

Características del proceso de inversión pública en Honduras

Cristiana Nufio de Figueroa*

ANALIZA LA INVERSION PUBLICA EN HONDURAS Y SU RELACION CON EL MODELO DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO, LA CRISIS DE LA DEUDA Y EL PROCESO DE AJUSTE ESTRUCTURAL QUE SE ESTA LLEVANDO A CABO EN ESE PAIS.

La inversión pública y el modelo de endeudamiento externo

Para tratar el tópico de la inversión pública tenemos que insertar el análisis en el contexto de las estrategias internacionales de financiamiento, que han determinado las políticas seguidas en los países del tercer mundo en las últimas décadas.

Debemos recordar que en un principio el objetivo del surgimiento de los organismos financieros multilaterales fue canalizar préstamos internacionales, que se dedicarían a la reconstrucción de los países afectados por la guerra y la satisfacción de la demanda de capital para el desarrollo de los países no industrializados. Una vez cumplido el propósito de la reconstrucción quedaba vigente el objetivo del

desarrollo económico; para alcanzarlo, se elaboraron modelos a base de la denominada "ayuda internacional" constituida por donaciones, préstamos blandos y asistencia técnica, de forma que se viabilizara y acelerara el desarrollo económico de los países hasta lograr la autosuficiencia económica. Según el modelo en el proceso de transición hacia la autosuficiencia, la ayuda externa se convierte en un elemento complementario que dinamiza los recursos internos y que requiere del esfuerzo mancomunado del sector público y del sector privado, compatibilizándose y ordenándose a través de la planificación indicativa. En la aplicación de este modelo la variable privilegiada fue la inversión pública.

En el contexto de este orden internacional, Honduras inició un proceso de transformación a fines de la década de los años cincuenta, a través de planes de desarrollo que inicialmente

* Asesora técnica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público de Honduras.

estaban constituidos por programas de inversión pública que tuvieron como objetivos primordiales la integración del país mediante una red troncal de carreteras y la dotación de infraestructura social. En un inicio, estos planes tuvieron como obstáculos principales la escasa capacidad de absorción del capital externo, debido a la baja capacidad de ejecución de la inversión pública y a la falta de habilidad administrativa de los entes gubernamentales, de tal manera que estos elementos eran más relevantes como factores limitantes al proceso de inversión, que la disponibilidad de recursos de contraparte nacional.

A medida que el país adquirió alguna experiencia en las etapas de formulación de proyectos y de licitación y contratación de obras, se alcanzó mayor eficiencia por parte de las compañías constructoras y se establecieron mecanismos para control y seguimiento, también se mejoró la ejecución de la inversión programada, elevándose la participación de la inversión pública en la generación del PIB, como se observa en las cifras siguientes:

| 1960 | 1970 | 1980 | 1985 |
|------|------|------|-------|
| 3.0% | 6.5% | 9.2% | 10.8% |

Este proceso de crecimiento en la inversión pública favoreció principalmente la construcción de obras de infraestructura, habiendo recibido este sector más del 70% de los recursos que el sector público invirtió en el período 1970-88; en la década del setenta fue transporte el sector más favorecido, absorbiendo entre el 40% y 50% de la inversión total; en la década

del ochenta la energía captó la mayor parte de los recursos para la construcción del Proyecto Hidroeléctrico El Cajón, que ha permitido proveer la energía requerida y generar excedentes para exportación. Carreteras, puentes, obras hidroeléctricas, comunicaciones, han sido el principal resultado de la inversión en infraestructura; los objetivos iniciales de los planes de desarrollo han sido logrados, ya que Honduras a pesar de su topografía, es un país que cuenta con la infraestructura requerida para impulsar un mayor grado de crecimiento.

