

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.237  
25 de junio de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

CATALOGADO

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

## **BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

HONDURAS: EVOLUCION ECONOMICA RECIENTE Y LA COOPERACION  
INTERNACIONAL

---

Documento elaborado dentro del marco de actividades del proyecto CEPAL  
ITA/88/005 "Fortalecimiento de la cooperación internacional para  
Centroamérica, el Caribe y países seleccionados de Sudamérica".  
Este documento no ha sido sujeto a revisión editorial.

## INDICE

	<u>Página</u>
Aspectos generales	1
1. La evolución de la economía hondureña en la década de los ochenta	2
a) Panorama general	2
b) El sector externo	4
c) El sector público y la política económica	5
2. Principales problemas de la economía hondureña	8
3. La cooperación internacional en la década de los ochentas	10

### Aspectos generales

Su extensión territorial es de 112,000 km<sup>2</sup>, siendo el segundo en tamaño en la región centroamericana, después de Nicaragua. En 1987 contaba con una población de 4.7 millones. En términos relativos, es un país con poca población, puesto que el número de habitantes por kilómetro cuadrado alcanza 42 habitantes.

Es un país montañoso rico en maderas preciosas y con una gran vocación forestal y ganadera. Se encuentra seccionado por una cordillera montañosa que atraviesa el país de noroeste a sureste, dividiéndolo en dos grandes regiones, la oriental y la occidental. Su orografía lo divide en dos grandes vertientes hidrográficas, la del Caribe y la del Pacífico, contando con una gran cantidad de ríos navegables por embarcaciones de poco calado. Cuenta con un clima cálido y húmedo, cuya temperatura media alcanza los 31 C. Pueden distinguirse dos estaciones: una lluviosa de junio a octubre y una seca de noviembre a mayo, que a veces afecta la actividad agropecuaria del país por la sequías que se producen.

Al igual que el resto de los países del Istmo Centroamericano, su principal actividad económica es la agricultura, la cual contribuye con un cuarto de su PIB, seguida en orden de importancia por la industria manufacturera, con un 16%, y por el comercio, con un 14%. Dentro de los principales productos de exportación destacan los de origen agrícola conocidos como tradicionales: el banano, el café, y la madera. De estos productos, el banano representa el 40.8% del valor total de las exportaciones.

La tasa de crecimiento de la población es una de las más elevadas de la región ya que, de 1980 a 1985, alcanzó un 3.4% de promedio anual, superando incluso a la de países como Guatemala, cuyas tasas de crecimiento demográfico son también consideradas como muy elevadas. Bajo la perspectiva de los indicadores sociales básicos, este país muestra una situación relativamente crítica. En efecto, la tasa de mortalidad infantil por cada 1,000 nacidos vivos representó 78.6 en el año de 1983. Por su parte, la expectativa de vida al nacer ha tendido al aumento, siendo así que en el período 1980-1985 alcanzó un promedio de 59.9 años. En términos de educación, este país continúa mostrando una serie de deficiencias muy marcadas, lo que, en términos de indicadores, queda expresado en la tasa de analfabetismo que alcanzó en 1982, de 40.3%.

## 1. La evolución de la economía hondureña en la década de los ochenta

### a) Panorama general

A raíz de la depresión internacional desde inicios de los años ochenta, Honduras experimentó una moderada recesión y posteriormente persistentes dificultades financieras y lento crecimiento. Entre 1980 y 1989 el nivel de actividad económica se amplió 22%, impulsada principalmente por la demanda interna. Sin embargo, este crecimiento fue inferior al de la población por lo que el producto por habitante sufrió un importante retroceso. (Véase el cuadro 1.)

Como consecuencia de eventos desestabilizadores externos e internos, durante toda la década estuvieron presentes amplios desajustes macroeconómicos. El sector externo experimentó dificultades permanentes, situación que repercutió sobre todo el espectro económico. Después de la caída de 1980-1983, las exportaciones evolucionaron débilmente, emitiendo escasos impulsos al crecimiento de la economía. La escasez de divisas y los retrasos en el servicio de la deuda externa constituyeron factores permanentemente críticos. Por otra parte, frente a las turbulencias políticas de la subregión, desde inicios de la década la inversión privada se desplomó y se produjo una considerable fuga de capitales.

