

HONDURAS: POLITICA ECONÓMICA Y ACUERDO STAND BY CON EL FMI

Preparado por
Manuel Ramírez M.

E-mail: cipres@fidehonduras.com

Contenido

INTRODUCCION	1
I. ANTECEDENTES	1
1. Cronología de los acuerdos con el FMI	1
2. Importancia y ventajas de suscribir un acuerdo con el FMI	1
II. CONTEXTO DE PAIS	1
III. EL NUEVO ACUERDO <i>STAND BY</i>	1
1. Objetivos y metas del Programa	1
1.1 Política fiscal.....	1
1.2 Política monetaria y cambiaria.....	1
1.3 Política energética	1
1.4 Fortalecimiento institucional	1
2. Seguimiento del Programa	1
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO	1
1. Marco de política económica interna	1
2. Tendencias económicas recientes y su relación con el ASB	1
2.1 Condiciones previas del ASB	1
2.2 Metas indicativas	1
V. CONCLUSIONES	1

INTRODUCCION

La Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones (FIDE) a través de su Centro de Investigaciones y Propuestas Económicas y Sociales (CIPRES), tiene entre sus propósitos contribuir con el gobierno de Honduras en el análisis y formulación de opciones de políticas que fundamenten reformas pertinentes al desarrollo económico y social del país.

Con base en lo anterior, el presente trabajo está orientado a coadyuvar en el conocimiento y análisis de la política económica de Honduras y su relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI). La idea de realizar este trabajo surge a raíz de las inquietudes e interrogantes que fueron surgiendo durante el proceso de negociaciones entre el gobierno de Honduras y el FMI, y que culminaron con la suscripción de un acuerdo *Stand By* (ASB), a inicios del mes de abril de este año.

La primera sección del documento sistematiza los antecedentes de los acuerdos entre Honduras y el FMI, haciendo una breve cronología desde 1990, cuando se formaliza el primer programa económico como requisito previo para la firma de un primer acuerdo de corto plazo (*Stand By*) y posteriormente un acuerdo de mediano plazo (ESAF, por sus siglas en inglés), hasta el acuerdo actual. Después de esta cronología se presenta un cuadro resumen sobre las principales medidas contempladas en los diferentes acuerdos y, seguidamente se hace una reflexión acerca de los beneficios que implica para un país como Honduras el aval del FMI, frente a la comunidad internacional.

La segunda sección, destaca los principales aspectos que caracterizan el contexto actual de Honduras, principalmente en lo referente a los indicadores de desempeño de la economía y los relacionados con la estabilidad macroeconómica. La siguiente sección, plantea el contenido principal del ASB, tanto en lo referente a sus objetivos generales, como en lo concerniente a las principales disposiciones en los sectores que constituyen su principal centro de atención, como ser la política fiscal, la política monetaria y cambiaria, el sector energético y el fortalecimiento institucional. Se concluye esta sección, con lo relativo al seguimiento del Programa y con un cuadro de indicadores de desempeño seleccionados.

La cuarta sección aborda lo referente a la implementación del ASB, destacando el marco de política económica interna, en el cual según lo plantea el mismo Acuerdo, debería basarse la ejecución de las medidas de política y metas acordadas. Posteriormente, se realiza una breve referencia sobre la evolución reciente de indicadores relacionados con las metas establecidas en el Acuerdo, incluyendo las condiciones previas y las metas indicativas de desempeño.

El trabajo finaliza con el planteamiento de algunas conclusiones, que tienen entre sus finalidades, resumir aspectos relevantes del documento y, al mismo tiempo, reflexionar acerca del contexto en el cual se inserta este ASB, su importancia para el país y su necesaria adecuación con las prioridades del país. Esto último implica reiterar la necesidad de que se formule una estrategia o programa de país de mediano y largo plazo, con miras a enfrentar los grandes desafíos en materia de crecimiento económico y desarrollo social e institucional.

I. ANTECEDENTES

1. Cronología de los acuerdos con el FMI

A partir de 1990 dio inicio una relación sistemática entre el estado de Honduras y el FMI, que estuvo motivada por el interés de solventar los graves desequilibrios que presentaba la economía hondureña, como consecuencia del manejo inadecuado de la política económica durante la década de los ochenta -particularmente al termino de la misma- y de los efectos de lo que se conoce como la década perdida de América Latina, tales como el estancamiento del crecimiento, crisis de la deuda externa, fuga de capitales, hiperinflación, etc.

Desde entonces a la fecha, los distintos gobiernos han implementado programas de reformas de políticas económicas de corto o mediano plazo acordados con el FMI, los cuales generalmente han sido acompañados de programas sociales, con el propósito de minimizar los posibles efectos negativos de las medidas económicas sobre la población, particularmente de los sectores de medios y bajos ingresos.

La cronología de implementación de estos programas muestra una historia de acuerdos y desacuerdos entre Honduras y el FMI, como se reseña a continuación:

- A principios de 1990 se emitió el Decreto 18-90 que dispuso la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía: bajo este marco, en 1991 se tuvo un Arreglo de Contingencia o *Stand By*; posteriormente en 1992 se aprobó el primer acuerdo denominado ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*), el cual fue descontinuado en 1993 debido a la pérdida de la disciplina de ese año que se habría originado por motivaciones de tipo electoral.
- El nuevo gobierno que tomo posesión en enero de 1994 tuvo que esperar hasta 1995 para que el FMI estuviera de acuerdo en la reactivación del ESAF de 1993; no obstante, bajo este acuerdo que expiró en 1997 (año electoral), hubo incumplimiento en varias condicionalidades, debiendo acordar un Programa de Monitoreo¹ (el cual por lo general es interino y no incluye fondos frescos para el país), esperando que en el intermedio se aplicaran políticas para estabilizar las principales variables macroeconómicas.
- En 1999 fue suscrito un nuevo ESAF, esta vez denominado Servicio para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF, por sus siglas en inglés), pero nuevamente se tuvieron problemas de cumplimiento, especialmente en 2001 (año electoral). En este año, se firmó un Memorando de Políticas Económicas que evaluaba los resultados obtenidos a la fecha, detallaba los objetivos estructurales y las medidas macroeconómicas para lo que restaba de 2001 y establecía que los detalles del programa 2002 serían determinados durante una revisión intermedia a llevarse a cabo con el nuevo gobierno que asumiría en 2002.

