

DEUDA Y AJUSTE ESTRUCTURAL:

EL CASO DE HONDURAS, 1980-88



Ian Walker

NOTA DE INTRODUCCION

"DEUDA Y AJUSTE ESTRUCTURAL ; EL CASO DE HONDURAS 1980 - 1988 " es un trabajo de análisis escrito por el economista inglés Ian Walker, profesor del Postgrado Centroamericano de Economía y Planificación del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

Ian Walker, autor de numerosos trabajos y documentos de interpretación sobre la realidad económica hondureña, es un buen conocedor del tema. Su calificación profesional y su agudo espíritu de observador inmediato de nuestros problemas, le permiten incursionar en los laberintos de la crisis económica y desentrañar los hilos ocultos que le dan sentido y coherencia al cuadro económico del país. El trabajo que hoy publicamos en calidad de Boletín Especial del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), constituye un buen ejemplo de lo que hemos afirmado: un análisis cuidadoso y organizado de la relación existente entre la deuda externa y los programas de ajuste estructural sugeridos o impuestos por los organismos financieros internacionales. Este análisis comprende el período que va de 1980 a 1988, época especialmente crucial en la historia reciente de nuestro país. Aunque sus conclusiones se limitan a esta etapa, la verdad es que los alcances de las mismas abarcan también el posterior desarrollo de la política económica del estado hondureño y ayudan a comprender mejor el significado y las consecuencias del actual proyecto de Reordenamiento Estructural de la Economía, puesto en marcha por la administración del presidente Rafael Leonardo Callejas.

El CEDOH agradece a Ian Walker su autorización para publicar y distribuir este valioso trabajo.

CENTRO DE DOCUMENTACION DE HONDURAS

SEPTIEMBRE 1990

ESPECIAL No. 50



CENTRO DE DOCUMENTACION DE HONDURAS

Apartado Postal 1882, Tegucigalpa, Honduras

Tel. 32-8486

DEUDA Y AJUSTE ESTRUCTURAL:

EL CASO DE HONDURAS, 1980-88

Ian Walker

AGRADECIMIENTOS

Este artículo fue preparado como parte del proyecto "Deuda Externa y Ajuste Estructural en América Central" de la Coordinación Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) con el apoyo financiero del Gobierno de Noruega. Constituye un capítulo de un libro que se editará en 1990 y acá se publica con la anuencia de CRIES.

El autor agradece la colaboración de Nelson Avila de la oficina de las Naciones Unidas en Tegucigalpa en la preparación del estudio, así como el apoyo de sus colegas en el Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, especialmente Hugo Noé Pino y Alcides Hernández. Finalmente, es necesario señalar que este trabajo no habría sido posible sin la generosa ayuda de varios funcionarios del Gobierno de Honduras, entre ellos Belén María Castellanos del Departamento de Asesoría Técnica del Ministerio de Hacienda y Daniel Figueroa y Alejandro Flores del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Honduras.

Naturalmente, que las opiniones expuestas y cualquier error son responsabilidad exclusiva del autor.

I. LIQUIDEZ INTERNACIONAL Y LA DEUDA EN LOS OCHENTA

1.1 La economía hondureña a finales de los setenta

Honduras, al igual que los otros países de la región, tiene un alto grado de apertura económica y, por lo tanto, es muy vulnerable frente a cambios en las condiciones del comercio internacional (Tabla 1.1). A finales de los setenta, el país experimentó un fuerte crecimiento en el Producto Interno Bruto (PIB) a base de una coyuntura internacional favorable, compuesta de precios relativamente buenos, precios y demanda para los productos básicos de exportación y fácil acceso a los mercados internacionales de capitales.

A nivel interno fue el sector público el que dirigió el proceso de acumulación de capital por la vía de la inversión pública directa (por ejemplo en el sector forestal) y de financiamiento por agencias públicas

(sobre todo de la Corporación Nacional de Inversiones, CONADI) para inversión privada. Sobre esta base, Honduras logró una tasa real de crecimiento del PIB de casi 9 por ciento en los años 1976-79 (Tabla 1.2). El sector industrial logró una tasa promedio de crecimiento de 8.7%, comparado con 8.5% en el agro.

A lo largo de la década de los setenta, el financiamiento externo jugó un rol central, transformando así el perfil de deudor del país- anteriormente muy cauteloso hacia endeudamiento externo. El saldo de la deuda externa del país creció de \$ 183 millones en 1970, hasta \$ 502 millones en 1975, para llegar a \$ 1388 millones en 1980 (Tabla 1.3). Una alta proporción de la deuda pública (64 por ciento en 1980) provino de fuentes oficiales (Tabla 1.3)

1.2 El impacto de la crisis, 1979-81

Esta estructura se comprobó muy vulnerable frente a los cambios abruptos en la economía mundial de 1979 en adelante. Los términos de intercambio del país se deterioraron significativa-

mente, a raíz del segundo "shock" del petróleo de 1979 y un movimiento negativo en los precios del café- el segundo rubro de exportación (Tabla 1.4). De un índice de 100 en 1978, los términos de intercambio para bienes y servicios cayeron a 92 en 1980 y a 73 en 1982.

La demanda para las exportaciones tradicionales primarias, que constituyeron el 79% de las exportaciones totales en 1980 (Tabla 1.5), es poco elástica, por lo menos en el corto y mediano plazo. Por lo tanto, el deterioro en los precios no fue compensado por mejoras en los volúmenes y el índice de poder de compra de las exportaciones muestra un deterioro similar, de 100 en 1978 a 74.2 en 1982 (Tabla 1.4).

Tampoco hay mucha sensibilidad por parte de las importaciones frente a cambios en el precio. En 1980, solo el 24% de las importaciones fueron bienes de consumo, el resto fueron insumos y bienes de capital (Tabla 1.6). Por lo tanto, el deterioro en los términos de intercambio se reflejó en una brecha muy amplia en la balanza comercial de 1980 y 1981, por \$190 millones en cada año. La balanza en cuenta corriente fue negativa en \$ 339 millones en 1980 y \$ 330 en 1981, ocasionando pérdidas en las reservas oficiales por un total de \$ 115 millones en estos dos años (Tabla 1.7)

1.2 La política del Banco Central frente a la crisis

El Banco Central de Honduras (BCH) optó por un ajuste por cantidades en vez de un ajuste por precios relativos. La medida clave aplicada a finales de 1981 consistió en un sistema de controles sobre importaciones, exportaciones y movimientos de capital. El valor oficial del lempira ha sido mantenido a US \$0.50. las importaciones fueron restringidos al nivel consistente con los ingresos de divisas producidas por las exportaciones y nuevos flujos de capital.

El BCH estableció un sistema de prioridades entre las importaciones de diferentes tipos, en el que el servicio de la deuda externa tiene el primer lugar, seguido por medicinas, petróleo, insumos, bienes de capital y finalmente bienes de consumo. El resultado fue una reducción abrupta en las importaciones en 1982, cuyo efecto sobre producción para el mercado doméstico reforzó la contracción en el PIB causada por la pérdida de las exportaciones. No obstante, la reducción en PIB necesaria para lograr semejante reducción en las importaciones en la ausencia de controles directos habría sido mucho más grande.

El control físico de las importaciones fue reforzado por recargos arancelarios, con fines de compensar el impacto fiscal de varias exenciones arancelarias creadas en el mismo período. Además de complicar la situación aduanera, el arancel promedio subió de 12.5% en 1982 a 17% en 1986, representando un incremento en el nivel promedio de protección (Castillo 1988, pp 6-8).

Después de otra pérdida fuerte de reservas en 1982, éstas políticas lograron estabilizar la balanza de pagos. No obstante el reconocimiento por parte de los funcionarios del BCH de que la crisis no era simplemente coyuntural, sino era "el resultado de viejas estructuras productivas" (Cálix, 1987, p.114; la cita proviene de un discurso presentado en 1983), de hecho, las medidas de ajuste en aquel período enfocaron la necesidad de restaurar los flujos de capital, en vez de transformar la cuenta corriente.(1)

En este sentido, los esfuerzos para restaurar relaciones con la banca comercial, después de la quiebra en 1980 del Banco Financiera Hondureña con obligaciones de \$ 20 millones con bancos comerciales en el exterior, sin garantía estatal, fueron importantes. Se hizo una reforma legal para equilibrar los derechos de acreedores externos con los de hondureños.

Asimismo el Gobierno avaló \$ 67 millones de la deuda comercial de organizaciones públicas financieras tales como CONADI, IHCAFE (Instituto Hondureño del Café), ENEE (Empresa Nacional de Energía Eléctrica) y absorbió \$ 53 millones de deuda morosa de la cartera de BANADESA (Banco Nacional de Desarrollo) en un esfuerzo para hacerle digno de créditos nuevos a nivel internacional. Pero las relaciones entre Honduras y la banca comercial quedaron muy difíciles durante toda la década, tal como lo indican el nivel reducido del flujo de capital comercial (Tabla 1.3) y el proceso tortuoso de negociaciones sobre reconversión.(2)

Fue la política consciente del Gobierno en 1983 de expandir gastos públicos "para compensar el bajo nivel de la inversión privada" (Cálix, op cit, p. 119). El financiamiento para dicha expansión provino del endeudamiento, externo e interno. El sistema de controles de importaciones y asignación de divisas efectivamente reprimió la demanda del sector privado para la inversión, lo que permitió la canalización de ahorros domésticos hacia el sector público. El Gobierno hizo grandes esfuerzos para captar ahorros directamente del público por la venta de bonos de renta fija. Pero en 1983, 36% de la deuda pública interna total de \$ 519 millones fue financiado por sobregiros con el Banco Central (Cálix, op cit, pp. 119-121)

Nos sorprende que esta combinación de expansión fiscal y monetaria, inflexibilidad cambiaria y controles sobre comercio y movimientos de capital (ajuste "por cantidades" frente a la opción devaluatoria) no fue al gusto de las Organizaciones Internacionales Financieras (OIF). El Banco Mundial considera que en este período "el manejo económico deterioró", responsabilizando "los esfuerzos del gobierno para resumir el crecimiento por políticas expansionarias que agravaron los desequilibrios externos" (Banco Mundial, 1987-1, p.i). A raíz de estas tendencias -sobre todo la evolución deficitaria del

sector público- se rompe en diciembre de 1983 el Acuerdo de Contingencia firmado con el FMI en 1982.

1.3 Importaciones de capital en 1980-85

No obstante sus desacuerdos con el FMI, Honduras en el primer quinquenio de la década tuvo éxito para atraer nuevos flujos de capital y así compensar el deterioro en la cuenta corriente y amortiguar la contracción económica. Entre 1980 y 1985, el saldo de la deuda externa creció de \$ 1388 millones a \$ 2794. Dentro de este total, las obligaciones del sector público crecieron de \$ 971 millones hasta \$ 2529 millones o sea más que el crecimiento total de la deuda (Tabla 1.3)

Sin lugar a dudas, este flujo tan favorable se debe a la posición estratégica de Honduras en el conflicto regional. Además de provisionar fondos directos de \$ 850 millones en 1980-85 para las Fuerzas Armadas, programas de desarrollo y apoyo a la balanza de pagos (Tabla 1.8), los EEUU utilizaron su influencia en las organizaciones multilaterales de financiamiento para apoyar a Honduras, pieza clave de su nueva estrategia contra-insurgente en la región.