Los sectores sociales han recibido entre un 10% y un 20% de la inversión total habiendo predominado los gastos en saneamiento ambiental, agua potable y construcción de hospitales. Educación ha recibido alrededor de 5% de los recursos totales para ser destinados a la construcción de escuelas primarias, secundarias y técnicas; los recursos destinados a la vivienda han sido escasos. Aún quedan serios esfuerzos por realizar en el campo de la inversión social, aunque algunos indicadores socioeconómicos han mejorado en el transcurso de las últimas décadas, están lejos de ser satisfactorios.

En los sectores productivos, el Estado intervino en el ámbito de la inversión financiera mediante la organización y capitalización de instituciones para facilitar la concesión de créditos, habiéndose beneficiado principalmente al sector industrial mediante el otorgamiento de avales a diversas empresas privadas para la contratación de empréstitos con la banca comercial internacional, lo que con-

tribuyó a comprometer la capacidad financiera del Gobierno.

La inversión y la crisis de la deuda

Al finalizar la década del ochenta la inversión pública se ha deprimido coincidiendo con la crisis de la deuda, de tal manera que el país se encuentra actualmente en una posición de flujos negativos del exterior, pues el servicio de la deuda externa ha superado los desembolsos de créditos, habiendo tenido el país que usar los fondos proveídos por las donaciones de AID y los préstamos de desembolso rápido, para cumplir sus compromisos de servicio de deuda, ante la imposibilidad de contar con las divisas requeridas para

hacerle frente a esas obligaciones. Las cifras siguientes ilustran la situación descrita:

La relación Inversión Pública/PIB en términos reales para 1990 alcanzó sólo 5% en comparación a 10.8% en 1985 y 9.2% en 1980. Por su parte el endeudamiento externo neto pasó de US\$ 127.5 millones en 1980 a US\$ 300.0 millones en 1985 y a un saldo negativo de US\$ 76.9 millones en 1990 y se espera un monto de US\$ 293.3 en 1991.

La insuficiencia de financiamiento externo, la falta de generación de ahorro corriente, inducida por la expansión del gasto de consumo y el progresivo crecimiento del servicio de la deuda, hizo necesario que para la realización y continuación de ciertas inversiones prioritarias se recurriera y presionara hacia una fuerte utilización de endeudamiento interno; sin embargo, en

INVERSION PUBLICA Y DESEMBOLSOS EXTERNOS NETOS (Millones de US\$)

| Años | Inversión pública | Financiamiento recibido | Servicio de deuda | | Total | Financiamiento neto |
|------|-------------------|-------------------------|-------------------|----------|-------|---------------------|
| | | | Amortiza. | Interes. | | |
| 1980 | 204.5 | 167.5 | 22.5 | 17.5 | 40.0 | 127.5 |
| 1981 | 222.0 | 216.5 | 41.0 | 25.0 | 66.0 | 150.5 |
| 1982 | 192.5 | 152.5 | 41.0 | 24.0 | 65.0 | 87.5 |
| 1983 | 298.5 | 282.0 | 31.0 | 27.0 | 58.0 | 224.0 |
| 1984 | 359.0 | 437.5 | 43.0 | 29.0 | 72.0 | 365.5 |
| 1985 | 276.0 | 396.0 | 56.5 | 36.0 | 92.5 | 303.5 |
| 1986 | 206.0 | 249.5 | 69.5 | 44.0 | 113.5 | 136.0 |
| 1987 | 213.0 | 255.7 | 77.0 | 53.0 | 130.0 | 125.7 |
| 1988 | 251.0 | 239.0 | 93.0 | 61.5 | 154.5 | 84.5 |
| 1989 | 375.0 | 252.5 | 106.5 | 81.5 | 188.0 | 64.5 |
| 1990 | 206.3 | 225.2 | 267.5 | 34.6 | 302.1 | -76.9 |
| 1991 | 191.0 | 129.5 | 320.5 | 102.3 | 422.8 | -293.3 |

Fuente: Asesoría Técnica del MHCP, en base a datos del Departamento de Programación Financiera del Sector Público.

un lapso relativamente corto éste ha alcanzado un alto nivel que ya se encuentra sin embargo, en un lapso relativamente corto éste ha alcanzado un alto nivel que ya se encuentra restringido, de tal manera que la obtención de fuentes de financiamiento es hoy en día, el obstáculo más grande que enfrenta la inversión pública.