A finales de 1999 Honduras fue declarada país elegible para la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME o HIPC por sus siglas en inglés), a mediados de 2000 alcanza el Punto de Decisión y un año después se llega al Punto de Culminación dentro de esta iniciativa de alivio de la deuda externa. En 2001 los directorios del FMI y el BM aprobaron la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP; pero, al mismo tiempo, ambos directorios manifestaron su preocupación por el futuro de las metas fiscales, particularmente por la política salarial y del sistema financiero, entre otros.

¹ Este tipo de programas se utiliza en países donde los programas completos del FMI han sufrido rupturas bruscas, o en países que desean mantener relaciones activas con el organismo, pero que no tienen necesidad de nuevos créditos.

- Entre 2002 y 2003, se efectuaron reformas económicas, sobretodo de tipo fiscal, mediante la implementación de varios programas parciales—debido al aparente interés del Gobierno de pausar el efecto de las medidas- orientadas a restaurar el equilibrio fiscal y reforzar los sectores monetario y financiero. No obstante es hasta inicios de 2004 que el FMI evalúa de manera satisfactoria las medidas adoptadas y, en base a ello, se decide la suscripción de un nuevo acuerdo PRGF, con una duración programada de tres años, es decir hasta febrero de 2006.

Este nuevo acuerdo es el primero en ser finalizado, aunque con retraso de un año, como se informa en el comunicado del FMI, de marzo de 2007, referente a la conclusión de la Consulta del Artículo IV de 2006 con Honduras². Esta demora en la conclusión del acuerdo, tuvo su origen en las reservas del FMI con respecto a la continuidad de algunas de las políticas acordadas y, por consiguiente, con relación al desempeño en indicadores importantes, particularmente en el área fiscal.

El siguiente cuadro presenta la sinopsis de los acuerdos de Honduras con el FMI, desde 1990 a la fecha, y las principales medidas de los programas de reformas económicas relacionados con los mismos acuerdos. Además, como se menciona anteriormente, estos programas generalmente fueron acompañados de medidas de compensación social.

Cuadro 1
Sinopsis de los acuerdos con el FMI, 1990-2008

Año	Programa/Acuerdo	Principales medidas económicas adoptadas
1990	Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía (Decreto 18-90).	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del ISV de 5% a 7% Impuesto temporal a las ganancias extraordinarias
1991	Se firma acuerdo Stand By con el FMI.	<ul style="list-style-type: none"> Devaluación y creación del Factor de Valuación Aduan.
1992	Se firma el primer ESAF (<i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i>) con el FMI.	<ul style="list-style-type: none"> Liberalización de precios y tasas de interés. Reducción de aranceles de 40% - 2% a 20% - 5%
1993	Se interrumpe ESAF por incumplimiento.	<ul style="list-style-type: none"> Controles al gasto corriente
1994	Ley de Reestructuración de los Mecanismos de Ingresos y la Reducción del Gasto del Sector Público, el Fomento de la Producción y la Compensación Social. (Decreto no. 135-94).	<ul style="list-style-type: none"> Se amplía la base del ISV e impuesto selectivo al consumo. Se crea Tasa Única Anual por servicio de vías públicas. Impuesto temporal sobre el Activo neto (1%) Se elimina el FVA y se crea la Subasta Publica de Divisas
1995	Se reactiva el ESAF de 1993.	<ul style="list-style-type: none"> Se elimina sobretasa arancelaria de 10%
1996	Continúa el ESAF.	<ul style="list-style-type: none"> Se crean los CAM. Encaje bancario se reduce a 31% (1997).
1997	Se interrumpe ESAF por incumplimiento.	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de contención del gasto.
1998	Ley de Estímulo a la Producción, la Competitividad y el Desarrollo Humano (Decreto No. 131-98).	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del ISV de 7% a 12% Impuesto adicional a los combustibles (para fondo vial).
1999	Se firma un <i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> (PRGF), antes ESAF, con el FMI.	<ul style="list-style-type: none"> Se crea tasa de servicios turísticos (4%) Se reduce tarifa máxima del ISR de 42% a 25% Se eliminan los impuestos a la exportación Eliminación gradual de inversiones (encaje total de 12%).
2000	Continúa el PRGF.	<ul style="list-style-type: none"> Controles al gasto corriente
2001	Se interrumpe PRGF por incumplimiento.	
2002	Ley del Equilibrio Financiero y la Protección Social (Decreto 194-02).	<ul style="list-style-type: none"> Se amplía la base del ISV. Se revisan diversas tributos (ISR, selectivos, activo neto) tasas consulares y otros.
2003	Ley de Equidad Tributaria (decreto 51-03). Ley de Racionalización de las Finanzas Pública (decreto 219-03).	<ul style="list-style-type: none"> Se reduce arancel para importar vehículos. Medidas de contención del gasto.
2004	Se firma nuevo acuerdo PRGF.	<ul style="list-style-type: none"> Se mantiene política monetaria y cambiaria.
2005	Continúa el PRGF.	
2006	Finaliza la aplicación del PRGF.	<ul style="list-style-type: none"> Se da continuidad a algunas medidas del PRGF de 2004.
2007	Concluye revisión del artículo IV y el PRGF de 2004.	
2008	Se firma Acuerdo <i>Stand By</i> con el FMI.	<ul style="list-style-type: none"> El Programa Monetario y la Política Presupuestaria incorporan medidas contempladas en el acuerdo.

² Departamento de Relaciones Externas del FMI: nota de información al público No. 07/31 (S).

