

II. EL PROCESO DE DESARROLLO EN HONDURAS 1982-1998

En 1982, después de varias décadas de gobiernos militares, se inició en Honduras la alternabilidad del poder político mediante ensayos electorales. Los diecisiete años de gobiernos civiles han sido bastante complicados. En un primer momento, el proceso coincidió con la intensificación de la guerra fría en Centroamérica y el endurecimiento de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs) en el otorgamiento de nuevos créditos para financiar el desarrollo (década de los ochenta); un segundo momento, refleja la desarticulación de las tendencias socialistas en la región (el caso de Nicaragua), y el proceso de pacificación en El Salvador y Guatemala, mientras en el contexto internacional se generalizaba el proceso de globalización del mercado.

A lo interno, el proceso ha modificado tendencias y, en cierto sentido, ha incidido en el fortalecimiento del poder civil y consecuentemente debilitamiento relativo del poder militar; débil descentralización de las instituciones estatales y fortalecimiento político del poder municipal; renuncia del Estado subsidiario e inicio de las políticas de privatización; desregulación económica y apertura al comercio exterior dejando a un lado las iniciativas de sustitución de importaciones; reducción de la injerencia del Estado en la economía, dándole mayor beligerancia a las propuestas de la empresa privada; reducción de la presencia del Estado social y focalización de las necesidades de los sectores más vulnerables y pobres de la población, para hacer política social mediante el llamado Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y otras entidades. En política económica el Estado ha cedido la iniciativa a los OFIs, quienes han definido los lineamientos para la aplicación de programas de estabilización y ajuste estructural. Al nivel de las familias, el modelo ha incrementado la pobreza del pueblo hondureño y se profundiza peligrosamente.

1. Caracterización del proceso

De manera sucesiva, desde 1982 se aplican políticas económicas de estabilización y ajuste estructural, inicialmente en el marco de la denominada Reaganomía para Honduras (década de los ochenta) y, luego, en el contexto de los lineamientos de los OFIs. Las políticas de ajuste se ejecutan, de manera ortodoxa, en el primer lustro de los años noventa.

Desde que se iniciaron estas políticas centraron su atención en los problemas macro económicos de inflación y los desequilibrios del presupuesto del gobierno y del sector externo. Concomitantemente se planteó también la necesidad de reducir y reformar el Estado y fundamentalmente el cierre de algunas instituciones públicas, renunciando el Estado a su papel de gerente del bien común.

El fin propuesto consistía en crear un paradigma basado en la tesis del *crecimiento económico*, mismo que debía provenir de la iniciativa privada en el ámbito del mercado libre, sin o con mínima injerencia del Estado. Estos postulados han sido el referente a seguir en el proceso de evaluación y monitoreo de la política económica por parte de los OFIs.

El 7 de abril de 1997 el gobierno hondureño suscribió con el Fondo Monetario Internacional (FMI), un Programa Económico Monitoreado, mediante el cual se comprometía cumplir con una meta de: crecimiento económico entre un 4 y 4.5%, inflación máxima de un 16% y un incremento sustancial en la reservas internacionales brutas equivalentes a tres meses de importaciones.

Se eliminaron los impuestos a las importaciones de materias primas y se redujo del 5% a un 3% el arancel de la importación de bienes de capital, con proyecciones de igualarlo a cero en 1998. Se continuó, al mismo tiempo, negociando un Tratado de Libre Comercio (TLC) con México, en alianza con el grupo denominado Triángulo del Norte de Centroamérica, que lo conforman Honduras, El Salvador y Guatemala. Hasta 1998, este TLC se había negociado en un 80%.

El actual gobierno, a pesar de las evidencias, ha continuado exigiendo sacrificios al pueblo, agregado a ello la crisis ocasionada por el desastre natural vivido a finales de 1998.