Lo anterior nos lleva a la reflexión de que la autosuficiencia esperada por el modelo de endeudamiento externo no se alcanzó en una de sus bases, pues la capacidad de pago nunca fue un elemento que se manejó cuidadosamente por parte de los organismos internacionales ni de los mismos países; hecho que condujo a Honduras a ingresar a la categoría de países declarados inelegibles por parte del FMI y Banco Mundial, a fines de 1989 y haber caído en mora con otros organismos y fuentes bilaterales, entorpeciendo el proceso de inversión por la falta de desembolsos.

La inversión pública en el proceso de ajuste

Aspectos generales del ajuste

El inicio de la década del noventa encuentra al país enfrentando la crisis de la deuda mediante un programa de ajuste estructural que ha sido puesto en ejecución y cuyo objetivo es el ordenamiento de la economía con fines de estabilización y crecimiento. Mediante este programa, Honduras se ha

involucrado en un fuerte proceso de reforma económica, evidenciándose la decisión del Gobierno para afrontar esta compleja problemática, en el grado de profundidad de las medidas tomadas a la fecha y en las gestiones realizadas para recuperar su credibilidad internacional, cancelando atrasos con organismos multilaterales.

Los objetivos específicos de este programa se resumen en los siguientes puntos:

- ◊ Revertir la declinación de la producción y generar empleo sostenido
- ◊ Propiciar el crecimiento hacia afuera de la economía, dándole mayor impulso y apoyo al sector exportador, incrementando su competitividad.
- ◊ Fomentar la inversión privada especialmente en las áreas donde Honduras tiene una ventaja comparativa.
- ◊ Sanear y fortalecer las finanzas del sector público utilizando medidas correctivas, tanto de ingreso como de gasto.

Las principales políticas que actualmente se están aplicando son:

- ◊ La liberación cambiaria buscando un sistema transparente que envíe las señales correctas a los importadores y exportadores.
- ◊ La reducción de las tasas arancelarias, con el objeto de neutralizar el efecto de este instrumento en el desarrollo sectorial; en el sector industrial se reduce la protección efectiva que caracterizó al modelo de sustitución de importaciones.

- ◊ La eliminación de los subsidios generalizados, eliminando los controles de precios de los productos alimenticios e insumos básicos.
- ◊ La reducción de la participación del sector público en la economía, mediante el proceso de privatización de las actividades productivas y mediante el recorte del gasto público, privilegiando al servicio de la deuda externa.
- ◊ Utilización del sistema tributario como instrumento que incentiva las exportaciones y que genera recursos para atender las prioridades establecidas en el gasto.
- ◊ Liberalización de las tasas de interés, de manera que sean positivas, es decir, que sean mayores a la inflación y que no privilegien a ningún sector en particular.
- ◊ El pago de precios reales en las tarifas de los servicios públicos.
- ◊ Reducción del impacto del ajuste en los grupos más deprimidos en la población a través de subsidios directos, para lo que se ha creado el FHIS, se subsidia el transporte urbano y se ha creado el programa de subsidios alimentarios a través de bonos.

Dentro de este proceso de ajuste estructural que está llevando a cabo Honduras, la inversión pública está estrechamente ligada con el objetivo que tiende a fortalecer las finanzas del sector público y con la política que busca la reducción del Estado en las actividades productivas. En este contexto, lo que se refiere al proceso de inversión se maneja en forma compatible con un sistema de economía de mercado, en que al sector privado le

enero-diciembre/1991

compete el rol protagónico en la inversión y gestión del sector productivo.