En general, la implementación de reformas de políticas económicas en Honduras presenta un ciclo bien definido: al inicio de cada período de gobierno se diseña e implementa un programa de medidas gubernamentales con la aprobación del Congreso Nacional; varios meses después el FMI evalúa si sus recomendaciones han sido incorporadas en el decreto legislativo y con base en ello procede a suscribir una carta de intenciones bajo un programa de mediano plazo (ESAF o PRGF más recientemente); en el último año del período del gobierno se desatienden los compromisos adquiridos, para luego ser retomados por una nueva Administración.

Es indudable que esta irregularidad y falta de continuidad de la política económica, reduce las posibilidades de éxito y afecta la viabilidad política de cada programa, debido a una especie de trauma social producido con cada nuevo “paquetazo” y a la percepción que se genera entre la población de que las medidas son más aviesas que efectivas.

2. Importancia y ventajas de suscribir un acuerdo con el FMI

Todos los países miembros del Fondo Monetario Internacional, dentro de los cuales se incluye Honduras, están obligados a permitir que el Fondo realice la supervisión periódica – consultas del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI- de su situación económica y de las medidas de política económica vigentes.

Las conclusiones de las misiones del Fondo, acerca de la situación macroeconómica (fiscal, monetaria, financiera) y de la capacidad de las políticas en proceso para solventar los desequilibrios en los diferentes sectores en determinado país, resultan fundamentales para que otros organismos financieros internacionales y cooperantes bilaterales examinen sus propios programas de crédito o de donaciones dirigidos a dicho país. Además, se supone que el “riesgo país” es menor cuando se cuenta con el aval del FMI, y por lo tanto puede existir mayor atracción de inversionistas privados.

En consecuencia, generalmente el interés de un país por lograr un acuerdo con el FMI no está determinado por la cantidad de recursos que éste reciba de parte dicho organismo, sino por lo que ello representa en términos de credibilidad de parte de otros organismos multilaterales (como el Banco Mundial, BID, BCIE, etc.) y de los donantes bilaterales. Ocasionalmente, se producen ciertas excepciones como en el caso del fuerte apoyo otorgado por el FMI a México y otras economías emergentes ante crisis financieras de gran magnitud.

A manera de ejemplo, se pueden citar dos casos en los que la suscripción de acuerdos con el FMI han significado algunos beneficios para Honduras, lo cual no pretende ser una especie de evaluación ni de calificación de ningún tipo de estos acuerdos:

- La firma del acuerdo con el FMI en 1990 (ESAF en ese entonces), le permitió a Honduras obtener el respaldo de la comunidad financiera internacional para salir de una severa crisis de balanza de pagos y de fuertes desequilibrios en sectores claves de la economía; y,
- El acuerdo PRGF firmado en febrero de 2004, le permitió al país desbloquear el proceso de aprobación de la condonación de la deuda externa, bajo la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME o HIPC por sus siglas en inglés) y de ganar mayor confianza en la comunidad internacional, para la obtención de nuevos préstamos y donaciones y presentar un ambiente más atractivo para la inversión extranjera directa.

II. CONTEXTO DE PAIS

Durante la presente década se han realizado importantes esfuerzos para lograr y consolidar la estabilidad macroeconómica. Estos esfuerzos aunados a otros factores, como el sustancial incremento de las remesas familiares, el aumento en la atracción de inversiones y, más recientemente, el alivio de la deuda externa y su vinculación con la ERP, han contribuido a mejorar el desempeño de la economía y de algunos indicadores sociales.

La política económica, implementada por el Estado de Honduras durante este período, ha estado signada principalmente por las medidas contenidas en los acuerdos suscritos con el FMI en 1999 y 2004 y por las recomendaciones presentadas en los últimos dos años por las varias misiones del FMI, en el marco del proceso de revisión del artículo IV. Esto ha contribuido a conformar el contexto actual, caracterizado principalmente por lo siguiente³:

- Un fuerte y sostenido dinamismo de la economía, que por cuarto año consecutivo crece a una tasa superior al 6 por ciento, con base en lo cual el PIB per cápita, a precios de 2000, muestra un incremento acumulado de 16.2 por ciento, entre 2003-2007. Este desempeño del PIB per cápita ha comenzado a traducirse en una moderada disminución de la pobreza, a pesar de la elevada concentración en la distribución del ingreso que existe en el país.
- El repunte de la inflación en más de 3.5 puntos en 2007, después que en 2006 había llegado a su nivel más bajo en muchos años (5.3 por ciento). El aumento de precios ha sido más severo en el rubro de alimentos, con un salto desde 6.1 por ciento en 2006 hasta un 15.6 por ciento en 2007; afectando con ello a los hogares más vulnerables y, en consecuencia, bajando las expectativas de reducción de la pobreza extrema (cuya medición se basa en el costo de la canasta básica de alimentos).
- El ensanchamiento del déficit comercial, debido a que el buen desempeño de las exportaciones ha sido anulado por el mayor incremento en el valor de las importaciones, impulsadas en mayor medida por los altos precios de los derivados del petróleo. El aumento de las remesas familiares en 10 por ciento, y de la inversión extranjera directa en 21 por ciento, no ha impedido que la balanza de pagos cerrara con resultado negativo en 2007, lo cual ha requerido la utilización de reservas internacionales y financiamiento excepcional. Las RIN en poder del BCH disminuyeron en casi US\$100 millones, por primera vez en varios años, por lo que estas cubren 3.9 meses de importaciones frente al 4.5 de 2006.
- La disminución de la deuda pública externa en 2007 a menos de un 40 por ciento del saldo de diciembre de 2005, debido a la plena implementación de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudado (PPME o HIPC por sus siglas en inglés) y a la Iniciativa Multilateral de Alivio de Deuda (MDRI, por sus siglas en inglés). La relación deuda pública externa /PIB bajó de 44.7 por ciento en 2005 a 16.6 por ciento en 2007.
- Los agregados monetarios mostraron en 2007 niveles similares a las metas fijadas en el Programa Monetario, contando con el apoyo de medidas aplicadas por el BCH, como el incremento en la Tasa de Política Monetaria (de 6.0 a 7.5), la colocación de títulos valores y el aumento del encaje legal a 16 por ciento sobre obligaciones en moneda nacional. La oferta monetaria amplia creció en 18.3 por ciento, los depósitos de ahorro y a plazos en moneda nacional crecieron en 21 por ciento y el crédito al