En este contexto, durante la primera mitad de la década la política económica se orientó a evitar la profundización de la recesión económica a costa de un marcado deterioro en la situación financiera gubernamental. Se efectuaron importantes inversiones públicas en infraestructura con el apoyo de créditos oficiales. En la segunda mitad predominó la preocupación por el control de los desequilibrios financieros. El gasto público se frenó abruptamente, en el marco de medidas parciales de ajuste y estabilización. Sin embargo, la presión proveniente de considerables gastos militares así como de la deuda gubernamental, contribuyeron a mantener los desequilibrios en las finanzas públicas.

La demanda interna, principalmente la de consumo, acusó un importante impulso derivado de la captación de transferencias oficiales provenientes de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos. Asimismo, el sector exportador mostró algún leve repunte. No obstante, hacia fines de

la década se agravaron notoriamente los problemas financieros con el exterior.

En general se mantuvo un enfoque de política económica de corto plazo, basado en controles y otras medidas parciales orientadas a atenuar los principales desajustes económicos. Se establecieron controles de cambios y restricciones a las importaciones; se adoptaron modificaciones tributarias y controles del gasto público; se dispuso el fomento selectivo a las exportaciones (tradicionales y no tradicionales) y se controlaron tanto los precios de bienes y servicios básicos como los movimientos salariales.

Los controles de precios y salarios y la política de paridad cambiaria fija, contuvieron las presiones inflacionarias y evitaron movimientos bruscos en los precios, después de las repercusiones de la inflación internacional de 1980-1983. Sin embargo, en general el ambiente económico fue incierto e inestable y tendió a favorecer a la especulación. A ello contribuyó la política cambiaria que sobrevaloró sustancialmente la moneda nacional y reforzó la debilidad de los sectores productores de bienes comercializables.

Por otra parte, las altas tasas de interés prevalecientes y la insolvencia financiera de las principales instituciones del desarrollo, <sup>1/</sup> limitaron las actividad productiva.

Estos desarrollos conllevaron importantes cambios en la estructura de la economía hondureña: a) disminuyó el grado de apertura de la economía (entre 1980-89 la participación de las importaciones en el PIB bajó del 45% al 32% mientras que las exportaciones lo hicieron del 38% al 32%); b) disminuyó el grado de diversificación de las exportaciones al elevarse la importancia de los rubros tradicionales en el total del 75% al 80% entre 1980 y 1989. Asimismo, se contrajo el comercio intracentromericano en el total del 10% al 3% y c) la formación de capital descendió del 25% del PIB en 1980 al 15% en 1989, con fuertes fluctuaciones en su comportamiento.

Otros problemas persistieron o tendieron a agravarse. Se amplió el sector informal de la economía, incluyendo en forma destacada un significativo contrabando de mercaderías. Aumentaron también el desempleo y los asentamientos marginales urbanos a causa de la intensa migración campo-

---

<sup>1/</sup> La crisis económica implicó dificultades en las instituciones del sector público, principalmente en las instituciones financieras de desarrollo: CONADI, FINAVI, BANDESA y COHDEFOR.

ciudad, sobre todo de zonas fronterizas ocupadas militarmente. Aunque es probable que la masa salarial gubernamental haya aumentado significativamente, el salario real promedio disminuyó y el patrón distributivo tendió a desfavorecer a los estratos más pobres de la población. A ello cabe agregar que las altas tasas de crecimiento de la población contribuyeron a acumular amplios déficits en el aprovisionamiento de bienes y servicios básicos --salud, educación, y vivienda, principalmente--, generando así un deterioro más acelerado de los niveles de vida.

b) El sector externo

El sector externo, registró dificultades persistentes. A lo largo de la década se mantuvo un déficit superior a un tercio del valor de las exportaciones, en donde el pago de intereses de la deuda externa representó altas proporciones. (Véase el cuadro 1.)

La débil demanda y precios inestables de los productos de exportación hondureños mantuvieron una evolución lenta de los ingresos por ventas externas. La negativa evolución de los precios del intercambio redujeron además el poder de compra de las exportaciones en un 10% en promedio durante los años ochenta.