2- IMPACTOS DE LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE

2.1 La inflación

La inflación ha sido y continúa siendo un problema prioritario por atacar y, con razón porque ésta ha creado complicaciones en la economía del país. Las evidencias empíricas demuestran que la inflación se agudizó en los períodos de mayor ajuste. La tabla siguiente muestra el comportamiento de la inflación durante el período 1982-1998:

CUADRO No. 1

HONDURAS: TASA DE INFLACION POR AÑO ACUMULADA 1982-1998 (1978=100)					
Año	Inflación	Acumulada	Año	Inflación	Acumulada
			1990	23,3	74,1
1982	9,4	9,4	1991	36,4	110,5
1983	8,9	18,3	1992	8,8	119,3
1984	3,7	22,0	1993	13,0	132,3
1985	3,4	25,4	1994	21,7	154,0
1986	4,4	29,8	1995	29,5	183,5
1987	2,9	32,7	1996	23,8	207,3
1988	6,7	39,4	1997	13,0	220,3
1989	11,4	50,8	1998	15,7	236,0

NOTA: La Inflación acumulada se calcula desde 1982

FUENTE: Banco Central de Honduras (BCH)

La información indica una tendencia inflacionaria vertiginosa durante el período de mayor énfasis en la aplicación de las políticas ortodoxas de ajuste estructural; En los años

comprendidos de 1984 a 1988, cuando se aplicaron medidas de estabilización los niveles de inflación fueron relativamente bajos. La política fue parcialmente tolerada por el papel de Honduras en la guerra fría, que le valió para mantener un flujo financiero de transferencias en divisas procedentes de la AID, que de alguna manera reforzaron las reservas internacionales, al igual que las divisas que recibía el personal del ejército regular norteamericano y el irregular contrarevolucionario. Esto permitió conservar el tipo de cambio oficial de L2.00 por \$1.00, aunque al final de la década del ochenta la situación se tornó difícil debido, en parte, al recorte de las transferencias de la (AID) y a la retención

de reembolsos de la deuda aprobada por los organismos multilaterales. Sin embargo, la inflación se mantuvo en un dígito, lo que se explica, en cierto sentido, por la negativa de los gobiernos de aceptar la devaluación del Lempira.

La tendencia ascendente de la inflación, en el último año de la década del ochenta, coinciden con el inicio de la devaluación al aplicar instrumentos de política monetaria que implicaban oficializar la devaluación por métodos no convencionales como los Certificados Transferibles con Opción a Divisas (CETRAS) y otros instrumentos, para estimular las exportaciones. También debilitó la moneda nacional la pérdida de reservas internacionales debido a la reducción drástica de las transferencias y la retención de desembolsos como un castigo al país por apoyar la iniciativa centroamericana tendente a la pacificación de la región, en el marco de los acuerdos de Contadora y Esquipulas.

La reducción de las transferencias a la economía de Honduras contribuyó para que se redujeran drásticamente las reservas internacionales y ascendiera la morosidad en la deuda externa por falta de cumplimiento en los pagos vencidos. El costo de ello fue cobrado al iniciar la década de los noventa, con la aplicación de medidas severas de ajuste estructural. Sin embargo, las medidas provocaron aumentos sustanciales en la inflación durante los años 1990 y 1991 cuyas tasas llegaron a 23.3% y 36.4% respectivamente, es decir, sucedió lo contrario de lo esperado.

Las medidas para reducir la inflación mediante la aplicación de las políticas neoliberales no parece ser exitosa. De hecho, la inflación, ha sido estimulada por los deslizamientos del tipo de cambio o devaluación de la moneda, ya que el producto nacional contiene un alto componente importado; también, la inflación ha sido estimulada por la liberalización de las tasas de interés, política que ha permitido una banda financiera (diferencia entre la tasa de interés activa y pasiva) muy especulativa y en detrimento de las actividades productivas. Esto se verifica al comparar los niveles de la intermediación financiera de Honduras con los países vecinos, y en dicha revisión nos damos cuenta que la aplicada en el país es de las más altas en la región centroamericana.

Asimismo, en los últimos años, la inflación ha sido estimulada por la política de liberalización de los precios de los productos derivados del petróleo, pues estos inciden en los costos de transporte y de producción en general. Este efecto fue más evidente en los años 1995-1996, coincidiendo con la eliminación del instrumento del Fondo Petrolero como colchón de mediano plazo para hacerle frente a los precios cíclicos del petróleo. También la liberalización a ultranza de los precios en general, ha estimulado un proceso acelerado de inflación, pues ha permitido que los productos se encarezcan a precios que no están en correspondencia con los niveles de ingreso de la población.

Un nuevo fenómeno económico que incide en la inflación es la dolarización de la economía; este ha conducido a la valoración de los bienes, servicios, alquileres, rentas, etc, en dólares de Los Estados Unidos, mientras la población recibe sus ingresos en moneda nacional devaluada.