³ Ver el Informe Económico y Social 2008, de FIDE/CIPRES, en www.hondurasinfo.hn

sector privado creció en 31.8 por ciento, destinado en mayor medida al consumo, vivienda y servicios

- Las tasas de interés continuaron disminuyendo durante la mayor parte del año 2007, aunque al final del mismo comenzó una leve tendencia hacia el alza, motivada por el aumento de la inflación. Por otra parte, el tipo de cambio nominal se mantuvo sin variaciones por tercer año consecutivo, a pesar de una inflación interna mayor que la de los socios comerciales, impulsando de esta manera una apreciación del tipo de cambio efectivo real, en aproximadamente 5 puntos porcentuales a diciembre de 2007, según el BCH.

Cuadro 2
Honduras: Indicadores seleccionados, 2000-2007

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Indicadores económicos								
PIB a precios de mercado (millones de Lps.)	106,654	118,416	129,167	142,818	161,507	183,749	204,685	232,817
PIB a precios de 2000 (millones de Lps.)	106,654	109,559	113,672	118,841	126,247	133,886	142,290	151,255
PIB per cápita (Lps. A precios de 2000)	16,762	16,777	16,979	17,322	17,962	18,602	19,315	20,050
Inflación (variación %)	10.1	8.8	8.1	6.8	9.2	7.7	5.3	8.0
Tipo de cambio nominal (Lps X US\$)	15.01	15.65	16.61	17.54	18.41	19.00	19.03	19.03
Reservas internacionales netas (millones de US\$)	1,022	1,200	1,350	1,250	1,766	2,126	2,575	2,473
Exportación total de bienes (millones de US\$)	3,343	3,423	3,745	3,754	4,534	5,048	5,195	5,594
Importación total de bienes (millones de US\$)	3,988	4,152	4,382	4,774	5,827	6,545	7,317	8,556
Balanza de bienes (millones de US\$)	-644	-729	-637	-1,020	-1,293	-1,497	-2,122	-2,962
Ingreso por Remesas Familiares (millones de US\$)	441	574	765	842	1,138	1,776	2,329	2,561
Inversión directa en Honduras (millones US\$)	382	304	275	403	547	600	674	816
Deuda externa (millones de US\$)	4,101	4,230	4,398	4,783	5,201	4,364	3,011	2,049
Deficit del Gobierno Central (% del PIB)	-4.1	-4.4	-4.0	-4.7	-2.6	-2.2	-1.1	-2.3
Gasto en la ERP (% del PIB)		7.4	6.3	6.5	7.0	7.7	7.0	6.9
Índices de competitividad (1 es el mejor)								
competitividad global							90	83
competitividad de negocios							106	88
Estabilidad macroeconómica							87	71
Indicadores sociales								
Pobreza total (% de hogares)		65%	64%	65%	64%	65%	62%	60%
Pobreza extrema (% de hogares)		47%	45%	47%	45%	47%	43%	36%
Índice de desarrollo humano (1 es el mejor)							117	115

Fuente: Elaboración propia, con datos de: FMI, BCH, INE y SEFIN; World Economic Forum y PNUD.

- Adicionalmente, Honduras ha mostrado cierta mejora en los índices de competitividad, gracias a la realización de esfuerzos orientados a remover barreras al libre comercio y la aprobación de políticas y procedimientos que facilitan el comercio y la inversión. Asimismo, el país ha logrado avances significativos en el cumplimiento de metas importantes de la ERP y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principalmente en indicadores como mortalidad infantil, mortalidad materna, desnutrición infantil y cobertura de educación primaria, entre otros. Sin embargo, Honduras requiere concretar mayores avances, tanto en materia de competitividad como en los indicadores sociales, a fin de alcanzar y superar los promedios no solo de Latinoamérica sino incluso de la región Centroamericana⁴.

⁴ Tomado de CIPRES/FIDE, Objetivos del Milenio, Crecimiento y Competitividad

III. EL NUEVO ACUERDO *STAND BY*

A inicios de abril del presente año, el gobierno de Honduras suscribió con el FMI un acuerdo *Stand By (ASB)*, mediante el cual se restablecen -por un período corto de doce meses- las relaciones de este organismo internacional con las autoridades encargadas del manejo de la política económica del país. Para esto se tuvieron que esperar dos años, desde la finalización del acuerdo anterior de mediano plazo (tres años), en febrero de 2006 y la conclusión de la Consulta del Artículo IV, en marzo de 2007⁵.

Este nuevo acuerdo, según las autoridades del FMI, tiene como propósito principal resolver los “desequilibrios emergentes” que a la fecha muestra la economía hondureña⁶, los que se manifiestan principalmente en las actuales presiones inflacionarias, desbalances fiscales, deterioro en la balanza de pagos y problemas en el sector energético. Además, el acuerdo sería una especie de puente para la posterior suscripción de un nuevo acuerdo de mediano plazo (PRGF).

1. Objetivos y metas del Programa

De acuerdo con el Memorando de Políticas Económicas y Financieras, publicado por el Fondo Monetario Internacional⁷, el Acuerdo *Stand By (ASB)* es un programa de estabilización para mantener condiciones favorables para el crecimiento sostenido y la reducción de la pobreza. En concreto, el programa pretende alcanzar un crecimiento real del PIB de alrededor del 5 por ciento en 2008, mantener la inflación en un dígito, fortalecer la posición externa y colocar al sector energético en una posición sólida.