El Gobierno en esta etapa ha limitado la inversión pública en bienes físicos a un techo equivalente al 5% del PIB, para estar en armonía con las metas definidas en el convenio con el Fondo Monetario Internacional, en el que el déficit fiscal en 1991 ha sido fijado en 4.5% para todo el sector público; el monto de gasto total del Gobierno Central no puede sobrepasar de L.32,600 millones y la reducción del financiamiento interno neto al sector público que es de alrededor de L.400 millones.

La inversión pública en esta etapa del ajuste se ha visto limitada por la agudización del desequilibrio externo y por la situación global de las finanzas públicas; esto ha contribuido a reducir el ritmo de ejecución de diversas obras y paralelamente se han observado distorsiones en los mecanismos de programación que existían para establecer prioridades; dando como resultado un deterioro en el proceso de inversión en su aspecto cualitativo, muestra de ello es que desde el punto de vista sectorial no ha sido posible lograr una distribución más equilibrada de esta variable, el mayor peso lo sigue teniendo el sector de infraestructura debido a la experiencia alcanzada por el Estado en la ejecución de obras de esta naturaleza.

Enfoques y prioridades en el corto plazo

Otro tema de vital importancia vinculado con la inversión es la prioridad

que en el corto plazo se le ha otorgado a los programas que atenúan el impacto social de ajuste, lo que limita las posibilidades de fondos para inversión en activos fijos. En 1991 el Gobierno está destinando 1.1% del PIB para gastos en programas sociales de emergencia y subsidios dirigidos:

- ◊ Se creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) para generar empleo de emergencia, esta institución según el mecanismo legal que le dio origen, será de duración limitada hasta 1993, se le ha dado toda la flexibilidad administrativa que requiere una institución de esta naturaleza y actualmente está recibiendo un préstamo de la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) y una donación del Gobierno de Alemania así como fondos nacionales. El FHIS trabaja a base de contratación con organizaciones privadas voluntarias, municipalidades y pequeñas empresas privadas y realiza obras pequeñas de construcción y mantenimiento de infraestructura, limpieza de derecho de vía y otras pequeñas obras.
- ◊ Se ha estructurado el Programa de Asignaciones Familiares (PRAF) que provee subsidios monetarios a las familias con niños menores; el subsidio se otorga a base de un bono de L. 20.00 a las madres jefes de familias y se entrega en las escuelas rurales y de barrios marginales.
- ◊ Se subsidia el transporte urbano, lo que permite que el pasaje se mantenga al mismo valor (L. 0.25) que tenía antes de haberse tomado las medidas de ajuste de marzo de

1990. El impacto anual de este subsidio en las finanzas públicas es muy elevado, además de que también se subsidia a los empresarios del transporte a través de líneas de crédito y de eliminación de todos los impuestos de importación de equipo, repuestos y accesorios.

- ◊ Se creó un banco de tierras para facilitar la entrega de terrenos en áreas marginales urbanas a las familias que en forma irregular están ocupando dichos terrenos.

En esta etapa del ajuste, el Gobierno ha concedido mayor prioridad a estos programas que se conciben con impacto limitado en el corto plazo y que por su naturaleza forma parte del gasto corriente en la cuenta financiera del sector público; pero existe plena conciencia que tendrán que ser de duración limitada, pues de lo contrario se estaría haciendo una asignación de recursos que en el mediano y largo plazo no conduce a logros sustantivos desde el punto de vista del desarrollo.

Prioridades para el mediano plazo

En la etapa actual del programa de ajuste, Honduras ha logrado mejorar su posición como país deudor; ha recibido una condonación de deuda por parte del Gobierno de los Estados Unidos de América que le representa un 15% del saldo de su deuda externa, ha renegociado en el Club de París parte de la deuda bilateral; por el proceso de conversión de deuda y por

privatización de activos estatales ha reducido significativamente la deuda comercial; y la deuda en mora con los organismos multilaterales, que representa el 51% del total, se ha logrado poner al día a través de préstamos puente que posteriormente han sido cancelados con los créditos de desembolso rápido del Banco Mundial y del BID (Préstamo de Ajuste Estructural I cofinanciado por el Japón y SAL II, ambos del Banco Mundial y Sectorial Agrícola del BID). Recientemente Honduras fue declarado elegible para recibir créditos de IDA, lo que significa que las condiciones financieras son blandas y que los préstamos de desembolso rápido que en el fondo son una renegociación de deuda, serán proveídos a tasas y plazos más favorables.