Otro factor, ha sido la tendencia vertiginosa de concentración del ingreso en un segmento de la población¹. La élite social beneficiaria de esta tendencia tiende a mantener un patrón de consumo de bienes importados, incidiendo de manera significativa en la compra de bienes suntuarios que entran al país en el marco de la apertura estructurada, y estimula niveles de consumo a precios no acordes con los ingresos del hondureño común.

¹ Según cifras oficiales, Encuesta Permanente de Hogares de 1997, alrededor del 80% de la población ocupada, recibe menos del 50% del ingreso y el restante 20% obtiene otro 50%.

Por otra parte, es evidente que los precios no se establecen de acuerdo al vaivén de la oferta y la demanda sino en concordancia con una actitud de especulación comercial que se produce en esas relaciones de mercado donde los vendedores están bien informados, frente a consumidores desinformados. En esta especulación contribuye la preponderancia de monopolios y oligopolios que controlan el mercado. Así es que el grado de monopolización y oligopolización de la economía es también otro factor determinante que explica el encarecimiento del costo de vida de los hondureños.

Un factor no esperado, pero que incidirá en la inflación a partir de 1999, es la destrucción ocasionada por el Huracán y tormenta Mitch, al afectar una fracción importante de la producción destinada a la satisfacción de la demanda interna, como son los alimentos y otros productos agropecuarios. Al mismo tiempo, se espera un impacto sustancial en el nivel inflacionario con el incremento de los precios de los derivados del petróleo que es del orden de 15.3% como promedio en la gasolina y el diesel, perjudicando principalmente a los pequeños y medianos productores y por ende al consumidor final.

2.2 La caída del Ingreso Real

La inflación ha servido como un mecanismo justificador para el incremento incontrolado de los precios en el mercado. Todos los agentes que intervienen en él hacen lo suyo amparándose en la tasa de inflación. Para las empresas significa protegerse y para ello aceleran la recuperación rápida de la inversión vendiendo caro; mientras la otra parte, los trabajadores se enfrentan con una liberalización de precios frente a una situación de salarios congelados o estáticos. En general, el incremento de precios, trae como consecuencia la reducción drástica del ingreso real de la población y en consecuencia debilitamiento sistemático del mercado interno. En este proceso no sólo interviene la inflación, sino que también la modificación del tipo de cambio. De hecho, la reducción del ingreso real implica desmejoramiento de la calidad de vida y un empobrecimiento abrupto de la población, el mayor impacto se ha sentido en la década de los noventa.

El cuadro presenta la tendencia del encarecimiento del Índice de Precios de la Canasta de Alimentos (IPCA) y del Índice de Precios al Consumidor (IPC).

CUADRO No. 2

HONDURAS: INDICES DE PRECIOS DE LA CANASTA DE ALIMENTOS Y DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, POR AÑO 1978-1998 (1978 = 100) (EN PORCENTAJE)					
AÑO	INDICES		AÑO	INDICES	
	IPCA	IPC		IPCA	IPC
1978	100.0	100.0	1991	367.2	375.1
1984	158.1	178.9	1992	390.1	408.0
1985	160.5	184.9	1993	432.0	445.0
1986	164.9	193.0	1994	496.9	499.2
1987	167.0	197.8	1995	683.2	663.2
1988	179.5	206.7	1996	799.7	808.5
1989	201.9	197.7	1997	1049.2	1098.8
1990	255.5	280.0	1998	1189.7	1270.7

FUENTE: BCH. Índice de Precios al Consumidor.

Efectivamente, se destaca que ambos indicadores se comportaron con un alza relativamente moderada en el período comprendido entre 1978 a 1989 con un crecimiento anual promedio de 9.3% y 8.9%, respectivamente para el IPC y el IPCA. En tanto que para el período de 1989 a 1998, el incremento promedio anual fue de 56.9% y 53.1%.

En 1983 una persona podría adquirir una ración, conformada por algunos productos de la canasta básica, con una erogación o gasto de L14.57. Estos mismos productos, para 1997 se adquirirían con L116.23; se trata de un incremento de 8 veces el precio.

2.3 Las tendencias del crecimiento económico

Desde que se inició la promoción de las políticas de estabilización y ajuste se prometió encaminar la economía hacia altas metas de crecimiento económico. Una tasa de crecimiento económico favorable debe superar la tasa de crecimiento de la población.

La liberalización y la desregulación, se decía, serían un estimulante para que la iniciativa privada dinamizara el sector de exportaciones que sería la clave para la generación de divisas necesarias para financiar el proceso de crecimiento económico. La tabla siguiente estipula la tendencia del crecimiento de la economía y de la población en el período 1982-1998.