1.1 Política fiscal

La política fiscal a ser aplicada durante 2008 estará orientada a disminuir los desbalances de las cuentas fiscales observados en 2007, los que se resumen en gran medida a lograr que el déficit del sector público combinado sea de 1.5 por ciento y del gobierno central sea de 1.8 por ciento del PIB, lo cual implica una reducción con respecto de los niveles registrados el año anterior de 2.3 por ciento y 2.1 por ciento, respectivamente. Además, se pretende que esto sea consistente con un mayor gasto en áreas prioritarias, principalmente relacionadas con la reducción de la pobreza, con el aumento de la inversión pública y con la sostenibilidad de la deuda interna y externa del sector público.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de las metas en el sector fiscal, el FMI planteó como condición previa la aprobación del presupuesto del gobierno para 2008. Entre las metas y objetivos en el área fiscal destacan las siguientes:

- Mantener constante la masa salarial en 9.2 por ciento del PIB, tomando como base el acuerdo suscrito con los docentes en 2006; otorgar aumentos para el resto de empleados públicos con base en la inflación proyectada; e implementar una serie de medidas para mejorar el manejo y control de la nomina del servicio civil.

⁵ Departamento de Relaciones Externas del FMI: nota de información al público No. 07/31 (S).

⁶ Departamento de Relaciones Externas del FMI: comunicado de prensa No. 08/76 (S), del 8 de abril de 2008.

⁷ Esta publicación se puede encontrar en la pagina www.bch.hn.

- Incrementar la recaudación tributaria en 0.6 por ciento del PIB, convirtiendo en permanente el impuesto Aporte Solidario Temporal de 5 por ciento, aprobando una ley Anti evasión y haciendo cumplir el reglamento sobre exoneraciones de impuestos.
- Implementar una política de tarifas en las empresas públicas, principalmente la ENEE y HONDUTEL, que cubra sus costos operativos.
- Limitar el gasto corriente del gobierno central a 15.8 por ciento del PIB y mejorar su orientación hacia los sectores prioritarios, de manera que el gasto para la reducción de la pobreza sea del 7.0 por ciento del PIB, como mínimo, y la inversión pública se incremente a 6.5 por ciento del PIB.
- Disminuir y focalizar en los más pobres los subsidios al consumo de electricidad y del combustible, de manera que el Bonochenta solamente cubra a quienes consuman menos de 150 Kwh por mes y el subsidio a los combustibles no supere los L.1,000 millones.
- Limitar el otorgamiento de préstamos nuevos de las instituciones públicas en función de la recuperación de préstamos anteriores, con lo cual se espera un ahorro fiscal de 0.8 por ciento del PIB.
- Reducir sustancialmente el financiamiento interno (evitando que su monto supere la cantidad amortizada) y la contratación de financiamiento externo únicamente bajo condiciones concesionales. Además, el programa contempla el financiamiento de Petrocaribe por US\$350 millones para 2008 y 2009.

1.2 Política monetaria y cambiaria

- Limitar la inflación dentro de un rango de 8 a 10 por ciento en 2008, en un marco de incremento en el precio de los combustibles, un moderado crecimiento del crédito al sector privado y el fortalecimiento de las reservas internacionales netas.

Con este fin, el BCH debía incluir en su Programa Monetario 2008-2009 aspectos como los siguientes: incremento en 25 puntos básicos de la Tasa de Política Monetaria (TPM), hasta un 7.75 por ciento; aumento gradual de las inversiones obligatorias hasta en 5 puntos porcentuales; y disminución del encaje legal sobre obligaciones depositarias en moneda nacional y moneda extranjera en 5 y 10 puntos respectivamente, para las instituciones financieras que reorienten, en igual proporción, recursos a los sectores productivos.

- Utilizar la política cambiaria de manera adecuada a la necesidad de salvaguardar la competitividad de la economía en el exterior. Para finales de mayo se prevé una evaluación del sistema cambiario por parte del FMI.
- Emitir normas estrictas, por parte de la Comisión Nacional de Banca y Seguros (CNBS), para clasificación de préstamos e incrementar la provisión sobre préstamos, equivalente a cerca de 0.2 puntos porcentuales del coeficiente de activos a capital ponderado por riesgo. Además, la CNBS deberá perfeccionar su capacidad de supervisión.

1.3 Política energética

La política energética, aprobada en el marco de este acuerdo, se reduce al fortalecimiento de la ENEE, procurando: que la empresa tenga una base financiera sostenible; mejorar su gestión empresarial; reducir las pérdidas de distribución y hurto; y, mejorar sus niveles de ejecución. Para esto se propone:

- Implementar una estructura de tarifas que cubra sus costos operativos, aumentando las mismas en función de los aumentos en el precio del bunker.
- Solventar los atrasos de pago que la empresa tienen con los generadores privados, mediante la emisión de bonos del gobierno por L.4,000 millones; y evitar nueva mora mediante la nueva política tarifaria.

1.4 Fortalecimiento institucional

En esta área, se dispone que el gobierno ejecute la estrategia para combatir la corrupción y fortalecer las entidades públicas, presentada en septiembre de 2007. Esto contempla, entre otros temas: protección a empleados públicos que participen en casos de combate a la corrupción; reducción de influencias políticas en la política de empleo; divulgación de estados financieros de los partidos políticos y su financiamiento.

Además, se debe fortalecer la “gobernanza empresarial”, con apoyo del Banco Mundial, así como la iniciativa contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

2. Seguimiento del Programa

En el documento del acuerdo se establece que éste tendrá una vigencia de 12 meses (entre enero-diciembre de 2008), y que se hará una revisión para finales de marzo y evaluaciones para finales de junio, septiembre y diciembre. El seguimiento del acuerdo se basa en base en Acciones Previas (aprobación del presupuesto, aumento de la TPM y de los requerimientos de encaje, aumento de las RIN y normas de la CNBS) y en Criterios de Desempeño Estructural (metas fiscales y del sector energía).

El siguiente cuadro presenta un resumen de las principales metas de desempeño contenidas en el memorando de políticas económicas, en el marco del ASB, que deberán ser sujetas de monitoreo y evaluación por las autoridades nacionales y, principalmente, por las misiones del FMI que se constituyan para tal fin.