Entre los años 1980 y 1985, el flujo positivo de capital de largo y mediano plazo tuvo un promedio de \$ 220 millones por año, o sea un total de más de \$ 1300 millones en estos seis años. Estos fondos fueron canalizados primariamente hacia proyectos de inversión pública, el más grande es la represa hidroeléctrica El Cajón. Fuentes oficiales provisionaron la gran mayoría de estos fondos, reforzando así la estructura muy favorable de la deuda externa de Honduras. Entre el total de la deuda oficial de largo y mediano plazo, el 71% provino de fuentes oficiales en 1980, y el 76% en 1985. La participación de la banca comercial fue de 20% en 1980 y de 21% en 1985. (Tabla 1.9)

Por lo tanto, los términos de la deuda no deterioraron tanto en torno del incremento en tasas de interés en mercados mundiales de capitales de 1982 en adelante. En este sentido, también ayudó la apreciación del dólar en el primer quinquenio de la década, que devaluó el costo de servicio de la deuda denominada en monedas de canasta- tal como es el Derecho Especial de Giro (DEG) del Fondo Monetario Internacional (FMI)- en términos de dólares. Nuestra estimación de la tasa de interés aparente sobre la deuda pública desembolsada de Honduras se presenta en Tabla 1.10. Solo en 1982 observamos un salto significativo (a 8%); de ahí la tasa disminuye hasta un mínimo de 4% en 1985.

Efectivamente, estos flujos posibilitaron una política de no-ajuste frente al desequilibrio externo, tal como comentaría el Banco Mundial en 1987.

"Las cantidades extraordinarias de ayuda exter-

na, que han permitido que el Gobierno mantenga grandes déficit externos, actualmente disfrazan... problemas estructurales, pero no los solventan. Si el actual nivel alto de ayuda externa fuera a decaer por razón de cambios en las prioridades políticas de los países donantes, los desequilibrios subyacentes se volverían insustentables". (Banco Mundial, 1987 abril (1), p. iii).

1.4 1986-88: el flujo de recursos se vuelve negativo

En los años 1986-88, la liquidez internacional de la economía hondureña se ha vuelto mucho menos favorable, culminando en 1988-90 en una crisis profunda en la balanza de pagos. La crisis ha surgido a raíz de la reducción de flujos netos de recursos, producto de la reducción de nuevo capital de largo plazo y el crecimiento del costo de servicio.

Esto último se debe al vencimiento de períodos de gracia sobre la deuda anteriormente acumulada, más una tendencia al alza en tasas de interés, asociado con la depreciación del dólar frente a las monedas de canasta en que se denomina la deuda multilateral. Entre 1984-1988, la deuda denominada en DEG fue revaluada en un 40% en términos de dólares- mientras que la mayoría de las exportaciones hondureñas siguen siendo dirigidas hacia mercados en la zona del dólar- incluso 56% a los EEUU (Tabla 1.11).

De 1986 en adelante, el servicio de la deuda sobrepasa nuevos desembolsos (Tabla 1.12). Entre 1986-88, el promedio anual de flujos de capital de largo y mediano plazo cayó a \$ 54 millones (Tabla 1.7), y el saldo total de la deuda externa creció de \$ 2794 millones en 1985 hasta \$ 3045 en 1988 (Tabla 1.3).

El decaimiento en flujos de capital fue parcialmente balanceado por un fuerte incremento en las transferencias oficiales -sobre todo los de la AID. En 1986-88 el promedio anual de ayuda norteamericana de todo tipo subió a \$ 218 millones, comparado con \$ 140 millones en 1980-85 (Tabla 1.8). También fue firmado en septiembre de 1988 un acuerdo de Ajuste Estructural con el Banco Mundial, respaldado por un préstamo de \$ 50 millones, con otros \$ 50 millones de Japón. No obstante, la transferencia neta de recursos a Honduras en los tres años 1986-88 fue negativa en \$ 36 millones (Tabla 1.13).

1.5 El conflicto entre servicio de la deuda y la economía real

Esta reducción de flujos de recursos externos coincidió con un mejoramiento en la producción doméstica. No obstante la finalización del proyecto grande de El Cajón en 1985 y un decaimiento correspondiente en la inversión pública, el PIB creció a una

tasa mayor al 4% anual en el período 1986-88. Las fuentes de este mejoramiento en el lado de la demanda son una mejora en las exportaciones en 1986 por el alza en los precios del café; crecimiento en gastos corrientes del sector público (a un promedio de 6.5% 1986-88), y una mejora en la inversión pública y privada en 1987-88 (Tabla 1.2).

Por primera vez desde 1980, el crecimiento del PIB en estos años está por encima de la tasa de crecimiento poblacional de 3.5%. Pero la reducción en el producto per capita experimentada anteriormente no se compensa, siendo dicho indicador en 1988 de 10% por debajo de su nivel de 1980. Por lo tanto, es una alta prioridad para el Gobierno mantener el crecimiento del PIB per capita.

Así ha surgido tardíamente en Honduras una situación conflictiva entre las demandas de servicio de la deuda externa y las necesidades de la economía real. La canalización de más recursos hacia el servicio de la deuda implicaría un estrechamiento en la oferta de divisas para importaciones, necesarias para el sistema productivo, sobre todo el sector industrial, cuyo elemento importado es 75% (Tabla 1.14).

Formalmente, Honduras ha mantenido una posición de ser "buen deudor". Pero de hecho el Banco Central ha manejado la situación por una acumulación creciente de atrasos, inicialmente sobre la deuda comercial, pero de 1987 en adelante, sobre la deuda oficial. A finales de 1988, los atrasos previnieron que hubiera un flujo negativo de recursos. Aparentemente la posición de facto del Banco Central es la de no permitir flujos de servicios más grandes que los nuevos desembolsos. Pero la estrategia de atrasos no han evitado un ambiente de creciente crisis en la balanza de pagos y ha generado conflictos agudizados con las Organizaciones Financieras Internacionales (OIF).

2. PRESIONES EXTERNAS Y AJUSTE

Honduras presenta la paradoja que el éxito de las OIF para influir en la política económica aparenta estar inversamente relacionado con la cantidad de recursos que brindan al país. En el primer quinquenio de la década, fueron responsables por los enormes flujos de recursos al país, que debían haber posibilitado una influencia seria sobre la política económica. No obstante, las políticas que hemos descrito en la sección de arriba, fueron diametralmente en contra de las recomendaciones "standard" de las OIF. En contraste, de 1986 en adelante, cuando los flujos de recursos externos al país se deterioraron considerablemente, el grado de éxito de las OIF para promover sus políticas fue significativamente mayor. En esta sección exploramos las

razones para esta contradicción.

2.1 Factores que debilitaron la condicionalidad en 1980-85

El primer factor a apuntar es el cambio en el perfil del apoyo internacional entre 1980-85 y 1986-88 (Tabla 2.1). Entre 1980-85, los saldos multilaterales se incrementaron en \$ 623 m, que es el 48% del total. Los más importantes son el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el Banco Mundial, que en conjunto provisionan \$ 531 m. Los bilaterales provisionan \$ 450m (35%), destacándose \$ 342 m. de los EEUU, y \$ 30 m en créditos petroleros venezolanos. La banca comercial proporcionó \$ 244 m (19%).

Los fondos multilaterales en 1980-85 son mayoritariamente préstamos para proyectos específicos de desarrollo, y por lo tanto no son condicionados en cuanto a la política macroeconómica. Los \$ 378 millones para el proyecto hidroeléctrico El Cajón dominaron los préstamos multilaterales en 1983-85, absorbiendo 54% del financiamiento neto. El Banco Mundial también financiaba el Fondo de Desarrollo de Exportaciones e Industria (FONDEI) del BCH, con un préstamo de \$ 30 millones. Otro proyecto importante era el aserradero estatal CORFINO en Bonito Oriental, financiado por \$ 40 millones del BID.

Hubo negociaciones sobre la política económica en relación a la negociación con el FMI de una Facilidad Extendida en 1979, y un Acuerdo de Contingencia en Octubre de 1982. No obstante, la condicionalidad del FMI se dirigió hacia la estabilización de variables financieras en el corto plazo (balance de pagos, agregados monetarios, balance fiscal), y no hacia un ajuste del modelo de desarrollo económico en el mediano y largo plazo. El Acuerdo de 1982 generó alrededor de \$ 100 m. en fondos nuevos, antes de ser suspendidos en 1983 por incumplimiento de las metas fiscales, la misma suerte que había sufrido la Facilidad Extendida en 1981. Desde luego, no ha habido un acuerdo con el FMI.

Con el rompimiento de los acuerdos con el FMI, solamente los EEUU estuvieron en una posición para presionar sobre la política económica general del país. En enero de 1982, el entonces Embajador de los EEUU John Negroponte preparó un documento popularmente conocido como "Reaganomics for Honduras", con el propósito de influir en el gobierno liberal de Roberto Suazo Córdova, recientemente electo para reemplazar el gobierno militar. Se trató de la necesidad de privatizar empresas estatales, de eliminar el control de precios, de reformar la estructura fiscal para incentivar al capital, de dar incentivos para las exportaciones y para la inversión extranjera. El marco general es la reducción del papel del Estado en el manejo económico.

De 1982 en adelante existieron Programas de Recuperación y Estabilización Económica acordados entre el Gobierno y la AID, a base de los cuales

fueron desembolsados \$ 35 m., en 1982, \$ 18 m en 1983 y 68 m. en 1984 en préstamos y donaciones. El uso más importante de los fondos en lempiras fue la provisión de capital de trabajo para bancos privados y fondos de contraparte para proyectos específicos de AID. La Agencia trató de mejorar su influencia política a través de la formación de nuevas organizaciones como FIDE (Fundación para Investigación y Desarrollo Económico) y FEPROEXAH (Federación de Productores y Exportadores Agropecuarios de Honduras).

Pero la presencia de la Contra nicaragüense constituyó una garantía para Honduras contra el riesgo de recortes de fondos de EEUU, y por lo tanto no fue fácil para AID presionar en el campo de la política económica. Las revelaciones durante el proceso legal contra Oliver North han confirmado que había un acuerdo explícito entre el Presidente Suazo Córdova y los EEUU en cuanto a recursos económicos a cambio de permitir la presencia de la Contra en el país.

Resulta que en este período, los logros de AID en cuanto a reformas en la política económica fueron limitados a las áreas en que había acuerdo entre ellos y los rectores de la política económica en el Banco Central. El cambio más significativo es la promoción de exportaciones por incentivos fiscales y mejoras administrativas, que no es un campo controversial para las autoridades hondureñas.

Con la esperanza de aprovechar el mercado de los EEUU bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), en octubre 1984, se promulgó una Ley de Fomento de Exportaciones, que crea certificados fiscales (CEFEX) otorgados a exportadores para compensar el elemento impositivo en sus costos de insumos (derechos aduaneros sobre importaciones e impuesto sobre la venta en insumos domésticos). Estos certificados se pueden utilizar durante tres años para pagar los impuestos indirectos de la empresa. También se establecieron líneas de crédito para exportaciones no tradicionales, y se simplificaron los trámites de exportación. En diciembre 1984, una Ley de Importación Temporal sustituyó la ley de "drawback" previamente vigente. Ahora no era necesario pagar para después reclamar impuestos sobre importaciones, y además las firmas acogidas a la Ley tuvieron diez años libres de impuesto sobre la renta.