CUADRO No. 3

HONDURAS: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POBLACIONAL POR AÑO (1982-1998) (En Porcentaje)		
AÑO	CRECIMIENTO ECONÓMICO	TASA POBLACIONAL
1982	-1.8	3.3
1983	-0.7	3.3
1984	2.8	3.3
1985	2.9	3.3
1986	3.0	3.3
1987	5.2	3.3
1988	4.7	3.3
1989	2.1	3.3
1990	0.1	3.3
1991	3.0	3.3
1992	4.9	3.3
1993	6.1	3.3
1994	-1.5	3.3
1995	3.7	3.3
1996	3.0	3.3
1997	5.0	3.3
1998	3.0	3.3

Fuente: BCH: Memorias.

El crecimiento económico del período analizado muestra comportamientos irregulares. No existe una tendencia ascendente y sostenible a lo largo de los diecisiete años, sino que por el contrario, predominan ciclos en los que se imponen los crecimientos bajos y negativos. En teoría, el crecimiento económico tendría que ser significativamente mayor al

crecimiento de la población; sin embargo, la información empírica muestra que solamente en seis años de los diecisiete analizados existe una tasa de crecimiento económico mayor que el crecimiento poblacional, lo que explica obviamente, la crisis socioeconómica del país.

2.4 La política monetaria

Desde que se anunciaron las políticas de ajuste se planteó que el Banco Central asumiría el papel de administrador de la oferta monetaria, esto es, de controlar la cantidad de dinero en circulación en el mercado para evitar la inflación y los desajustes de la balanza de pagos. Lo anterior implicaría eliminar las viejas prácticas de financiar el déficit presupuestario del Estado con emisiones monetarias (dinero inorgánico que no tiene respaldo de la producción de bienes y servicios que causan inflación); simultáneamente, liberalizar las tasas de interés y el tipo de cambio, eliminar el instrumento de los topes de cartera para hacer más transparente la asignación de divisas, establecer un encaje legal adecuado a las condiciones de liquidez del mercado, establecer operaciones de mercado abierto y otros instrumentos de política monetaria convencionales afines con la idea de la administración de la oferta monetaria.

2.4.1 El tipo de cambio

En Honduras el tipo de cambio fijo de \$1=L2, se había constituido, desde la creación del Banco Central en los años cincuenta, en ley inmutable. En los primeros años de estabilización ni siquiera se planteó la posibilidad de modificar el tipo de cambio. Hubo fuertes divergencias de las autoridades monetarias del país con representantes de los organismos multilaterales cuando estos abordaban el tema de la devaluación monetaria. En muchas ocasiones se elaboraron documentos técnicos con argumentos consistentes para defender la paridad. Sin embargo, el mismo proceso de liberalización y apertura fue empujando a los gobiernos a la adopción de medidas paralelas a ley, muy sutiles, tendentes a modificar la relación dólar - lempira. El cuadro siguiente indica la tendencia del deslizamiento del tipo de cambio durante el período 1982-1998.

CUADRO No. 4

HONDURAS: TIPO DE CAMBIO POR AÑO 1982-1998 (En Lempiras Respecto al U\$. DÓLAR)	
AÑOS	TIPO CAMBIO
1982	2.00
1983	2.00
1984	2.00
1985	2.00
1986	2.50
1987	2.60
1988	2.70
1989	3.14
1990	5.30
1991	5.40
1992	5.83
1993	6.47
1994	8.41
1995	9.43
1996	11.70
1997	13.08
1998	13.08

Fuente: Banco Central de Honduras y otros.

A partir de 1990 (inicio del Programa de Ajuste) el deslizamiento de la moneda ha sido del orden de L. 7.78 a 1998 y a junio de 1999 es de L. 9.01.

2.4.2 El encaje legal

Originalmente el encaje legal se concibió, dentro de la política monetaria, como un instrumento de soporte y seguridad para los ahorrantes. Con ello la Banca Central tendría los medios financieros para hacerle frente a una crisis de bancarrota de una institución financiera privada sin que los clientes salieran afectados (recuérdese el caso de BANFINAN).

En la actualidad, el encaje legal se ha convertido en un importante instrumento de política monetaria aplicado para contraer la cantidad de dinero en circulación. Se trata de la aplicación de un porcentaje al total de todas las cuentas de ahorro que los bancos recolectores deben depositar en el Banco Central. Mediante este instrumento se regula la liquidez del sistema financiero privado, contribuyendo con ello al equilibrio entre la oferta y la demanda monetaria.

En 1994 las autoridades anunciaron la reducción del encaje legal, sin embargo, al darse cuenta del papel de este instrumento en el control de la tendencia inflacionaria retrocedieron en sus insinuaciones y el encaje legal siguió siendo alto en relación con el resto de los países centroamericanos. Es más, en 1994 se elevó a un 40% y por las presiones económicas, del sector privado principalmente de la banca, se bajó en los años subsiguientes a un 34% y luego a un 32%, hasta situarse en un 25% en 1998. El cuadro siguiente muestra la tendencia del encaje legal.

2.4.3 Las tasas de interés

En la política económica basada en el paradigma Keynesiano, la tasa de interés era controlada por la banca central. El criterio de control consistía en preservar una tasa de interés inferior a *la eficiencia marginal del capital* determinada por el mercado (entendiendo por ésta al beneficio que obtiene el capital en la mejor alternativa que brinda el mercado de acuerdo al costo de oportunidad). Esto quiere decir que la tasa de interés debería ser inferior a la tasa de ganancia procurando estimular la inversión real en contraposición a la inversión especulativa.

En la nueva teoría monetaria de corte neoliberal, se critica la teoría de Keynes por la tesis de la tasa de interés controlada por la autoridad monetaria. Los neoliberales se oponen al control de la tasa de interés, mientras proponen a cambio una tasa de interés libre, regulada por el mercado. En política monetaria aceptan únicamente el control estatal de la oferta monetaria. Luego, la liberalización de la tasa de interés y el control deliberado de la oferta monetaria, constituyen el pivote de su teoría monetaria.

Este criterio teórico es exigible por los OFIs al Banco Central y en lo concerniente a la tasa de interés, conviene dejar libre al sistema financiero para que la fije de acuerdo a los movimientos de la oferta y demanda de dinero en el mercado y orientándose por los vaivenes de la tasa de inflación. Si la tasa de inflación es alta, las tasas de interés lo serán también.

Esto explica por qué tanta preocupación por la tasa de inflación. De acuerdo con lo anterior, en el mercado libre la tasa de interés activa deberá superar a la tasa de inflación, para que sea real positiva. Entonces, la tasa de interés real positiva, es la que está ubicada por sobre la tasa de inflación y; tasa de interés real negativa, es la que se encuentra situada por debajo de la tasa de inflación. Por ejemplo, si la tasa de inflación es de un 25% la tasa de interés es superior a ese porcentaje para categorizarse como real positiva. El cuadro siguiente muestra la tendencia de la tasa de interés en el período 1982-1998.

CUADRO No. 6

HONDURAS: TASAS DE INTERÉS ACTIVA Y PASIVA E INTERMEDICACIÓN FINANCIERA POR AÑO 1982-1998 (En Porcentaje)			
AÑOS	INTERÉS ACTIVO	INTERÉS PASIVO	INTERMEDICACIÓN FINANCIERA
1982	14.00	7.00	7.00
1983	14.00	7.00	7.00
1984	14.00	7.00	7.00
1985	15.00	7.50	7.50
1986	16.00	8.00	8.00
1987	17.00	8.00	9.00
1988	19.00	8.50	10.50
1989	20.00	10.50	9.50
1990	25.15	12.70	12.45
1991	27.09	16.10	10.99
1992	25.86	13.60	12.26
1993	35.00	19.00	16.00
1994	37.00	19.00	18.00
1995	40.00	17.10	22.90
1996	42.00	18.00	24.00
1997	38.90	21.10	17.80
1998	38.15	20.13	18.02

Fuente: BCH, CMCA y otros

Una tasa de interés activa muy alta es el resultado de una economía influenciada por la especulación financiera, con escasa inversión real. Esto quiere decir, que predomina el comercio y los servicios financieros mientras se desincentiva la inversión productiva. A la vez que destruye la pequeña y mediana empresa, que ya no tiene opciones de recursos financieros blandos para atender sus demandas de capital circulante. Las tasas de interés activas altas, al mismo tiempo que estancan la economía real, contribuyen a generar más inflación. Se espera 1999, que las tasas de interés activa se ubiquen alrededor de un 28% como consecuencia de la liquidez anunciada por el sistema financiero de aproximadamente L. 900 millones.