Cuadro 3
Honduras: Metas y proyecciones en el marco del acuerdo con el FMI

Indicador	Real	Proyectado	
	2007	2008	2009
PIB a precios de 2000 (variación %)	6.3	4.8	4.6
Inflación (variación %)	8.0	9.0	7.9
Gobierno Central como % del PIB:			
Ingresos corrientes	17.4	18.1	18.1
Ingresos tributarios	16.2	16.4	16.7
Gastos corrientes	16.9	16.4	15.9
Gastos en salarios	9.2	9.2	9.1
Gasto de capital	3.8	5.3	5.5
Balance	(2.1)	(1.8)	(1.6)
Gasto en la ERP (% del PIB)	6.9	7.0	7.1
Balance del sector público combinado (% del PIB)	(2.3)	(1.5)	(1.5)
Oferta Monetaria (M2)	16.5	16.0	12.8
Emisión monetaria	20.4	15.1	15.0
Crédito al sector privado (variación %)	32.1	18.9	13.2
Dinero amplio M3 (variación %)	16.1	16.1	12.9
Depósitos en moneda nacional	21.1	15.4	11.7
Reservas internacionales netas (millones de US\$)	2,473.0	2,726.0	3,005.0

Fuente: FMI, Memorandum de Política Económica y Financiera, abril de 2008.

IV. IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO

El acuerdo tiene dos grandes componentes: a) un programa de objetivos y metas orientado a fortalecer la estabilidad macroeconómica y el crecimiento; y b) una asignación de derecho especial de giro (DEG) por 38.8 millones (US\$63.5 millones), que consiste en un préstamo de corto plazo para poyo de balanza de pagos. Según el FMI, ambos componentes del acuerdo servirán para apoyar el programa económico del gobierno.

En consecuencia, es importante revisar en que consiste el programa económico del gobierno de Honduras y su correspondiente estructura institucional, en cuyo marco se debería insertar el proceso de implementación de este acuerdo, que se concentra en políticas monetarias y fiscales y establece, a manera de referencia, proyecciones para el resto de variables económicas.

1. Marco de política económica interna

De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, el Gabinete Económico es la máxima autoridad en materia de formulación y aprobación de la política económica de Honduras, el cual debe contar una coordinación general y una secretaría técnica para el cumplimiento de sus funciones. La actual Administración dispuso que el Gabinete Económico fuera coordinado por la Secretaría de Finanzas (en administraciones anteriores después este fue coordinado por la Secretaría de la Presidencia. Por otro lado, las autoridades monetarias y financieras (BCH, CNBS) tienen una dinámica propia en la definición de objetivos, metas y medidas de política.

Lo anterior ha limitado tanto la coordinación de la institucionalidad relacionada con la política económica del gobierno, como la definición de un plan o programa de política económica, que de manera integral aborde los principales problemas y consecuentemente defina las prioridades nacionales relacionadas con el crecimiento económico.

Frente a esta situación, el Programa Monetario del Banco Central de Honduras ha debido convertirse en una especie de *Proxy* de lo que sería un programa económico de gobierno. El objetivo principal del Programa Monetario es disponer medidas de política monetaria, crediticia y cambiaria, pero además formula proyecciones para el resto de las principales variables macroeconómicas, para un período de dos años, con revisiones y ajustes trimestrales. Por otra parte, la Secretaría de Finanzas tiene como *Proxy* de política fiscal los denominados “lineamientos de política presupuestaria” y las “disposiciones generales”, que tienen como propósito principal orientar la ejecución del Presupuesto General de la República en el marco de techos de gastos y de balance, definidos en función de los ingresos y el financiamiento del déficit previamente estimados. En consecuencia, el país no cuenta con un programa económico de gobierno ni con una verdadera política fiscal.

Debido a lo anterior, tanto el Programa Monetario como los lineamientos de política presupuestaria para 2008-2009 tienen casi como único fundamento y referente el Memorando de política económica acordado con el FMI. Sin embargo, algunas metas y estimaciones de los Lineamientos de Política Presupuestaria no coinciden con las definidas en el acuerdo con el FMI y, consecuentemente, con las del Programa Monetario, debido aparentemente a ciertos errores de cálculo y a las discrepancias entre las cifras de las distintas versiones del presupuesto que comenzó a elaborarse desde

mediados de 2007 y que se finalizó hasta en el primer trimestre de 2008. No obstante, siempre es importante ver las principales diferencias:

Cuadro 4
Honduras: Comparación de metas seleccionadas, según institución

Descripción	FMI	BCH	SEFIN
Crecimiento del PIB	4.8	5.0 ± 0.5	6.0
Tasa de Inflación	9.0	9.0 ± 1.0	10.0
Déficit de la Administración Central/PIB	-1.8	-1.9	-3.5
Inversión de la Administración Central/PIB	5.3	5.3	4.2
Ingresos tributarios/PIB	16.4	16.4	14.4

Fuente: elaborado con base en datos del FMI, BCH y la SEFIN.

Estas discrepancias, principalmente entre las instituciones nacionales encargadas de la fijación y gestión de la política monetaria y fiscal, reafirma la necesidad de mejorar la coordinación y la gestión de la política económica a nivel interno, no sólo para la implementación y seguimiento de los acuerdos que se suscriban con el FMI, sino también para que su tratamiento se haga de manera coherente con una política económica integral y de amplio alcance.

2. Tendencias económicas recientes y su relación con el ASB

Una misión del FMI estuvo en Honduras del 13 al 21 de mayo, realizando reuniones de trabajo con funcionarios del BCH y la SEFIN, además de sostener reuniones con el gabinete económico, el Congreso Nacional, la ENEE y el sector privado. Según el comunicado emitido por el FMI al final de su misión, se analizaron las respuestas de política económica más apropiadas para enfrentar el “debilitamiento del entorno externo”, y se hicieron recomendaciones para “redoblar el esfuerzo de las políticas monetaria y cambiaria del programa para contener las presiones inflacionarias y a la balanza de pagos derivadas de los precios de los combustibles y alimentos, y proteger la meta de crecimiento”⁸. El escueto comunicado no dice nada acerca de los avances iniciales en la implementación del ASB, ni emite conclusión alguna relacionada con la situación de los indicadores, como se había anunciado al inicio de la Misión⁹.