Había en 1985 unas medidas limitadas en cuanto a liberalización cambiaria. Frente a la reducción drástica en las exportaciones a América Central (a raíz de la falta de divisas para los insumos de los procesos industriales que más participaron en el comercio regional, del desorden en la Cámara de Compensación y de la apreciación del lempira frente a las divisas de la región) se introdujo un mercado intercambiable para divisas centroamericanas, o sea, se permitió la determinación de la tasa de cambio por el mercado. Se introdujo un sistema de "autofin-

anciamiento" para importaciones centroamericanas y una priorización general en el acceso a divisas para generadores netos de divisas. Pero al proceder con estas medidas el BCH mantuvo "especial cuidado en la no institucionalización de ninguna medida tendente al establecimiento del mercado paralelo o la devaluación monetaria" (Cálix, 1987, p. 219).

2.2 1986-88: la condicionalidad cobra fuerza

En contraste con el período 1980-85, entre 1986-88 los créditos multilaterales crecieron en sólo \$ 38 m. que es el 7% del total de nuevos recursos de mediano y largo plazo más transferencias de AID. Pero los créditos bilaterales y los fondos de AID fueron \$ 285 m. o sea el 79% de los nuevos recursos. Solo las transferencias de AID fueron \$ 285 millones en este período. La banca comercial reduce su contribución frente a un largo proceso de renegociación y brindó solo \$ 62 m. de recursos frescos.

Los EEUU no sólo tuvieron un peso incrementado en el flujo total de recursos, también se sintieron más libres para presionar en el campo económico. Hasta 1985, el mantenimiento de un gobierno civil en Honduras y la promoción de la guerra contra Nicaragua fueron más importantes que las reformas económicas. Los políticos hondureños supieron que la ayuda llegaría, cualquiera que fuera su política económica, siempre que se mantuviera el gobierno democrático y que se permitiera la presencia de la Contra.

En cuanto a la guerra civil en Nicaragua llegaba a su final, el simple hecho de hospedar a la Contra dejó de ser una garantía de que el apoyo económico llegaría sin condiciones. La resolución de la crisis constitucional de 1985(3) y el traslado de mandos a Azcona en 1986 dejó menos insegura la permanencia del gobierno civil. Durante la administración de Azcona, los EEUU empezaron a presionar con más seriedad por reformas económicas. Al acordar los Programas de Estabilización y Recuperación Económica, fueron establecidos programas detallados de política económica, a los cuales se sujetó la entrega de fondos. Esta presión fue reforzada por la firma en agosto de 1988 de un Programa de Ajuste Estructural (PAE I) por \$ 50 millones con el Banco Mundial, apoyado por \$ 50 millones de fondos paralelos de Japón. Esto marca una nueva fase en la dependencia externa y la condicionalidad. El Banco Mundial no tiene los intereses políticos directos en Honduras que tiene EEUU y que han tendido a socavar su poder de insistir en cambios de política económica.

Los préstamos asociados con el PAE, en Honduras tal como en otros países centroamericanos, son relativamente pequeños en relación al grueso del paquete de reformas (Fallas y Rivera, 1988, p. 71). Pero en la situación desesperada de ayudas en recursos externos producidos por los recortes en

flujos multilaterales para proyectos de desarrollo, la importancia para Honduras de estos montos reducidos se ha vuelto realmente importante. Podemos observar que la utilidad marginal de financiamiento externo aparentemente obedece a buenos preceptos neoclásicos, guardando una relación inversa con el monto total de financiamiento.

La influencia de las OIF también ha sido reforzada por el surgimiento en 1988-89 de una condicionalidad cruzada. La AID y el Banco Mundial están coordinando sus fuerzas para presionar al sector público y reducir el control del BCH sobre el sector exterior. La AID está concentrándose en programas de ajuste sectorial, dejando al Banco Mundial la responsabilidad de la política macroeconómica. Además, la AID en 1989 ha insistido en que Honduras llegue a un acuerdo con el FMI. No ha habido un acuerdo con el Fondo desde que el de 1982 fue roto en 1983. Esto vendría a reforzar las líneas de ajuste promovidas por el Banco Mundial y la AID.

2.3. La crisis sobre el proceso de ajuste, 1988-89

Con la firma del PAE I, después de muchos años de haberlo resistido, Honduras llegó al punto de adoptar un programa de ajuste estructural plenamente conforme con las prescripciones de la OIF. Pero durante 1988-89, una crisis en la balanza de pagos combinada con estancamiento de las reformas en el Congreso (debido a la campaña presidencial) paralizaron el programa.

El eje del problema con la balanza de pagos fueron los atrasos con los acreedores oficiales, que generaron una crisis en las relaciones entre Honduras y las OIF. A mediados de 1988, habían atrasos acumulados de \$ 43 millones con el Banco Mundial y \$ 10 millones con el FMI. En julio de 1988, la AID suspendió la entrega de \$ 50 millones de apoyo a la balanza de pagos (del Fondo de Apoyo Económico, ESF) hasta que se resolvieran estos atrasos. La crisis fue temporalmente resuelta por un préstamo "puente" del Gobierno de México y por la finalización del PAE I en agosto. Pero paradójicamente, la liberalización cambiaria impuesta por el PAE dificultó aún más la escasez de divisas en el Banco Central. A finales del año, volvieron a surgir atrasos con el Banco Mundial.

A principios de 1989 se suspendió la entrega del segundo pago del PAE, y Honduras fue colocada en la "lista negra" del Banco Mundial, entre los países no sujetos de crédito. Mientras tanto, la AID insistió en la concertación de un acuerdo con el FMI como condición para la entrega de \$ 70 millones de apoyo a la balanza de pagos. Pero una serie de reuniones con el Fondo fueron infructíferas y en septiembre de 1989 Honduras fue amenazada con su expulsión del Fondo si no cumplía un acuerdo antes de las elec-

ciones presidenciales en noviembre. No obstante, el Gobierno Liberal optó por dejar la resolución de la crisis para la nueva administración, a ser elegida en noviembre.

3. FUERZAS DOMESTICAS Y EL PROCESO DE AJUSTE

3.1 Democratización y ajuste

La crisis de 1988-89 sirve para subrayar el hecho que la capacidad de las OIF para incidir en la política económica ha sido condicionada por el proceso de "democratización", lo cual, aunque parcial e incompleto, ha traído cambios reales e importantes a Honduras en los ochenta. Ha habido gobiernos civiles desde 1982. Aunque los militares siguen teniendo control directo sobre la política exterior y seguridad interna, los civiles han manejado la política económica y social. Por lo tanto, para promover sus programas de ajuste, las OIF han tenido que manejar relaciones complejas entre la sociedad civil y el Estado (Crosby, 1987, discute este proceso a nivel centroamericano).

La administración de José Azcona (1986-89) ha tenido graves problemas con el manejo del Congreso. Los diputados se agruparon alrededor de pretendientes a la Presidencia, y nadie quería apoyar, por ejemplo, los incrementos impositivos acordados entre la administración y el Banco Mundial en 1988. Cuando (a sugerencia de AID) el Gobierno construyó casetas de peaje sin anteriormente haber logrado el acuerdo del Congreso (donde hay una fuerte representación de los intereses de los transportistas), este último negó su apoyo al nuevo impuesto. Las casetas quedaron en desuso, un monumento a la ineptitud política de Azcona.

3.2 Sindicatos y ajuste

Después de la represión de Alvarez Martínez entre 1982-84, el movimiento sindical se ha fortalecido, dificultando así la implementación de medidas que afectan negativamente a los sectores organizados. Paradójicamente, esto en parte se debe al peso de sindicatos anticomunistas, afiliados a las centrales mundiales apoyadas por los EEUU. No obstante su orientación política, estas organizaciones representan los intereses de sus miembros en situaciones conflictivas, y es mucho más difícil justificar medidas represivas en contra de ellos como sería el caso si fueran de la izquierda. Este factor es importante en el poder de la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), cuya membresía incluye al poderoso sindicato bananero SITRATERCO.

En el sector público, los sindicatos se han opues-

to a la privatización y a los recortes presupuestarios, que implican despidos o reducciones salariales. En noviembre de 1988 hubo una ola de huelgas en el sector público, como una consecuencia de las medidas de austeridad propuestas por AID y el Banco Mundial.

3.3 El Capital privado y el ajuste

En toda Centroamérica, la AID ha tratado de crear un apoyo para sus políticas dentro del sector privado. Su problema es que la estructura de capital privado es el producto del viejo sistema económico. El capital industrial ha crecido a base de protección externa y ha vivido de financiamiento público. La industria manufacturera depende de importaciones de insumos. Por lo tanto, existe en la clase capitalista un gran sector que no tiene un interés material en apoyar el programa de las OIF. Aunque es el país centroamericano menos desarrollado en la industria manufacturera, Honduras no ha estado exento de estas tensiones. Gran parte del sector exportador está dominado por capital extranjero (las transnacionales bananeras) que no tiene presencia directa en el proceso político, y que de todas maneras hasta 1989 gozaron de regímenes especiales en cuanto a la disponibilidad de "sus" divisas. Esto ha dificultado la organización de la presión del capital privado a favor de la devaluación. No sorprende que la voz cantante en la liberalización cambiaría de 1988-89 ha sido llevada por un cafetalero, Carlos Montoya, el presidente del Congreso. Los cafetaleros son uno de los pocos grupos de hondureños que se ven favorecidos en este proceso.

El modelo para la intervención de AID en el sector privado en Honduras es FUSADES de El Salvador. FUSADES es una fundación privada, financiada por AID, que agrupa todos los elementos significativos del capital nacional, y que ha sido la base para el diseño de la política económica del Gobierno de Alfredo Cristiani, electo en 1989. El nuevo Presidente del Banco Central de Reserva en El Salvador, Roberto Arellano Milla, fue anteriormente Director de FUSADES. En 1988, la AID en Honduras inició un programa para transformar el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) en algo semejante a FUSADES, proporcionándole 10 millones de lempiras para 5 años. Este programa constituye 70% del presupuesto total del COHEP en el año 1989, lo que ha posibilitado la triplicación de su planta.

El COHEP, cuya dirección pertenece al opositor Partido Nacional, agrupa 31 diferentes organizaciones del sector privado, las que tienen diversos intereses en relación al proceso de ajuste, entre ellos, importadores, exportadores, el sector bancario y productores nacionales. Muchos pertenecen a más de uno de estos grupos. Las tensiones entre sus

intereses han sido reflejadas en los giros del COHEP sobre las medidas de política.

Por ejemplo, en mayo de 1989, el FMI propuso que los impuestos de importación se cobraran en base a la tasa de cambio paralelo, en vez de la tasa oficial. La medida fue rechazada por el Banco Central, porque normalizarían un sistema de tasas de cambio múltiples, así se abriría el camino hacia la devaluación. El Secretario General del COHEP, Dr. Benjamín Villanueva, públicamente apoyó la propuesta fondomonetarista. Pero el Presidente del mismo COHEP, Jorge Gómez Andino, rechazó la medida, prefiriendo un incremento en el impuesto sobre ventas. A su vez, la posición de Gómez Andino fue denunciada por el Presidente de la Asociación Nacional de Industrias (ANDI), constituyente del COHEP, Edwin Rosenthal, quien prefirió la opción fondomonetarista(4). Las mismas tensiones se reflejan en la dificultad que tiene el COHEP para encontrar una posición clara sobre el asunto clave de la devaluación. Según el Dr. Villanueva: "El COHEP no propugna la devaluación. Pero queremos que funcione la economía. No queremos más trabas por mantener una situación irreal del lempira. Preferimos devaluación a más controles de importaciones."(5)

Pero, no obstante la dificultad de movilizar al sector privado a favor de cambios abruptos en el modelo económico, se nota un cambio cualitativo en 1988-89. En un seminario organizado por el COHEP en abril de 1989 (conferencia principal: Dr. Arnold Harberger de la Universidad de Chicago) había apoyo casi unánime para un programa de liberalización. Aunque es otra cosa estar de acuerdo sobre los detalles de medidas que afectan directamente a sus intereses, parece ser que la AID ha logrado persuadir a la clase capitalista que el viejo modelo está agotado, y que si quieren influir en el contenido del nuevo modelo, tienen que aceptar la necesidad de reformas.

El mensaje de AID ha enfatizado que el nuevo modelo se centra en la empresa privada, y no ha escapado a la atención de los grandes capitales hondureños que el proceso de privatización ofrece buenas posibilidades para ganancias. En este sentido, es interesante apuntar la trayectoria del Dr. Villanueva: anteriormente, Ministro de Economía del Gral. Policarpo Paz, partidario de la CONADI y del modelo poco liberal de desarrollo en Honduras de los setenta; después, partidario del proyecto corporativista y neofascista del Gral. Alvarez Martínez, APROH; ahora, caballero defensor de la liberalización. Podemos observar, a propósito, que hay un costo de buscar el apoyo para el ajuste económico de las élites de Honduras, quiénes fueron los beneficiados bajo el viejo sistema de control estatal, protección, y corrupción administrativa. El costo es la exclusión del modelo de elementos radicales que cuestionarían la dominación de estos mismos gru-

pos. El resultado es que el llamado modelo taiwanés aparece en Honduras, tanto como en el resto de América Central, en una forma "bastardizada".

4. CAMBIOS ESTRUCTURALES EN HONDURAS EN LOS OCHENTAS

Según el Banco Mundial (Banco Mundial, 1987 1, pii) Honduras enfrenta problemas fundamentales de carácter estructural:

1. Un sector público grande e ineficiente
2. Un sector exportador dependiente de unos pocos productos agrarios, con costos de producción relativamente altos
3. Un régimen comercial que desalienta el desarrollo de exportaciones no tradicionales
4. Intermediarios financieros ineficientes, que contribuyen a la falta de ahorros domésticos

Basados en este análisis, diseñaron el PAE de agosto 1988 (Tabla 4.2). Los Programas de Estabilización y Recuperación Económica de AID reflejan las mismas preocupaciones (Tabla 4.1). Pero, tal como apuntamos en la sección 2, fue hasta 1987 que estos programas empezaron a influir fuertemente en la política económica de Honduras, y la crisis de 1989 ha paralizado muchos elementos del proceso. Para la mayor parte de la década, los flujos de capital a raíz de la situación política posibilitaron una política de no-ajuste.

Por lo tanto, los cambios en las estructuras de producción y comercio han sido limitados. No obstante, a finales de la década se pueden identificar cambios muy importantes, sobre todo en cuanto a la disminución del papel del Estado en la vida económica. El rol del sector público ha sido el objeto central de la presión de las OIF. El proceso expansivo de los setentas fue reforzado por las políticas seguidas con el Banco Central a principios de los ochentas. Desde luego, las OIF han presionado para:

- i. reducir la participación del sector público en la producción, vía recortes en la inversión pública y privatización
- ii. reducir el peso en el PIB de gastos públicos y del déficit total
- iii. reducir el control de las autoridades sobre el sector privado, vía liberalización cambiaria, monetaria y arancelaria

4.1 Inversión pública

El sector público jugó un rol crucial en inversión en los ochentas (Tabla 4.3). La inversión privada

cayó en 21% en 1980-81 y en 27% en 1981-82. De 15% del PIB en 1980, llegó a 8% en 1982 y ha permanecido ahí durante el resto de la década. En cambio, la inversión pública se mantuvo alrededor de 10% del PIB, por encima de la inversión privada, hasta 1985. Después cayó a 7% en 1986-87 y a 6.5% en 1988. La inversión total cayó de 26% del PIB en 1980 a 15% en 1982. A base de la expansión de la inversión pública, mejoró hasta 19% en 1984-85, para caer nuevamente en 1986-87 a 15%.

Desafortunadamente, las grandes inversiones públicas del primer quinquenio de la década han sido financieramente muy decepcionantes. La utilización de la capacidad en El Cajón ha sido baja y las exportaciones de electricidad han sido obstaculizadas por el conflicto regional. La corporación de electricidad es fuertemente deficitaria a raíz del bajo rendimiento financiero de sus inversiones. Los proyectos en el sector forestal han sido uniformemente desastrosos a nivel financiero. CONADI, concebido como un banco de inversión, fue convertido en dueño de una serie de empresas por quiebras dentro de su cartera de inversiones. A nivel macroeconómico el bajo rendimiento de las inversiones del sector público es una causa fundamental de la crisis en el servicio de la deuda.

Frente a estos problemas financieros, las OIF han incidido a favor de una reducción en la inversión estatal y la privatización de los activos públicos. El Banco Mundial sugiere que las inversiones públicas se evalúen en base de rendimiento económico, en vez de un sistema de priorización, que asigna un monto dado para invertir entre diferentes proyectos. La implicación es que el monto total de la inversión pública debe reducirse si el rendimiento es inadecuado (Banco Mundial 1987 1, piii). De hecho, no admiten la posibilidad de un incremento en la inversión pública aún a base de proyectos rentables, porque han impuesto un tope de 5% sobre su participación en el PIB (Tabla 4.2).

De esta forma, el sector privado será el agente de acumulación de capital según el modelo de los OIF. Esperan revertir la fuga de capitales que, según el Banco Mundial, drenó \$ 336 millones de Honduras en 1980-84 (op cit. p.4). Pero el sector privado aparenta estar poco entusiasmado para aprovechar la gama de incentivos que han sido colocados desde 1984, tal como lo indica el nivel siempre deprimido de la inversión privada.

Hay también peligro que los incrementos en tasas de interés promovidos por las OIF con el fin de estimular ahorros domésticos, afectarían negativamente a la inversión. Según ellos, el techo de 17% en la tasa de interés efectivamente excluye a la pequeña industria de acceso a préstamos, porque se les ve como un riesgo alto por la banca que solamente cobrando más estaría dispuesta a prestar. Esta visión de una gran demanda reprimida para crédito

por parte de pequeñas empresas, listas a pagar tasas reales en exceso de 15%, es poco convincente, sobre todo considerando el grado considerable de morosidad en los actuales programas de financiamiento subsidiado para la pequeña empresa (Banco Mundial, 1988 2, p.50). Pero el Banco Central ha resistido las presiones para una liberalización general de las tasas de interés, aunque el número de líneas de crédito subsidiadas ha sido reducido.

4.2 Privatización

El programa de privatización es pieza clave de los esfuerzos de las OIF para reducir el papel del Estado en la economía hondureña. La historia de corrupción y desastre financiero que representan las empresas estatales asegura que hay poca oposición política frente a este proceso. No obstante, las dificultades administrativas han sido grandes, y el programa ha avanzado con tortugismo. Hasta mediados de 1989, sólo 10 de los 35 empresas programadas para privatización- mayoritariamente pequeñas- se han vendido.

Es en el sector forestal en el que más ha progresado la privatización. Las inversiones de COHDEFOR en aserraderos e infraestructura de carreteras y portuaria absorbió 10% de la nueva deuda externa pública entre 1977-85. Las inversiones fueron generalmente gigantescas y mal concebidas, y su manejo fue inepto y corrupto. El aserradero de CORFINO en Bonito Oriental, montado con \$ 40 millones provenientes del BID, tiene capacidad para 50% de la producción nacional pero ha trabajado a menos del 40% de su potencial. El aserradero fue diseñado para complementar una fábrica de papel que jamás fue construida. El Gobierno, apoyado por AID, ha negado más dinero para rescatar CORFINO y no obstante la oposición del BID parece probable que se va a privatizar.

COHDEFOR ya ha privatizado el aserradero FIAFSA, en Yoro, con la pérdida de \$ 12.5 millones sobre su capital en libros de \$ 16 m. El aserradero CASISA de Siguatepeque se va a vender en partes y la maquinaria probablemente será exportada a Venezuela u otro país competidor. La deuda de \$ 8 millones quedará con COHDEFOR. Efectivamente, Honduras está reestructurando su capacidad en aserraderos por la venta de su mejor maquinaria. La actividad rentable de exportación de madera fue privatizada en 1985, sin notarse en consecuencia una mejora en la tendencia decadente en los volúmenes de exportación. El futuro rol de COHDEFOR seguirá la recomendación de las OIF, concentrándose en el manejo del bosque. La estrategia se basa en el traspaso de derechos sobre el bosque a los aserraderos privados. Se han definido Areas Tributarias permanentes para la explotación de cada aserradero.

4.3 Gastos corrientes y déficit público

La evolución de gastos públicos entre 1980-88 se presenta en Tabla 4.4. Del punto alto de 12.6% en 1983, la relación déficit/PIB cayó a 6.2% en 1987. Esto es considerado por la AID como un logro significativo de sus presiones. Pero se debe más a crecimiento de los ingresos (a base de la expansión económica) que a recortes en gastos. Ahora el enfoque del Banco Mundial enfatiza recortes, aunque también están presionando por el mejoramiento del sistema impositivo.

El Banco Mundial comentó que "la carga de la reducción en gastos necesariamente tiene que caer sobre un número limitado de apartados presupuestarios, por la rigidez impuesta por altos pagos de intereses y gastos militares" (1988 1 p.iii). En el lado de los ingresos, se expresa preocupación por el costo fiscal de las medidas de promoción de exportación. Según ellos, la meta debe ser un sistema impositivo más boyante (un eufemismo por más impuestos directos o sobre valor agregado), y mejoras administrativas para reducir la evasión de impuestos. Pero hasta mediados de 1989, hubo poco progreso en la reducción de los gastos corrientes o en reformas impositivas.

4.4 Liberalización cambiaria, monetaria y arancelaria

Las OIF enfatizan el sesgo anti-exportador del sistema de protección, reforzado por la sobrevaluación de la tasa de cambio. Estos factores, producen una distorsión hacia técnicas de capital-intensivas por lo barato que son las importaciones de bienes de capital, y por la no-orientación de la producción según la ventaja comparativa, que promovería especialización en líneas que aprovechen los factores de producción abundantes y baratos de labor y tierra. Además, la falta de presiones competitivas resulta en un crecimiento lento en la productividad de factores de producción (Banco Mundial 1988 1, p.v).

En cuanto a protección, abogaron por la adopción de un sistema de tarifas ad valorem a base de la nomenclatura de Bruselas, establecida en 1988. Pero no han logrado la sustitución de las complicadas sobretasas y exenciones por un rango de tarifas nominales entre 20% y 40%.