No obstante el establecimiento de algunas medidas de fomento, entre 1980 y 1989 las exportaciones de bienes sólo se elevaron de casi 950 millones de dolares a 1,020 millones. 2/ Los volúmenes totales sólo aumentaron un 3%, pese a importantes crecimientos del banano (14%) y café (48%). Con ello, estos dos productos incrementaron su participación del 53% al 57% en el valor total. Las exportaciones no tradicionales cayeron un tercio, mientras que las ventas a Centromérica se redujeron del 10% al 3%.

La escasez de divisas condujo al establecimiento de controles de cambios y restricciones a las importaciones. Así, después de comprimirse casi 30% en los años 1980-83, el volumen de las importaciones de bienes creció pausadamente. Si bien a fines de la década habían recuperado los valores de 1980, los volúmenes aún eran 10% menores. Cabe señalar, sin embargo el

---

2/ Entre las medidas e instrumentos de apoyo a las exportaciones se establecieron: la Ley de importación temporal, la Ley de fomento a exportaciones, la Ley para el establecimiento de zonas industriales para el procesamiento de las exportaciones, los CEFES, (se triplicaron en 1987), y los certificados de opción de divisas por exportación (CETRAS).

desarrollo de un importante mercado de bienes de contrabando que elevó significativamente la oferta bienes del exterior. <sup>3/</sup> En general, las compras de bienes de consumo e intermedios recuperaron los nivel de fines de los setentas. Las de bienes de capital, en cambio, acordes con el desplome de la inversión física, permanecieron deprimidas a una nivel 20% inferior a 1980.

La deuda externa aumentó aceleradamente, sobre todo durante el primer quinquenio, triplicando la cifra inicial par alcanzar más de 3,300 millones de dólares en 1989, es decir tres veces el valor de las exportaciones. El servicio, por su parte, pasó del 20% al 60% del valor de las exportaciones, lo cual significó permanentes dificultades para cumplir con los pagos. Se acumularon altos montos de atrasos, si bien hubo negociaciones constante con los acreedores. <sup>4/</sup> A partir de 1986 los flujos con instituciones multilaterales se volvieron negativos y en 1987 se dejó de pagar a los acreedores oficiales causando la suspensión de desembolsos.

La profundización de la crítica situación del sector externo hondureño fue en parte atenuada por un importante flujo de transferencias oficiales, las cuales a partir de 1985 cubrieron entre un tercio y la mitad del déficit de cuenta corriente de los pagos externos. Aún así, como ya se señaló, la permanente escases de divisas llevó a mantener controles de cambios, restricciones de las importaciones, moras permanentes en el pago del servicio de la deuda externa y negociaciones para reprogramar los saldos.

#### c) El sector público y la política económica

Las dificultades de las cuentas públicas fueron asimismo persistentes. El déficit fiscal se elevó durante los primeros años de la década hasta el

---

<sup>3/</sup> Las importaciones ilícitas se estiman en alrededor del 20% del valor de las importaciones registrado oficialmente.

<sup>4/</sup> Entre 1985-1988 se acumularon 200 millones de dólares en moras.

15% del PIB, para descender en la segunda parte de la década al 7%. (Véase de nuevo el cuadro 1.) 5/

Entre 1980-1986, ante la caída de la inversión privada, el sector público adoptó una política compensatoria a través de considerables inversiones en grandes proyectos con financiamiento externo, dirigidos principalmente a la expansión de la capacidad energética —que absorbió aproximadamente el 40% de los gastos de la inversión—, a la infraestructura portuaria y la explotación de recursos forestales. De su parte, se elevó notoriamente el gasto corriente, principalmente por efecto de la deuda pública y las transferencias internas.

La expansión del gasto público logró revertir parcialmente los efectos del colapso de la inversión privada. Sin embargo, también generó intensos desajustes financieros que desembocaron en la adopción de medidas tendientes a balancear las cuentas públicas. A partir de 1986 el gasto público fue radicalmente recortado, principalmente en el rubro de inversión. Asimismo, se adoptaron algunas modificaciones tributarias que elevaron los ingresos del sector público del 13% al 15% del PIB hacia fines de la década.