Debido a lo anterior, es poco probable que se tenga información acerca del programa antes de que finalice el primer semestre de 2008. No obstante, es posible conocer algunas tendencias de la economía al primer trimestre de este año, gracias a un informe reciente del BCH¹⁰, tal como se establece a continuación.

2.1 Condiciones previas del ASB

Las condiciones previas son aquellas que debieron ejecutarse como requisito para la firma del acuerdo. No obstante, algunas de ellas requieren un seguimiento posterior para su total cumplimiento. Con relación a esto cabe destacar lo siguiente:

- El presupuesto 2008 fue aprobado en el mes de abril, con un déficit del gobierno central estimado en L.4,743 millones, equivalente a un déficit de 1.8 por ciento del PIB.

⁸ FMI, Comunicado de Prensa No. 22, de mayo de 2008.

⁹ FMI, comunicado del Prensa del 13, de Mayo de 2008.

¹⁰ BCH: Comportamiento de la Economía al Primer Trimestre de 2008.

- La tasa de política monetaria (TPM) fue incrementada por el BCH en 25 puntos básicos, llevándola de 7.50 a 7.75 por ciento.
- El Directorio del BCH aprobó el incremento gradual de inversiones obligatorias en cinco puntos porcentuales entre el 1 de marzo y el 7 de junio.
- Las RIN a fines de marzo de 2008 superó el nivel de diciembre de 2007 en US\$6.8 millones.
- Con relación a la emisión bonos del gobierno que lleven a la eliminación de todos los atrasos con los generadores privados al mes de junio de 2008, no se conocen los avances. Por otro lado, la ENEE ha realizado ajustes tarifarios, pero no se conoce si al nivel requerido para cumplir con la condición que las tarifas aseguren la recuperación de los costos operativos.
- No se tiene información pública sobre la condicionalidad referida a la emisión de normas de supervisión basadas en riesgo por parte de la CNBS.

2.2 Metas indicativas

De acuerdo con datos del Banco Central de Honduras sobre el comportamiento de la economía en el primer trimestre de 2008, se pueden conocer algunas tendencias relacionadas con metas o indicadores de desempeño acordados en el ASB:

- El Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE) creció en 5.4 por ciento, menor en 3.3 puntos porcentuales al mismo período del año anterior. La proyección de crecimiento económico para 2008 (5%) representa el 80 por ciento del crecimiento observado en 2007, mientras que el incremento acumulado del IMAE a marzo equivale al 62 por ciento del nivel observado en 2007. Esto indica una tendencia poco optimista, al tiempo que continúan ajustándose hacia la baja los pronósticos del crecimiento mundial y regional.
- La inflación interanual a marzo fue de 9.2 por ciento y en abril subió a 9.7 por ciento, en contraste con el 6.3 por ciento observado en los mismos meses de 2007. El rubro de los alimentos continúa liderando la escalada inflacionaria, desde que en agosto del año pasado llegó a los dos dígitos (superando la variación general del IPC), de manera que en abril de este año ha llegado a una tasa de 16.6 por ciento, superior al promedio de los cuatro meses anteriores. Esta tendencia, de la inflación general y del rubro de alimentos, en un contexto de continuo incremento de los precios del petróleo y de los alimentos en el mercado internacional, implica escasas posibilidades de que se logre la meta de 9 por ciento, estimada en el marco del ASB¹¹.
- En el sector fiscal, los datos al mes de enero indican un aumento más acelerado del gasto total, principalmente del gasto corriente (9.3%) y una desaceleración de los ingresos totales, por una reducción en las donaciones externas y una menor recaudación de ingresos tributarios. Entre otros indicadores, se puede destacar: los gastos corrientes fueron los que más crecieron, principalmente por mayores transferencias para el subsidio de los combustibles y los gastos en salarios (aunque no se cuenta con cifras específicas); el gasto de capital disminuyó; y el presupuesto para la ERP ascendió a L.27,963 millones, equivalente al 10.5 por ciento del PIB, muy por arriba de la meta acordada en el ASB de 7.0 por ciento.

¹¹ Los mayores incrementos en el rubro de alimentos se observan en la manteca vegetal, arroz, carne de pollo y lácteos.

- Como se mencionó anteriormente, no se tienen datos para evaluar los avances en el mejoramiento de la situación financiera de la ENEE, aunque se reconoce que se han tomado medidas para ajustar tarifas y mejorar la focalización del subsidio al consumo de la electricidad en favor de los hogares más pobres. Tampoco se conocen avances sobre las medidas adoptadas para mejorar las finanzas de HONDUTEL.
- En el sector monetario, se observa que la mayoría de los principales indicadores y agregados monetarios han sido ajustados a las metas previstas en el ASB. En este sentido se observa que la emisión monetaria, la oferta monetaria, el crédito al sector privado y los depósitos en el sistema financiero muestran tasas de crecimiento, a marzo de 2007, similares o menores a las fijadas en el acuerdo.
- En el sector externo, en el ASB se proyectan aumentos de las exportaciones y las importaciones de 6.7 y 10.6 por ciento, respectivamente, para 2008. Las cifras a marzo indican un aumento de 20 por ciento en las exportaciones y de 30 por ciento en las importaciones, lo cual implica un crecimiento del comercio externo total mayor que el observado en el mismo período del año anterior, y un mayor déficit comercial. El aumento de las importaciones estuvo impulsado principalmente por un incremento de casi 56 por ciento de la factura combustibles y lubricantes, seguido por los bienes de capital (42%) y materias primas y productos intermedios (25%).
- Entre otros indicadores, cabe destacar un aumento de la sobrevaluación, medida por el Tipo de Cambio Efectivo Real, la continuación de la tendencia moderada al alza de las tasas de interés para préstamos, un aumento de la deuda externa de US\$72 millones (en tres meses). En el sistema bancario se observa una disminución de la liquidez, una leve disminución de la mora crediticia, mientras que la adecuación de capital y la cobertura de reservas se mantienen en niveles similares al período anterior.