La expansión del sistema de CETRAS (Certificados Transferibles de derecho a divisas) en 1988-89 marcó un cambio importante en la política cambiaria. Los CETRAS son otorgados por los bancos comerciales a los exportadores y conllevan el derecho a comprar divisas al precio oficial de dos lempiras por dólar. Con el precio del lempira en el mercado negro a 3.5 por dólar, comparado con el cambio oficial de 2 a 1, la entrega de CETRAS a los exportadores a base del 50% de sus exportaciones,

establecido a principios de 1989, implicó un tipo de cambio para exportadores de 2.75 ($0.5 * 3.5 + 0.5 * 2$), o sea una devaluación efectiva de 37.5%.

Los CETRAS tienen varias ventajas como un sistema de mercado paralelo. El Banco Central no tiene que determinar su valor administrativamente, porque fluctúa automáticamente con el precio del lempira en el mercado negro. No implican pérdidas cambiarias, porque todas las transacciones del Banco Central se hacen al precio oficial. También evitan el incremento en el costo en lempiras del servicio de la deuda externa, y la consecuente presión sobre gastos corrientes del gobierno, que causaría una devaluación (aunque de todas maneras ésta sería balanceada por incrementos en los ingresos sobre el comercio externo). El costo de estas ventajas era la pérdida del control del Banco Central sobre 50% de las divisas. Los exportadores venden CETRAS a quien los pueda pagar: la proporción de las importaciones que está "autofinanciada" sube. Por esto, el BCH ha tenido que reducir la lista de productos que se pueden importar con divisas oficiales.

La flexibilización ha ido más allá que lo acordado con el Banco Mundial (Tabla 4.2). En 1989 los CETRAS fueron establecidos a 50% para toda exportación, incluyendo las tradicionales. Esto fue el resultado de una campaña política de los cafetaleros, encabezada por Carlos Montoya, Presidente del Congreso Nacional, que tiene intereses en el café. Con los CETRAS a 50% para todos los exportadores, el Banco Central tiene control directo sobre solamente 35% de las divisas, porque en adición a los 50% colocados en CETRAS, 15% más quedan con la banca comercial. Aunque el Banco Central formalmente controla su uso, de hecho existen arreglos entre exportadores, importadores y la banca privada que determinan su distribución. En 1989, las divisas que controla el Banco Central han sido insuficientes para financiar el servicio de la deuda e importaciones petroleras produciéndose así la crisis de atrasos a la cual hicimos mención en la sección 2.3 de arriba.

Pero al surgir esta crisis, el Banco Central actuó en julio 1989 para restringir el uso de divisas adquiridas con CETRAS a las importaciones necesarias para el sistema nacional de producción. Esta medida abrió una brecha entre el precio de un CETRA y el precio del dólar en el mercado negro. Más importante, representó una subversión de la intención de las OIF al promover los CETRAS, porque restableció el control administrativo del Banco Central sobre las divisas distribuidas por CETRAS.

4.5 La agricultura

El diagnóstico de las OIF de la problemática agraria hace hincapié en los controles de precios y subsidios en el mercado doméstico. Pero en Honduras, los precios de sustentación para granos básicos

han sido mucho menos favorables que los de Costa Rica. En 1986-87 el precio oficial para el maíz fue \$ 8.5, comparado con \$ 11.7 en Costa Rica (IICA, 1988, p. 118). El Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA) está descapitalizado, y no ha logrado canalizar sus compras hacia pequeños productores. Las OIF recomiendan que se convierta en un servicio de libre almacenamiento de granos (Banco Mundial 1987 p. vi).

Las OIF argumentan que el agro ha sido discriminado por la política general de protección y sustitución de importaciones, que favorecen la industria manufacturera. Por lo tanto, sus medidas para promover el agro tienden a reducirse a medidas para dismantelar políticas que discriminan en contra del sector. Argumentan que los precios reales en el agro se determinan por la política cambiaria y las políticas comerciales y fiscales, a base de los precios mundiales. Las garantías y controles de precios son ineficaces para promover el sector (Norton, 1988, p. 26). Como un argumento general, esto es poco convincente frente al impacto claro que se ha tenido por intervención en los precios agrarios en Costa Rica y Panamá. Pero en el caso de Honduras la evidencia sugiere que de hecho, el IHMA ha sido poco influyente sobre los precios agrarios (Norton, op cit. p. 10).

Paralelo con la inhabilidad del IHMA para mantener los precios de los granos básicos, Honduras ha enfrentado un creciente déficit alimentario. La producción per cápita de maíz se ha deteriorado en más de 20% en los ochenta; la de frijol, en 25% (Luna 1989, Cuadro 7). Esto se refleja en las crecientes importaciones de granos básicos, un mal uso de divisas, porque existen factores de producción ociosos de tierra y mano de obra rural que podrían mejorar la producción alimentaria a un costo de oportunidad muy bajo. Pero las OIF no aceptan definiciones de seguridad alimenticia a base del comercio de granos básicos. Argumentan que a nivel nacional la seguridad surge de una balanza de pagos fuerte; a nivel de familias, la mejor manera de asegurar la seguridad de grupos en pobreza extrema es a través de subsidios directos (Norton, op cit, pp. 33-4).

En la producción agraria, los problemas son la baja tecnificación comparada con otros países de la región (IICA, op cit, p. 116), y el uso inapropiado de tierras. Mientras que 750,000 Ha. de tierras forestales se cultivan con granos básicos, más de la mitad de la tierra apta para la agricultura no está bajo cultivos sino bajo pastos. Es el problema clásico del agro hondureño, todavía sin resolverse 15 años después de haberse legislado la Reforma Agraria de 1974. Es de sorprenderse pues que el Banco Mundial no hace mención explícita de la Reforma Agraria. Pero comenta que "un nuevo marco regulatorio puede incluir un impuesto a base del valor potencial de

la producción, y la clara designación de zonas forestales que no deben cultivarse". (Banco Mundial, op cit, p. 15). Podemos sobreentender que el nuevo marco vendría a reemplazar la Ley de 1974.

La AID ha promovido en el sector forestal una política de cobro de "tronconaje" a base de la producción potencial de una zona talada, para incentivar la explotación eficiente de los recursos, y en 1989 empezó un proyecto "piloto" en Olancho. Pero la extensión a nivel nacional de un sistema impositivo a base de la productividad potencial de la tierra sería muy difícil en el corto o mediano plazo. Todavía no existe un buen catastro, y el programa de titulación de tierras promovido por la AID está lejos de completarse.

En el sector exportador las prescripciones de las OIF coinciden con los intereses de las compañías transnacionales. Según su análisis, el problema es el alto costo de producción, debido en parte a impuestos de exportaciones que revierten la producción hacia otros países (Norton, op. cit. p. 22). En bananos, la culpa se atribuye también a "imperfecciones en el mercado de trabajo" (Banco Mundial, op cit, p. vii) o sea, el SITRATERCO. Las OIF apoyaron la Ley de Incentivos a la Industria Bananera de 1987, que estableció un impuesto marginal de cero sobre exportaciones. En Honduras, los impuestos sobre las exportaciones agrarias se habían reducido de 13% de ingresos totales impositivos en 1982 a 10% en 1986 (Fallas y Rivera, 1988, p. 27), y ésta medida vino a reforzar la tendencia.

Pero no está tan claro que los costos de producción del banano sean excesivos. El hecho de que en 1989 compañías bananeras europeas buscaran establecerse en Honduras, da lugar a suponer que los costos son tal vez menos exagerados que los que sugieren las OIF. El banano probablemente continuará en la trayectoria de incremento que ha elevado volúmenes en 20% durante los ochenta.

En la producción de café, hay una necesidad de diversificación para amortiguar los "shocks" tales como la caída del precio a raíz de las disputas en la Organización Internacional de Café en 1989. Pero se puede esperar que la tendencia creciente en los volúmenes de café registrada a lo largo de los ochenta continuará más a base de tecnificación que por extensión del área cultivada.

En el azúcar, la expansión de 400% en la producción en los años setenta ha chocado con la imposición de cuotas en los EEUU en los años ochenta. La cuota hondureña declinó de 45,000 ton., en 1985 a 19,000 en 1989, sólo 25% de la producción nacional. El precio en el mercado mundial es menos de 50% del costo de producción en Honduras. Los precios en el mercado doméstico son altos, por los controles estatales, pero no puede absorber toda la producción de los siete ingenios, de los cuales tres se encuentran en condiciones de quiebra. Es difícil

ver como evitar una racionalización de la industria.

4.6 Diversificación de exportaciones

El café y el banano siguen dominando las exportaciones (Tabla 1.5), y las fluctuaciones en sus precios son una fuente constante de inseguridad en el balance macroeconómico. Según las definiciones del BCH, la participación de exportaciones no tradicionales ha caído en la década (Tabla 1.5). En parte ésto se debe a la inclusión del camarón como tradicional, cuando el desarrollo del cultivo industrial de mariscos ha sido un aspecto importante de la actividad exportadora. También debe apuntarse que la Tabla 1.5 no distingue exportaciones no tradicionales al MCCA y terceros mercados, y la pérdida de ventas en la región por la crisis cambiaria ha sido importante (Tabla 1.11).

Pero otras fuentes confirman la suposición que poco se ha logrado en proporción al grado de impulso dado a exportaciones no tradicionales desde mediados de la década. Según las definiciones del Consejo Monetario Centroamericano, las nuevas exportaciones no tradicionales crecieron de 17.5% del PIB en 1982 hasta 23.3% en 1985, para después caer a 19% en 1987. En el mismo lapso, el peso de las tradicionales aumentó de 64% hasta 67% (IICA, op cit. p.100). Evaluaciones cualitativas confirman esta suposición.

La AID se ha quejado públicamente en Honduras por la falta de aprovechamiento del ICC. Según Fallas y Rivera (1987, p. 62), el país tiene una infraestructura física e institucional poco adecuada para apoyar el programa de exportaciones no tradicionales.

No es cierto pues la conclusión de Lindenberg (Lindenberg, 1987) que Honduras ha tenido éxito en la promoción de nuevas exportaciones a terceros mercados. Aparte del camarón, ha habido éxito sólo con el melón (\$ 7 millones en 1987, versus \$ 1m en 1980), piña (\$ 13m. versus \$ 8m), aceite de palma (:\$9m. versus cero). Las frutas en conserva se han estancado a \$ 4m, y los productos de madera han caído de \$ 16m a \$ 6m. Tampoco se trata de una transformación en las estructuras tradicionales en la economía hondureña, sino de una diversificación por viejos actores. Las transnacionales bananeras han sido importantes en todos los rubros en que han crecido, salvo la palma, donde acaparan el mercado doméstico, que es mucho más rentable que el de exportación (Noé Pino, 1986).

Al resistir la política de devaluación hasta 1988, el BCH se expresó escéptico de la elasticidad en el precio de demanda para las exportaciones hondureñas, excepto dentro de la región. Valladares y Cerna (1988) apuntan que Honduras tiene un "record" en exportaciones totales comparable con el de Costa Rica en los ochenta, sólo que en Honduras el eje ha

sido la buena actuación de las exportaciones tradicionales, comparado con el crecimiento espectacular de las no tradicionales nuevas en Costa Rica. En tales circunstancias, el Banco Central no ha visto ninguna ventaja en aceptar los costos redistribuidos e inflacionarios de la devaluación.

Las OIF atribuyen la falta de transformación en la composición de exportaciones a la política cambiaria; según dicen, son las exportaciones no tradicionales las que son elásticas frente a cambios en el precio. Pero es difícil ver que Honduras pueda fácilmente imitar la transformación de Costa Rica, dado el nivel mucho más débil de la infraestructura económica y social. Ahora que ha habido una devaluación efectiva por vías de los CETRAS, la hipótesis del Banco Mundial y AID, en este sentido, se sujetarán a la prueba de ácido.

5. CONCLUSIONES

La deuda externa ha jugado un rol decisivo en el desenvolvimiento de la economía hondureña durante la década de los ochenta. Entre 1980 y 1985, las importaciones de capital oficial financiaron una brecha bastante grande en la cuenta corriente, lo cual permitió al gobierno adoptar una política de no-devaluación que se asoció con niveles de inflación muy modestos comparados con los de los países vecinos. Entre 1986-89, las fuentes de capital se agotaron, dando inicio a una crisis agudizada en el manejo cambiario que, a finales de la década, está siempre lejos de encontrarse una resolución, y de la cual un elemento importante es el servicio de un monto de deuda externa que en 1988 alcanzó 3,000 millones de dólares (Sección 1).

Paradójicamente, los años de mayores flujos de recursos externos fueron los años en que las recetas políticas de las OIF tuvieron un reducido impacto en Honduras, mientras que los de menores flujos en capital oficial han sido los años en que más se ha dejado sentir la condicionalidad financiera. Esta paradoja se explica en parte si se considera el contexto geopolítico de Honduras en los ochenta.

Pero también influyó un cambio en la composición de importaciones de capital entre 1980-85 y 1986-88. La creciente dependencia por parte de Honduras de flujos bilaterales de los Estados Unidos, y de flujos multilaterales explícitamente vinculados a reformas en la política económica (Programa de Ajuste Estructural del Banco Mundial), ha permitido que las autoridades económicas estén más expuestas a las presiones por reformas en la política económica.

Por añadidura, en los años de flujos de recursos escasos, el valor marginal de préstamos adicionales ha sido más grande que el que se dió en los años de

las vacas gordas a principios de la década- y por lo tanto el poder condicionante del donante también se ve fortalecido (Sección 2). Finalmente, no debemos de restar importancia al proceso, lento pero marcado, de movilización de sectores significativos de la sociedad hondureña, como la empresa privada representada por el COHEP, a favor de las reformas "neoliberales" (Sección 3).

No obstante el fortalecimiento de su influencia a partir de 1986, las reformas políticas logradas por las OIF en Honduras han sido limitadas. Si bien es cierto que el programa de privatización ha alcanzado cierto nivel y la inversión pública ha sido reducida a menos de 6% del PIB, el gasto público total se mantiene a niveles mayores de 25% del PIB y las reformas tributarias no han progresado.

Tampoco se ha implementado la simplificación y reducción general en niveles de protección arancelaria acordado con el Banco Mundial en 1988. La liberalización cambiaria se ha logrado parcialmente por la "puerta de atrás" a través del mecanismo de los CETRAS. Pero la adopción de este mecanismo, ha originado una controversia permanente entre los partidarios de la liberalización y los defensores de la regulación estatal del comercio exterior. La agudización de la crisis cambiaria en 1989- en parte como producto de la adopción del sistema mismo de CETRAS- fue la oportunidad para establecer una restricción en el uso de los CETRAS con el fin de canalizar nuevamente estos recursos hacia la adquisición de insumos para el sistema productivo (Secciones 4.1 - 4.4).

Predeciblemente, ese perfil limitado de reformas se asocia con un impacto, todavía difícil de distinguir en la estructura productiva. El agro continúa dominado por la dicotomía histórica entre las exportaciones de las transnacionales fruteras y de café, por un lado, y la producción poco tecnificada de granos básicos por el otro. La reforma agraria, que contribuyó decisivamente a la paz social en los años setenta, se ha estancado en los ochenta, y el balance comercial en alimentos se ha vuelto seriamente negativo. Pero todavía los proyectos alternativos neoliberales están en su fase de formación, aunque se perfilan con cierta claridad en el sector forestal.

La parte de las exportaciones no-tradicionales en la industria y en el agro no muestran una tendencia creciente en su participación en el total, no obstante los incentivos fiscales y las mejoras administrativas implementadas a partir de 1985. De hecho, el peso relativo de las exportaciones tradicionales ha crecido a lo largo de la década.

Con las modificaciones cambiarias de 1988-89, se ha dado al sector exportador un gran impulso en términos de tasas de retorno. Si este cambio en los precios relativos se puede sustentar frente a las presiones para hacer aumentos compensatorios en los

salarios, es posible que la estructura de la producción y del comercio en Honduras empiece a cambiar en la próxima década. Pero la falta en este país de una serie de factores cualitativos que han incidido

en el relativo éxito de esta estrategia en Costa Rica nos hace suponer que la balanza de las probabilidades no es muy alentadora en este sentido (Secciones 4.5 - 4.6).

NOTAS

(1) En una discusión detallada sobre medidas monetarias para mejorar la balanza de pagos, el mismo funcionario menciona solamente medidas para controlar la cuenta corriente (mejorar la captura de divisas, canalizar importaciones) y mejorar ingresos de capital. El problema del manejo de la balanza de pagos se concibe como el de conseguir suficientes recursos para financiar el déficit en cuenta corriente- no como el de resolver el déficit (Cálix, op cit, pp 124-6).

(2) El último paso en las negociaciones, en agosto 1989, fue la renegociación con el Banco de América y Lloyd de \$ 60 millones, con la condonación de \$ 16 millones de intereses morosos.

(3) El Presidente Suazo Córdova pretendía prolongar su mandato por dos años más, lo cual no es permitido constitucionalmente.

(4) Diario Tiempo, 21 de junio 1989, p3

(5) Entrevistado por el autor, 4 de mayo 1989

BIBLIOGRAFIA

Banco Central de Honduras - Memorias; Cuentas Nacionales

Banco Mundial - Honduras Country Economic Memorandum (1987-1)

Banco Mundial - Project Completion Report, Honduras: First and Second Industrial Credit Projects (1987-2)

Banco Mundial - Report and Recommendation of the President on a proposed structural adjustment Joan, August (1988)

Cálix Suazo, M. - Crisis y Reactivación económica, Honduras (1987)

Carías, M. - The effect of policy on small industry development in Honduras, AID, Honduras (1987)

Castillo - Fases de ajuste macroeconómico en Honduras, mimeo, (1988)

CEPAL - Estudio macroeconómico de América Latina, 1987: Honduras (1988)

Crosby, B. - Fragmentación y realimento: respuesta política a la crisis económica en Centroamérica, Revista de INCAE (1987)

Danby, C. - Aiding Central America, PACCA, Washington (1989)

Fallas H. y Rivera, E. - Agricultura y Cambio Estructural en Centroamérica, IICA, Costa Rica (1988)

FMI - Honduras: staff report for 1987 article IV consultation (1987)

Hernández, A. - Honduras- política económica y crisis, mimeo (1987)

IICA - Estrategia de Acción conjunta para la reactivación agropecuaria, Costa Rica (1988)

Lindenberg, M. - Recuperación económica centroamericana: mito y realidad, Revista de INCAE (1987)

Luna, E. - Política económica del Estado Hondureño en el agro, mimeo (1989)

Ministerio de Hacienda - Memorias

Noé Pino, H. - La agroindustria de la Palma Africana en el Proyecto del Bajo Aguán, Tesis de Maestría, UNAH - Postgrado en Economía (1986)

Norton, R. - Perspectivas sobre la política macroeconómica y el sector agropecuario, IICA, Costa Rica (1988)

Secretaría de Planificación - Perfil resumido del sector industrial en Honduras, mimeo (1986-1)

Secretaría de Planificación - Plan Nacional de Desarrollo, Sector Industrial (1987-90), mimeo (1986-2)

Valladares, E., y Cerna, N. - Reflexiones en torno al documento "Criterios para evaluar el tipo de cambio en las economías centroamericanas", mimeo, BCH (1988)

TABLAS ESTADISTICAS: HONDURAS

Tabla 1.1: Grado de apertura

	Exportaciones + Importaciones						(porcentaje)			
	Producto Interno Bruto									
1976/9	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
75.5	88.6	82.8	67.3	76.6	81.6	81.3	79.1	76.9	75.2	

Fuente: nuestro cálculo a base de cifras del BCH

Tabla 1.2: Tasas reales de crecimiento, variables macroeconómicas

	1986/9	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*	1988*
PIB a.c.f.	8.8	2.0	1.3	-1.1	-0.5	2.0	1.9	4.3	4.2	4.0
Consumo total	4.8	8.3	-0.4	1.0	-1.8	1.4	3.1	3.2	3.1	
-Privado	4.7	7.9	-0.1	1.8	-2.2	1.0	2.8	2.8	2.8	
-Público	5.2	10.3	2.3	-3.2	1.2	3.7	5.3	5.2	6.8	7.2
Inversión fija	12.0	9.9	-22.7	-17.4	14.5	19.7	-3.2	12.6	2.9	6.9
-Pública	14.5	11.0	-13.2	8.5	13.8	34.8	-14.1	-27.5	-0.6	5.7
-Privada	10.6	8.8	-28.4	-36.2	15.5	1.4	14.5	5.4	5.9	7.6
Exportaciones	9.8	-5.3	2.3	-11.8	9.5	1.6	2.7	4.4	0.2	1.0
Importaciones	11.7	3.6	-12.2	-27.7	17.9	16.8	0.4	-1.7	2.6	2.2
Prodn. Agraria	8.5	-0.8	3.8	-0.6	-0.7	1.3	2.9	2.4	6.7	2.5
Prodn. Indust.	8.7	-2.9	-2.4	-3.6	5.3	8.4	-2.2	2.7	8.4	4.9
Construcción	7.7	30.7	-23.1	24.9	-6.6	-1.3	-1.8	-8.3	-17.0	6.6

Fuente: BCH
* = preliminar

Tabla 1.3: Deuda externa en Honduras

	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987d	1988d
	Millones de dólares									
I DEUDA TOTAL/b	183	1388	1588	1986	2150	2392a	2794a	3018a	3105	3045
i Pública/m	90	971	1162	1552	1761	2041a	2529	2742	2793	2757
ii Privada/m	93	417	426	434	391	351	265	276	312	288
II MED/LARGO PLAZO/b,k		1391	1588	1748	1918	2159a	2483	2699	2781	2749
1 Pública		1081	1298	1524	1723	2000	2334	2574	2650	
i Oficinal		811	995	1121	1314	1567c	1815	1997	2029	
ii Banco Central		160	167	218	229	258	343	400	461	
iii Sec.Priv.avalado		110	136	185	179	174	175	176	159	
2 Privada		310	294	228	197	160	151	134	132	
i Bancaria		21	14	12	11	10	16	15	12	
ii Sec.priv.sin gar.		289	280	216	186	150	135	119	120	
III CORTO PLAZO/b,h		0	238	232	233	312	319	324	297	
DEUDA CON FMI/n		15	38	104	147	135	134	96	63	17
	Porcentajes:									
Deuda total/PIB	55	60	71	71	74	80	79	75	70	
Deuda total/Exps/1	143	164	253	264	277	304	304	316	296	
Servicio tot/Exps/1	21	24	41	39	39	41	47	53	50	
Serv.tot/Desemb.tot		68	102	84	66	80	112	116	126	
Deuda pública/PIB	38	44	56	58	63	72	72	69	63	
Deuda pública/Exps/1	100	120	172	216	237	275	268	284	268	
Servicio púb/Exps/1		13	26	19	24	32	35	42	44	
Serv.pub/Desemb.púb.		51	86	61	45	65	101	124	113	
Deuda con términos: /n										
i. Blandos	37	35	39	40	42	41	42			
ii. Interés variable	22	23	22	19	17	18	18			

Fuente: BCH y cálculos propios, excepto n: Banco Mundial

a: Incluye ajuste por tipo de cambio

b: Saldos al fin del año de la deuda desembolsada

c: Comprende \$ 13 millones de deuda de corto plazo de CONADI en proceso de renegociación, y que en la Balanza de Pagos se considera a largo plazo

d: Cifras preliminares; no incluyen ajustes por tipo de cambio

h: Excluye Banco Central

k: Hay una discrepancia pequeña entre el total y el desglose en ésta sección, debido a que vienen de diferentes tablas del BCH

l: Exps. = Exportaciones de bienes y servicios

m: En el desglose entre deuda pública y privada, la deuda privada con garantía estatal se incluye en deuda privada, no en deuda pública

Tabla 1.4: Términos de Intercambio (bienes y servicios) (TI) y Poder de Compra de Exportaciones (PCE) (1978 = 100)

	1976/9	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987*	1988*
TI	96.7	91.7	78.1	73.2	72.9	75.8	78.5	83.1	78.6	80.6
PCE	89.6	100.3	89.7	74.2	80.9	85.5	90.9	100.4	95.2	104.8

Fuente: BCH

Tabla 1.5: Estructura de exportaciones
Millones de dólares corrientes y porcentajes

	1980	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
Banano	228	28	274	36	257	30	318	39	355	41
Café	204	25	185	24	322	38	200	25	185	21
Madera	36	4.4	34	4.4	33	3.8	35	4.3	29	3.3
Carne Ref.	61	7.5	18	2.4	20	2.3	23	2.8	23	2.6
Camarón	23	2.7	42	5.5	45	5.3	58	7.2	69	8
Total trad.	666	81	645	84	745	87	693	86	730	84
Total no trad.	156	19	121	16	110	13	116	14	139	16
Gran total	822	100	765	100	855	100	808	100	869	100

Fuente: BCH

Tabla 1.6: Estructura de Importaciones

\$ millones corrientes:	80-81	82	83	84	85	86*	87*
1. Bienes de consumo	238	161	175	200	215	234	240
2. Combustible y lubricantes	163	169	164	180	160	111	117
3. Mat.prima y de construcción	348	268	338	346	349	349	356
4. Bienes de capital	240	115	126	168	164	181	186
TOTAL	988	712	803	894	888	875	899
Porcentajes:							
1. Bienes de Consumo	24	22	22	22	24	26	26
2. Combustible y lubricantes	16	24	20	20	18	13	13
3. Mat. prima	35	38	42	39	39	40	40
4. Bienes de capital	24	16	16	19	18	21	21
5. TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
6. Mat.prim. + bienes de capital	60	54	58	58	58	61	61
Para: Agricultura	7	8	9	8	9	9	9
Industria	42	39	41	42	42	43	44
Constrn./Transporte	11	7	8	8	7	9	8

Fuente: Secplan (cit. Castillo 1988)

Tabla 1.7: Balanza de pagos 1980-8 (dólares corrientes, millones)

	1980	81	82	83	84	85	86	87*	88*
I. BALANZA CUENTA CORR.:	-317	-302	-225	-219	-317	-204	-147	-224	-229
A. BAL. BIENES Y SERVS.	-339	-330	-255	-264	-397	-350	-306	-356	-364
Exps. mercaderías y servs.	968	903	784	815	863	918	1022	982	1029
Imps. mercaderías y servs.	1306	1233	1038	1078	1259	1268	1328	1338	1393
B. TRANSFERENCIAS NETAS	22	28	30	45	80	146	159	132	135
MEMORANDA, CUENTA CORR.:									
1. BALANZA COMERCIAL	-190	-192	-63	-124	-223	-164	-56	-124	-102
Exps. mercaderías FOB	850	784	676	699	737	790	892	845	893
Imps. mercaderías CIF	1040	976	739	823	960	954	948	969	995
2. PAGOS NETOS A FACTORES EN EL EXTERIOR	154	154	202	152	178	190	254	238	263
i. por inversión directo, neto	78	44	45	33	56	58	68	70	73
ii. Interés y dividendos, neto	76	110	157	119	121	132	186	168	190
II. BAL. CUENTA CAPITAL:	281	240	105	188	339	255	193	215	133
A: LARGO/MED. PLAZO	271	227	135	153	264	256	95	64	2
i. Sec. Privado	110	33	-1	-36	-35	0	-12	14	32
ii. Sec. Oficial	131	190	117	174	263	172	63	-7	-40
iii. Sec. Bancario	10	11	14	8	22	92	47	59	16
iv. Créds. Compensatorios	19	-7	6	6	15	-8	-3	-1	-6
B. CORTO PLAZO	11	14	-30	35	75	0	98	151	131
i. Sec. Privado	12	11	-33	5	16	-32	0	11	6
ii. Sec. Oficial /a	-1	2	3	30	59	32	98	133	126
iii. Sec. Bancario	0	0	0	0	0	0	0	7	0
III. ERRORES Y OMISIONES	-19	1	5	21	-36	-33	-51	51	117
IV. CAMBIO NETO RESERVAS (- = incremento)	54	61	125	11	14	-17	6	-41	-21

/a Incluye las siguientes acumulaciones de atrasos del sector público (son flujos nuevos de atrasos- no son saldos):

1982: \$ 7m 1984 \$ 28m

1983: \$-7m 1985: \$ 0

Capital Intereses Total

1986 56 42 98

1987 69 64 133

1988 64 62 126

Fuente: BCH

Tabla 1.8: Apoyo de los Estados Unidos a Honduras, 1980-89
Millones de dólares

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Militar	3.9	8.9	31.3	48.3	77.4	67.4	61.1	61.2	41.2	61.1
Pl. 480 I	2.0	5.8	7.0	10.0	15.0	15.0	13.8	12.0	12.0	12.0
Fondo Apoyo Econ.			36.8	56.0	40.0	150.0	61.3	132.0	85.0	85.0
Ayuda para Desarr.	45.8	25.7	31.1	31.3	31.0	54.4	44.3	41.7	44.9	38.0
Otro Económico	4.8	7.1	5.7	8.7	10.5	16.3	10.0	17.4	15.7	9.6
TOTAL	56.5	47.5	112.0	154.0	174.0	303.0	191.0	264.0	199.0	206.0

Fuente: Danby (1989), p.5

**Tabla 1.9: Deuda pública externa de largo/mediano plazo
Análisis por fuente**

Millones de dólares	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987d	1988d
1. Multilaterales	579	664	772	934	1131	1202	1235	1240	1240
- BCIE	130	144	157	181	203	194	185	187	185
- BID	211	248	289	339	482	545	567	573	592
- BIRF (Banco Mundial)	152	175	218	254	314	349	360	361	353
- Asn.Int.Desarrollo	64	75	76	81	76	80	79	79	78
- Fondo Estab.Mon.CA	5	20	16	21	59	24	0	0	0
- OPP (OPEC)	2	5	5	11	21	22	22	22	22
- BID Ahorro/Préstamo			7	8	5	4	4	4	4
- Fondo Int.Des.Agric.					7	8	9	9	11
2. Bilaterales	209	252	330	368	467	498	552	585	653
- Canadá	13	14	14	15	20	29	29	29	29
- EEUU	96	118	178	207	268	277	306	329	376
- Venezuela	100	121	122	136	138	130	139	139	142
- Japón					27	33	47	57	75
- Otros			15	10	13	30	30	30	30
3. Banca Comercial	224	264	335	357	452	468	502	505	530
4. Proveedores y otros	95	105	101	141	54	67	71	80	81
TOTAL /a	1107	1288	1536	1799	2104	2234	2361	2414	2508
Porcentajes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987d	1988d
1. Multilaterales	52	52	50	52	54	54	52	52	50
- BCIE	23	22	20	20	18	16	15	15	15
- BID	36	37	37	36	43	45	46	46	48
- BIRF (Banco Mundial)	26	26	28	27	28	29	29	29	28
- Asn.Int.Desarrollo	11	11	10	9	7	7	7	6	6
- Fondo Estab.Mon.CA	4	2	3	6	2	0	0	0	0
- OPP (OPEC)	0	1	1	1	2	2	2	2	2
- BID Ahorro/Préstamo	0	0	1	1	0	0	0	0	0
- Fondo Int.Des.Agric.	0	0	0	0	1	1	1	1	1
2. Bilaterales	19	20	21	20	22	22	24	24	26
- Canadá	6	5	4	4	4	6	5	5	5
- EEUU	46	47	54	56	57	56	55	56	58
- Venezuela	48	48	37	37	30	26	25	24	22
- Japón	0	0	0	0	6	7	9	10	12
- Otros	0	0	4	3	3	6	5	5	5
3. Banca Comercial	20	21	22	20	22	21	21	21	21
4. Proveedores y otros	9	8	7	8	3	3	3	3	3
TOTAL /a	100	100							

Fuente: Memoria, Hacienda 1988 y 1984

Tabla 1.10: Tasa de interés aparente, deuda pública desembolsada

\$ millones	81	82	83	84	85	86	87	88
Intereses pagado	68	121	86	80	99	123	113	136
Intereses atrasado	0	7	-7	28	0	42	64	62
Intereses total	68	128	79	108	99	165	177	198
Deuda púb.total	1162	1552	1761	2041	2529	2742	2793	2757
Tasa de interés aparente	5.8	8.2	4.5	5.3	3.9	6.0	6.3	7.2

Fuente: calculado de Tabla 1.3 y cifras del BCH

Tabla 1.11: Dirección de comercio
Millones de dólares

(a) Importaciones por Origen	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
MCCA	103	118	87	105	99	75	57	52
EEUU	425	391	273	294	322	275	272	308
CEE	103	109	73	113	105	106	105	104
JAPON	100	63	45	37	44	52	74	85
CAME	6	7	5	4	10	6	7	1
A.LATINA*	196	181	162	211	150	269	180	22
RESTO M.	77	78	47	61	85	91	59	292
TOTAL	1008	946	692	823	814	874	753	862
(b) Exportaciones por Destino	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
MCCA	84	66	52	61	48	20	19	26
EEUU	416	353	329	350	361	338	383	418
CEE	194	130	140	121	132	186	228	188
JAPON	34	45	38	40	55	47	76	37
CAME	10	2	3	11	16	27	11	7
A.LATINA*	36	41	52	34	33	30	20	3
RESTO M.	40	75	41	44	58	52	35	65
TOTAL	813	712	655	660	703	699	771	744

* Excluye MCCA

Tabla 1.12: Deuda externa - servicio y desembolsos
\$ millones corr.

	80	81	82	83	84	85	86	87	88
Deuda total:									
I Servicio total	n/a	228	371g	305	334	275	481	518	511
i Amortizaciones	n/a	133	236	187	222	259	337	393	348
ii Intereses	n/a	95	135	118	112	117	144	125	164
II Desembolsos	n/a	333	364g	363	506	471	428	445	404
Deuda pública:									
I Servicio total	n/a	129	231	158	208	296	360	415	450
i Amortizaciones	n/a	61	110e	72	128	197	237	302	314
ii Intereses	n/a	68	121e	86	80	99	123	113	136
II Desembolsos	n/a	252	270e	258	458	457	355	335	397

Fuente: BCH

g: Comprende el total de largo plazo más el sector privado de corto plazo.

e: Comprende solo deuda de mediano y largo plazo

Tabla 1.13: Transferencia neta de recursos (TNR) 1980-88
Millones de dólares corrientes

	80	81	82	83	84	85	86	87*	88*
1. Préstamo med. y largo plazo + inversión directa	271	227	135	153	264	256	95	64	134
2. Transferencias	22	28	30	45	80	146	159	132	135
i. Privadas	#	#	#	#	#	#	13	0	18
ii. Oficiales	#	#	#	#	#	#	146	131	118
a) AID ESF	0	0	0	13	59	89	108	82	95
b) Otros	#	#	#	#	#	#	38	49	23
3. Servicio de deuda + pagos netos de utilidades al ext./b	154	154	202	152	178	190	254	238	263
i. Por inversión directa neta	78	44	45	33	56	58	68	70	73
ii. Interés y dividendos, neto	76	110	157	119	121	132	186	168	190
4. TNR = 1+2-3	139	101	-37	46	166	212	0	-42	6

Fuente: Calculado de Tabla 1.7

b/ Servicio contractual # Desglose no asequible * Provisional

Tabla 1.14: Elemento importado en valor de producción industrial
Millones de dólares corrientes

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. Valor Bruto	732	800	754	766	926	903	899	919
2. Valor Agregado	193	196	186	213	236	224	223	231
3. (1-2) / 1	74%	75%	75%	72%	75%	75%	75%	75%

Fuente: Hacienda

Tabla 1.15: Atrasos en servicio de deuda
Millones de dólares corrientes

	1980	81	82	83	84	85	86	87*	88**
1. Acumulado en año:									
-Amortización	0	12	43	48	35	45	16	72	-11
-Intereses	0	0	2	7	2	4	5	53	34
2. Stock de atrasos:	0	13	57	111	148	197	217	343	366
-Amortización	0	12	55	102	138	182	198	270	259
-Intereses	0	0	2	9	11	15	20	73	107

Fuente: Banco Mundial

Tabla 2.1: Flujos netos de capital público de mediano y largo plazo y transferencias oficiales de los EEUU

	1980/5		1986/8	
	\$ Millones	%	\$ Millones	%
1. Multilateral	623	48	38	7
inc BCIE	64		-9	
BID	334		47	
BIRF 197-7				
2. Bilateral	450	35	440	79
inc EEUU préstamos	181		99	
AID transfers	161		285	
Venezuela	30		12	
Japón	33		42	
3. Banca Comercial	244	19	62	11
4. Proveedores	-28	0	14	3
TOTAL	1289	100	554	100

Fuente: calculado de Tabla 1.9

Nota: BIRF es el Banco Mundial

Tabla 2.2: Utilización de fondos externos para El Cajón
Millones de dólares

	1983	1984	1985	Total
BID	14	92	47	152
BIRF	33	33	11	77
BCIE	4	5	7	16
Otros	34	51	46	132
TOTAL	85	181	111	378

Fuente: BCH

Tabla 4.1: Reformas estructurales promovidas por AID en Honduras, 1987

Fuente: Memoria de Hacienda, 1987 y CEPAL

MEDIDA	RESULTADO
1. Introducir presupuesto base cero en gobierno	La preparación técnica se estancó en SECPLAN (Ministerio de Planificación, responsable por la preparación del presupuesto).
2. Agencias descentralizadas: mejorar control presupuestario, y auditorías anuales independientes	Los déficits de agencias descentralizadas como ENEE, COHDEFOR, y las empresas cementeras son elementos importantes del déficit público. Se implementaron varias medidas- pero el problema básico es el monto de deuda de tales organizaciones.
3. Expansión de base tributaria de los municipios	También con el propósito de reducir el déficit público. Pero el Congreso rechazó impuestos vecinales, sobre producción, consumo y ventas, y sobre bienes inmuebles. Se aprobó solo un impuesto sobre mejoras.
4. Privatización de empresas estatales	Está en marcha un programa de privatización de empresas de CONADI y de COHDEFOR. El proceso es lento debido a la dificultad de encontrar compradores. La absorción de grandes montos de deuda por el Estado es necesario para posibilitar privatización- pero genera protestas políticas. En COHDEFOR, la privatización del aserradero FIAFSA implicó pérdidas de \$ 12.5m del capital de \$ 16 m. Cementos de Honduras, que se va a privatizar, tiene deuda de \$ 125m.
5. Aduanas	En Noviembre 1987 había los siguientes cambios: -protección de actividades domésticas se basó en el grado de elaboración de mercaderías -introducción del nuevo sistema de clasificación NCCA -una nueva ley de admisión temporal para promover maquila
6. Peaje	El Congreso está obstaculizando el uso de las casetas construidas por AID, porque considera que no deben haberse construido sin su previo permiso.
7. Fomento de Exportaciones	En 1987 se negoció con AID un programa de 3 años de apoyo financiero de impulso a las exportaciones. Se creó en enero un Centro Unico de Trámites de Exportaciones. En abril fue aprobada una ley que admite Zonas Industriales de Procesamiento para Exportaciones (ZIP). También en abril se reformó la Ley de Fomento de Exportaciones para incentivar productos no tradicionales, y los créditos tributarios CEFEX fueron basados en valor FOB de exportaciones, en vez del crecimiento desde un año

	base. En julio se estableció un techo de 38.5 millones de cajas para el impuesto sobre exportaciones de banano. Al Gabinete Económico fue presentado informes sobre la competitividad de exportaciones flexibilización cambiaria. El año entero fue el "Año Nacional de las Exportaciones".
8. Abolir la exención de intereses de bonos públicos de pagar impuestos sobre renta	No se hizo. Había "un estudio preliminar" del efecto sobre oferta de crédito al sector privado de tal exención, y del probable impacto sobre ingresos tributarios.
9. Crédito tributario sobre inversiones	Esto fue implementado en 1988
10. Desarrollo de un mercado de capitales	Se hizo el trabajo preparatorio para el establecimiento de una Bolsa de Valores.
11. Privatizar la exportación de madera	Se hizo.
12. Estudios sobre protección efectiva	Se hicieron. Es la primera fase de una campaña a reducir protección.
13. Estudios sobre exenciones de impuestos	Mientras que se promovieron nuevas exenciones para exportadores, la AID presionaba para la eliminación de exenciones de impuestos sobre importaciones, y el establecimiento de un sistema uniforme. Pero en 1988 un "Paquetazo" de medidas diseñadas a establecer impuestos uniformes fue rechazado por el Congreso.
14. Deuda Externa: acuerdo con la banca comercial	Se firmó un convenio de entendimiento en junio, pero no fue implementado.

Tabla 4.2: El Programa de Ajuste Estructural del Banco Mundial, agosto 1988

1. Sector Público:
 - i. Incrementar el ahorro del sector público (ingresos corrientes menos gastos corrientes) del 0.6% del PIB en 1987 a 1.1% en 1988 y 2.5% en 1989
 - ii. Reducir el déficit fiscal a 5.5% de PIB en 1988 y 3.4% en 1989.
 - iii. Fortalecer la administración de empresas públicas
 - iv. Adelantar el programa de privatización de CONADI
 - v. Lograr solvencia financiera de la ENEE, con reestructuración de deuda e implementación de tarifas basadas en costos marginales
 - vi. Reducir inversión pública a 5% del PIB, y dirigir inversiones hacia el sector privado en industria y agricultura.
2. Balanza de pagos:
 - i. Ampliar cobertura de CETRAS (Certificados Transferibles de derecho a divisas) a 40% para todas las exportaciones salvo madera, café, banano y minerales, para incentivar exportaciones no tradicionales.
 - ii. Reducir la lista de productos importados que se pueden financiar con divisas oficiales, ensanchando así el rubro de "autofinanciamiento" para balancear la extensión de CETRAS.
 - iii. Eliminar exoneraciones y sobretasas de impuestos sobre comercio exterior y reducir la protección efectiva.
3. Programa Monetario y financiero
 - i. Esterilizar las masas monetarias creadas en 1987 (cuando el stock monetario creció 20%, comparado con 5% en 1986) para financiar el déficit público; incrementar techos de intereses para incentivar ahorro doméstico.

- ii. Aplicar tasas del mercado a nueva deuda interna pública (colocar bonos con el público, no con el BCH, para evitar crecimiento de la base monetaria en consecuencia del financiamiento del déficit fiscal).
- iii. Evitar que el programa de conversión de deuda externa genere una expansión en crédito doméstico más allá que lo acordado.
- iv. Unificar tasas de intereses en líneas de crédito del BCH y organizaciones financieras públicas como BANADESA, aplicando una tasa de redescuento de 9% para todo préstamo, salvo para producción de granos básicos.
- v. Fortalecer el sector privado financiero, mejorando el sistema de supervisión y control.

Tabla 4.3: Inversión Interna Bruta en relación al PIB, 1980-7
Dólares corrientes

	80	81	82	83	84	85	86*	87*
1. INVERSION INTERNA BRU.(IBB)	652	563	413	449	615	633	574	635**
A. FORM BRUTA CAPITAL	618	526	484	537	623	623	549	593**
Sector privado	379	299	218	231	230	264	286	314 **
Sector público	239	227	266	305	394	359	264	279**
B. VARIACION EXISTENCIA	34	37	-71	-88	-8	10	25	42**
2. PIB (Precios de mercado)	2488	2647	2791	3018	3231	3489	3783	4010
Porcentajes:								
3. IBB/PIB	26	21	15	15	19	18	15	16
4. Cap.Fijo privado/PIB	15	11	8	8	7	8	8	8
5. Cap.Fijo público/PIB	10	9	10	10	12	10	7	7

Fuentes: para 1980-81, BCH Memoria 1983
para 1982-87, Hacienda Memorias 1986 y 1987

Tabla 4.4: Relación Sector Público Consolidado/PIB
Porcentajes

	80	81	82	83	84	85	86	87*	88**
A: Ingresos corrientes	22.9	22.1	22.9	23.3	25.6	26.4	25.6	27.5	27.6
1. Impuestos	14.2	13.1	13.0	12.4	14.2	14.7	13.7	14.4	14.4
2. Otros	8.7	9.0	9.9	11.0	11.4	11.7	11.9	13.1	13.1
B: Gastos corrientes	20.1	20.1	21.6	23.2	23.9	25.0	24.5	26.9	26.5
C: Balanza corriente A-B	2.8	1.9	1.3	0.2	1.7	1.5	1.1	0.6	1.1
D: Gastos de Capital	10.4	8.6	9.5	11.2	11.6	8.6	7.0	6.8	6.5
E: Préstamos netos por el gobierno al sector priv.	1.5	1.8	2.5	1.5	1.3	0.4	0.7	-	-
F: Déficit Fiscal/PIB = -(C-D-E)	9.1	8.5	10.8	12.6	11.2	7.5	6.6	6.2	5.5
Financiado por:									
1. Transferencias oficiales	0.0	0.1	0.1	0.6	1.9	1.6	1.7	1.4	1.2
2. Préstamos netos externos	5.8	6.2	5.3	6.4	8.5	5.8	2.8	1.9	1.8
3. Financiamiento doméstico	3.2	2.2	5.4	5.6	0.8	0.2	2.0	2.9	2.4

Fuente: Banco Mundial