Si bien de esta manera, a partir de 1986 se logró reducir el déficit fiscal hasta el 8% entre 1986 y 1989, la situación financiera del sector público continuó siendo crítica.

A ello contribuyeron los gastos militares, los ajustes salariales a ciertos sectores de los empleados públicos, el pago de intereses tanto de la deuda interna como externa y los problemas financieros de las entidades estatales descentralizadas.

En el contexto de crisis de las instituciones financieras de desarrollo y la sobrevaluación cambiaria que conformó un ambiente económico favorable a las importaciones y desestimulante de la producción de bienes comerciables, la política económica de apoyo a la producción descansó en una serie de medidas de carácter selectivo.

---

5/ Durante toda la década el déficit fiscal fue una de las preocupaciones persistentes de la política económica. Desde los primeros años de la crisis se acordaron arreglos financieros con las instituciones multilaterales que fueron suspendidos por incapacidad para controlar las variables claves de la economía. Hacia fines de la década se logró concretar un acuerdo de ajuste estructural.

Entre éstas destacaron las tasas de interés preferenciales, la asignación de divisas para la importación y ventajas impositivas a la producción para la exportación. Pese a la presencia de dificultades financieras y de suministro de insumos, la oferta global reaccionó al crecimiento pausado de la demanda interna, principalmente a los gastos de consumo durante la segunda mitad de la década. Se percibió asimismo una reanimación de la inversión privada, sobre todo en la construcción residencial, si bien los niveles continuaron siendo muy bajos.

Tanto la agricultura como las manufacturas y los servicios básicos crecieron de manera importante. El sector agropecuario aumentó el nivel de actividad en 18% en la década, con una expansión más acelerada de la producción pecuaria (38%). La producción de bienes exportables resultó 6% inferior a la de 1980, pero la producción de consumo interno se amplió. Aunque la producción de granos básicos se expandió 12%, la oferta por habitante tendió a declinar. Por otro lado, la producción de huevo creció 30%, la de leche 18% y el hato ganadero aumentó 30%.

Las manufacturas crecieron \_\_\_\_%. impulsadas por la producción de materiales de construcción y productos alimenticios. En los servicios básicos destacó la ampliación de la capacidad de generación de energía, lo cual eliminó las importaciones del área centromericana. La demanda total de energía eléctrica se expandió considerablemente (78%) en respuesta al consumo comercial (128%), residencial (60%) y alumbrado público (60%).

La limitada capacidad para generar empleo del sector formal de la economía contrastó con el crecimiento de 30% de la población. Ello elevó el nivel de desocupación por encima del 25% de la población económicamente activa. Si bien el desempleo abierto urbano se mantuvo en niveles 12-15% se registró un fuerte aumento del desempleo rural, agravado por los desplazamiento de población en zonas fronterizas por los conflictos militares. Durante la década se produjo también un importante flujo migratorio del campo a la ciudad lo cual se tradujo en aumento de las asentamientos marginales urbanos, el crecimiento de actividades informales y una fuerte presión sobre los servicios urbanos.

Pese a la escasez de divisas y la formación de un mercado paralelo extrabancario, la inflación se mantuvo dentro de rangos moderados, sobre todo entre 1985 y 1989. A ello contribuyó la política cambiaria de paridad fija y los controles de bienes esenciales de consumo y bienes y servicios básicos.

No obstante, entre 1980 y 1989 el nivel de precios registró un aumento de 70%, generando repercusiones generales para la actividad económica y los ingresos de la población.

En contraste, la sobrevaluación acumulada de la moneda nacional disminuyó el precio relativo de los bienes y servicios importados y con ello contribuyó a mantener niveles de consumo de la población relativamente elevados, sobre todo si se toman en cuenta los problemas del sector externo de la economía. Por otro lado, sin embargo, la sobrevaluación propició la especulación en el mercado de divisas, la fuga de capitales privados y desestimuló en general la producción de bienes exportables.

Por su parte, los salarios mínimos oficiales nominales se mantuvieron inalterados desde 1980 hasta 1989. Aun cuando se produjeron algunos ajustes selectivos entre los empleados públicos y otras organizaciones laborales con mayor poder de negociación, el grueso de la población, principalmente del campo, experimentó una fuerte contracción del poder de compra. Si bien los controles de precios sobre artículos básicos e insumos de uso difundido, contribuyó a que los precios de los alimentos y del transporte crecieran menos que el nivel promedio, no obstante, éstos fueron al final de la década 55% más altos que en 1980.

## 2.- Principales problemas de la economía hondureña

Al concluir la década de los ochentas la situación económica de Honduras mostraba un agravamiento de las dificultades. En 1989 el crecimiento fue positivo, pero se redujo la generación de bienes y servicios en términos por habitante.

En 1990 una nueva administración (1990-1994) asume el gobierno del país, en un contexto de desajustes económicos persistentes, inestabilidad en las finanzas internas y externas, considerables problemas en el área de la producción y grandes resagos en los servicios públicos elementales.

Las dificultades en los pagos con el exterior, se presentan como uno de los escollos más importantes al desarrollo económico. Persisten la escasez de divisas y la inestabilidad cambiaria. Las perspectivas de las principales exportaciones hondureñas no son alentadoras y las ventas de rubros no tradicionales aún no adquieren una dimensión de consideración. De otra parte, disminuyeron los montos de transferencias oficiales, contribuyendo a la acumulación de retrasos en el pago del servicio de la deuda externa. La

suspensión de los desembolsos por parte de instituciones financieras oficiales implicó la intensificación de las negociaciones para acordar un programa de ajuste estructural. En tanto, en 1989 ya se echó mano del endeudamiento de corto plazo y disminuyeron las reservas internacionales.

Asimismo, la situación financiera del sector público se mantiene en niveles aún críticos, en donde el pago de la deuda pública mantiene un peso considerable. El déficit fiscal representó un tercio de los gastos del gobierno y más del 7% del PIB. La insolvencia financiera de las instituciones promotoras del desarrollo las sitúa al borde de su desaparición. Las instituciones públicas acusan rezagos importantes en su funcionamiento y capacidad técnica para administrar los programas con niveles de eficacia que exige la crisis financiera.

El área de la producción, por su parte, acusa las dificultades derivadas de una década de reducida inversión privada y la limitación que los desajustes fiscales imponen sobre inversión pública. En consecuencia, la capacidad de la economía para generar puestos de trabajo resulta insuficiente para absorber la oferta laboral, oferta que por otra parte, se caracteriza por un bajo grado de calificación. La disminución del ritmo de crecimiento de la economía ha dejado un aumento rápido del desempleo y subempleo. Este último afecta principalmente a la población rural. En el ámbito urbano la migración ha contribuido a engrosar las filas del sector terciario informal. A ello cabe agregar que la pobreza afecta a dos tercios de la población hondureña.

La reducción de la inversión pública en el segundo quinquenio de la década de los ochentas significó el debilitamiento de programas de desarrollo de la infraestructura física y social. Después de una década de lento crecimiento, los rezagos acumulados en los servicios sociales son amplios. En el terreno de la educación destaca el hecho de que el 42% de la PEA es analfabeta. La cobertura del sistema educativo a nivel básico es reducida. En el área de salud persisten altas tasas de mortalidad general (10.8 por cada mil); la mortalidad infantil alcanza asimismo niveles altos (78.6 por cada mil). Aún menor cobertura registra la disponibilidad de servicios sanitarios (agua potable y disposición de excretas). Estrechamente vinculado a la pobreza y la salud, se encuentra el problema del amplio déficit nutricional: alrededor del 75% de la población menor de 5 años presenta algún grado de desnutrición.

El estado de la vivienda es asimismo crítico. A principios de la década de los ochentas aproximadamente dos tercios de la población vivía en condiciones de vivienda inadecuada. El déficit de vivienda alcanzaba entonces las 450,000 unidades.

El problema se ha visto agudizado por las corrientes migratorias que han acelerado el proceso de urbanización. Las mayores ciudades del país alcanzaron tasas de crecimiento superiores al 7%. En 1984 ya se habían registrado 45,000 refugiados y desplazados de guerra, generando dificultades que se vinieron a superponer a los problemas sociales ya existentes.

Finalmente cabe mencionar el problema del deterioro ambiental. La presión poblacional sobre el territorio ha contribuido a acelerar el ritmo de deforestación del país, considerando que una alta proporción de la población rural tiene como fuente energética la leña.

### 3. La cooperación internacional en la década de los ochentas

La cooperación internacional captada por Honduras se elevó considerablemente en la década de los ochentas. Gracias al apoyo financiero y las donaciones, el país pudo atenuar la crisis económica de los primeros años de los ochentas.

Aun cuando se carece de una evaluación precisa sobre la composición de la cooperación y los programas y proyectos involucrados, es posible describir su evolución a grandes líneas. Si bien en la década de los años setenta se percibió un promedio anual de 24 millones de dólares en cooperación técnica internacional no reembolsable, en los primeros años de los ochentas se elevó a 38 millones de dólares anuales.

Durante el primer quinquenio de la década el país administraba aproximadamente 165 programas en ejecución con duración entre uno y cinco años. La cooperación técnica se distribuyó principalmente a los sectores primario (57%), al sector social (25%) e infraestructura (3.2%). 6/

---

6/ Por áreas de actividad destacan la reforma agraria, la diversificación y mejoramiento de la producción agrícola, producción forestal, mejoramiento de las instituciones de servicio, reactivación de la ganadería, preparación de estudios de desarrollo regional integrado. Incentivar pequeña y mediana industria. En el área social se dirigió al mejoramiento del medio ambiente, programas de saneamiento básicos, construcción y mejoramiento de viviendas, educación, promoción social.

Por lo que respecta a la cooperación financiera, ésta creció fuertemente durante la primera mitad de la década de los ochentas en vinculación con el programa de inversiones públicas arriba señalado, y en el que aumentaron considerablemente las fuentes bilaterales de financiamiento.

La inversión pública se orientó principalmente a los sectores de infraestructura básica, energía, comunicaciones, agricultura y en menor grado, los sectores sociales.

Por otra parte, en la década de los ochentas se dieron pasos importantes hacia el mejoramiento de la administración de la cooperación internacional. Entre ellos se destaca la designación del ministerio de planificación como entidad coordinadora interinstitucional de los programas y proyectos ejecutados por el sector público. Si bien se progresó considerablemente en esas tareas, varios factores impidieron la óptima administración de la cooperación internacional.

Entre ellos destacan por su relevancia los siguientes: la carencia de un marco administrativo y legal adecuado para el control de la cooperación internacional y la ausencia de mecanismos para compatibilizar las ofertas de cooperación técnica con los requerimientos y prioridades sectoriales del país. Si bien, CONSUPLANE presentó al congreso un proyecto de ley reguladora de la cooperación técnica y financiera, ésta aún no se ha concretado.

La falta de un marco ordenador en la década de los ochentas condujo a la duplicación o traslape de proyectos y a la reducida optimización tanto de la transferencia de conocimientos como de las contrapartes nacionales. La ausencia de claridad en la definición de políticas públicas y competencias institucionales, contribuyó asimismo a la descoordinación en la administración pública. Proliferaron las unidades ejecutoras que frecuentemente desarrollaron escasos vínculos con las instituciones gubernamentales responsables de los programas.

La ausencia de mecanismos eficientes de administración implicó asimismo la dificultad para asegurar complementariedad en la cooperación técnica y financiera internacional proveniente de un mismo país de origen.

En el terreno operativo, la escasa dotación de recursos humanos en la identificación, generación, seguimiento, evaluación y control de proyectos de desarrollo constituyó en la práctica un obstáculo considerable. Hacia mediados de la década el coeficiente de ejecución de programas era significativamente bajo (60%).

Factores de índole administrativo-institucional afectaron asimismo la evolución de programas y proyectos. Entre ellos los procesos burocráticos de selección y contratación de personal técnico y la compra de bienes y servicios. De otro lado, los problemas financieros del sector público repercutieron en limitaciones en la asignación de contrapartidas en moneda nacional; con ello se afectó la capacidad de desembolso y reembolso de los préstamos externos que a la postre implicó la suspensión de préstamos. Finalmente, en el aspecto regional las propias limitaciones económicas, organizacionales y de dotación de recursos humanos de los gobiernos locales, reforzó la tendencia al manejo centralizado de las decisiones relativas a programas y proyectos.