V. CONCLUSIONES

- a) Honduras ha mantenido desde 1990 una relación de trabajo casi continua con el Fondo Monetario Internacional, a pesar de los altibajos en el cumplimiento de los distintos acuerdos que se suscribieron. Esto ha permitido al país mantener un relativo ordenamiento y estabilidad de su marco macroeconómico, y con ello cierto nivel de credibilidad de parte de la comunidad financiera internacional, tanto bilateral como multilateral, que se ha concretizado en importantes programas de donaciones y préstamos concesionales para el apoyo de balanza de pagos, apoyo presupuestario y financiamiento de inversiones sectoriales. Entre los mayores beneficios obtenidos por el país, está el acceso al alivio de la deuda externa, para el apoyo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.
- b) No obstante, existen sectores que agregan en el otro extremo de la balanza algunos posibles efectos negativos de las relaciones con el FMI. Entre estos efectos se plantea el debilitamiento de la capacidad interna para formular y ejecutar políticas y programas propios del país o, en el mejor de los casos, de que la política económica nacional es simplemente un reflejo de las condiciones de las cartas de intenciones o memorando de entendimiento que se acuerdan con el FMI.
- c) La economía hondureña en los últimos años presenta una evolución satisfactoria, principalmente en lo referente al crecimiento económico. Sin embargo, las perspectivas para el corto y mediano plazo son menos positivas, debido a estimaciones como las siguientes: el crecimiento del PIB en 2008 y 2009 podría ser inferior hasta en 1.8 puntos porcentuales al 6.3 observado en 2007, mientras que para 2009 habría que revisar las estimaciones en función de la dinámica interna y del entorno mundial; las señales de desequilibrio macroeconómico (todavía controlables) podrían tornarse más intensas, particularmente en el sector fiscal, precios y sector externo, sino se ejecutan los correctivos necesarios.
- d) La implementación del Acuerdo *Stand By*, suscrito recientemente con el FMI, es un elemento de suma importancia para reducir los riesgos internos y externos para el buen desempeño de la actividad económica, la estabilidad de las finanzas públicas (incluyendo en éstas a las empresas públicas como la ENEE y HONDUTEL) y la mejor adecuación de la política monetaria, para suavizar las presiones inflacionarias, fomentar la competitividad del país y apoyar a los sectores productivos.
- e) A la fecha resulta prematuro evaluar avances en el cumplimiento de los indicadores y metas de desempeño del Programa, aunque algunas tendencias apuntan a considerar que en algunos sectores existen más probabilidades de éxito que en otros. El sector monetario parece estarse ajustando adecuadamente a las metas, aunque esto no implica que sea factible continuar manteniendo la inflación en un dígito (menor al 10 por ciento). El desempeño de las cifras fiscales es muy impredecible y, con ello, el logro de las metas relacionadas con el mejoramiento financiero de las empresas públicas, particularmente de la ENEE. En general, el contexto externo continuara representando elevados riesgos para las metas de crecimiento económico, estabilización de la inflación y el equilibrio de la balanza de pagos.
- f) Sin embargo, la economía del país no debería continuar siendo manejada únicamente por programas de medidas que, aunque necesarios, son de alcance parcial y en algunos casos pueden ser contraproducentes para el país. Para el caso, si bien los

programas del FMI contribuyen a mantener la disciplina fiscal, también limitan la política fiscal al simple manejo de techos presupuestarios y de balance global, desestimando con ello la importancia que la misma pueda tener en la dinámica del crecimiento económico y del desarrollo social; asimismo, no se promueve la capacidad de análisis de las medidas de política monetaria y sus posibles repercusiones, como las que pueda tener la restricción del crédito al sector privado en la actividad productiva y en el consumo y, por lo tanto, en el crecimiento económico.

- g) En consecuencia, el país requiere de una estrategia o programa de desarrollo, preferiblemente de largo plazo con objetivos y metas de mediano plazo (de gobierno), en el cual se puedan integrar de manera coherente la política económica (fiscal, monetaria, de crecimiento económico), sociales e institucionales. Esto con el propósito de contar con el marco adecuado para armonizar las prioridades nacionales con las recomendaciones del FMI y de otras instituciones financieras internacionales. Para este fin, se requiere en primera instancia fortalecer el Gabinete Económico y su Secretaría Técnica, con funciones claramente definidas, principalmente en lo relativo a la formulación, seguimiento y evaluación de la política económica del país.
- h) Por otra parte, es necesario que las autoridades nacionales informen de manera transparente a la sociedad, sobre los avances y los riesgos del programa, de manera que los agentes económicos puedan tener mayor grado de certeza acerca de sus decisiones y que los demás sectores en general conozcan las causas que dan origen a las diferentes medidas, así como sus posibles efectos. Además, esto serviría para sentar las bases para un proceso que este orientado a definir de forma participativa la estrategia o programa de largo y mediano plazo, antes mencionado.

Bibliografía

- BCH, Boletín oficial Pulso Económico, abril de 2008.
- BCH, Comportamiento de la Economía al Primer Trimestre de 2008.
- BCH, Memoria 2007.
- BCH, Programa Monetario 2008-2009.
- CIPRES/FIDE, Objetivos del Milenio, Crecimiento y Competitividad.
- FIDE/CIPRES, Informe Económico y Social 2008.
- FMI, Comunicado de Prensa No. 22, de mayo de 2008.
- FMI, Departamento de Relaciones Externas, comunicado de prensa No. 08/76 (S), de abril de 2008.
- FMI, Departamento de Relaciones Externas, comunicado de prensa No. 08, de mayo de 2008.
- FMI, Departamento de Relaciones Externas. Nota de información al público No. 07/31 (S).
- FMI, Honduras, *Request for a Stand By Arrangement*
- FMI, Memorando de Política Económica y Financiera
- PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2007-2008
- SEFIN, Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Republica, 2008.
- SEFIN: Lineamientos Generales del Presupuesto 2008.
- *World Economic Forum*.

"La elaboración de este documento ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América. El contenido del mismo es responsabilidad del autor y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos"