalmente para las empresas, y políticas de intermediación. Nuestros análisis muestran que la baja acumulación de capital humano del país plantea un gran desafío para una senda de desarrollo sostenible. Adicionalmente, es crucial aumentar el acceso de la población al empleo y generar empleo formal, especialmente en las zonas rurales. Por esto, hay una necesidad urgente de inversiones en capital humano, que expandan el acceso a la educación y eleven los niveles de escolaridad promedio. Estas medidas tienen el potencial de elevar los ingresos salariales y tener un impacto significativo en la pobreza a mediano plazo.

Además, cuando se implementan en zonas rurales, pueden contribuir significativamente a cerrar la brecha de pobreza entre las zonas urbanas y rurales. Por otro lado, los impactos sobre la pobreza y el crecimiento económico de las políticas de mejora de la productividad son menores. Las políticas de formalización, que disminuyen el costo de las empresas para operar formalmente o aumentan los costos de operar en el sector informal, elevan la productividad laboral y los salarios y trasladan el empleo del sector informal al formal. Aunque estas medidas pueden reducir la pobreza y el crecimiento económico, lo hacen en menor medida en comparación con las políticas de capital humano que mejoran la educación. Finalmente, las políticas

de intermediación, diseñadas para mejorar la correspondencia entre desempleados y vacantes, pueden conducir al crecimiento del sector formal y al aumento de la productividad y los salarios, contribuyendo a la reducción de la pobreza en el mediano plazo.

Referencias

Azevedo, Joao P., Viviane Sanfelice, Minh Nguyen. 2012. "*Shapley Decomposition by Components of a Welfare Aggregate*". MPRA Paper 85584, University Library of Munich, Germany.

Banco Mundial. 2022. "*Honduras—Paths Toward Building a Resilient Society: Systematic Country Diagnostic*." Washington, DC: World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37081.

Barros, Aldre J. M., J. C. O. Santos, Saradh Prasad, V. D. Leite, Antonio G. Souza, L. E. B. Soledade, M. S. B. Duarte, V. D. dos Santos. 2006. "*Thermal Decomposition Study of Sewage Sludge and of Organic Waste Used in the Sorption of Metals*." Journal of Thermal Analysis and Calorimetry 83 (2): 291–95.

Brutinel, Marina, Yuhan Wang, Bryan Bonsuk Koo, Elisa Portale, Dana Rysankova. 2019. São Tomé and Príncipe - Beyond Connections; São Tomé and Príncipe – "*Beyond Connections: Energy Access Diagnostic Report Based on the Multi-Tier Framework*". World Bank, Washington, DC.

Sanchez, Daniel G., Nicolas G. Parra, Caglar Ozden, Bob Rijkers, Mariana Viollaz, Hernan Winkler. 2021. "*Who on Earth Can Work from Home?*". World Bank Research Observer 36 (1): 67–100.

HONDURAS ESTUDIO DE POBREZA

UNA SENDA HACIA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y EL CRECIMIENTO INCLUSIVO