Lo anterior expuesto sobre el alivio de la deuda implica que se tendrá una moderada disposición de crédito externo por lo que en las actuales circunstancias financieras, el país tendrá que ser muy selectivo en asignar prioridades y se tendrán que rescatar y poner en práctica mecanismos institucionales para el manejo de la inversión pública en el mediano plazo.

Aspectos institucionales en el manejo de la inversión

La reducción de la participación del Estado en la economía, de acuerdo al proceso de ajuste estructural, implica

una fuerte reasignación del gasto público para liberar recursos y dar cumplimiento al servicio de la deuda externa en el mediano plazo, quedando en este modelo, la inversión pública y en general el gasto de desarrollo en segunda prioridad.

Agotadas las posibilidades de generar mayor ahorro nacional y las de recurrir al uso de recursos externos, solamente queda el camino de reasignar el gasto, tanto inter como intrasectorialmente. Al examinar la estructura funcional del gasto se observa la sobredimensión del gasto militar, por lo que es tema de actualidad en Honduras, la discusión de la necesidad de acudir a este tipo de gasto, que sobre todo en la década de los ochenta se elevó sustancialmente representando en la actualidad 10% del gasto del Gobierno Central, indicador que supera al promedio de América Latina que es de 8.6%.¹

Del examen intrasectorial se concluye que los sectores sociales en Honduras en términos de gasto, reciben un porcentaje que compara favorablemente con otros países de la región centroamericana; sin embargo se adolece de falta de equidad y eficiencia en la entrega de servicios, notándose ineficiencia administrativa y asignación inapropiada de los recursos, pues las presiones salariales ejercidas por las organizaciones de los empleados de la salud y la educación no permiten dejar márgenes para la adquisición de bienes para ambos sectores.

Otro sector que puede ser objeto de reasignación intrasectorial del gasto es el de comunicaciones y transporte, que emplea personal en exceso

1. Cifra publicada en Finanzas y Desarrollo en el Artículo "Los Gastos Militares en los Países en Desarrollo", sept. 1991.

para la atención de mantenimiento de carreteras.

La escasez de recursos para la inversión y para el gasto de desarrollo en Honduras, ha conducido en una visión cortoplacista, ajena al uso de instrumentos promotores y orientadores del desarrollo económico y social; sin embargo es indispensable retornar a mecanismos de programación como existieron en el pasado, en función de una estrategia general y políticas sectoriales que orienten la dirección que deberá seguir el país en el largo plazo.

Actualmente no se observa una relación clara entre objetivos y política de desarrollo y la programación de inversiones, no existe una estrecha coordinación entre sectores y no hay seguimiento ni control físico-financiero adecuado de los proyectos que permita programar y reprogramar su ejecución en forma realista.

La superación de estos problemas requiere de un proceso de maduración por parte de la joven democracia hondureña; es indispensable que la dirigencia política se compenetre de la problemática del país y de alternativas de solución, pues la vigencia de esta etapa de ajuste estructural, no debe continuar siendo un obstáculo que elimina la aspiración de desarrollo de un pueblo.

Para superar estos problemas se requiere de la decisión política del Gobierno, que conduzca al establecimiento de un Sistema Nacional de Proyectos que permita sistematizar la información y las decisiones en materia de inversión que reúna los siguientes requisitos:

- ◊ Aglutinar a todos los agentes que intervienen en el proceso

de inversión y coordinar todas las acciones.

- ◊ Generar proyectos, respondiendo a una estrategia planteada, desde la etapa de idea pasando por todas las fases de formulación, programación, ejecución, control y seguimiento.
- ◊ Facilitar la toma de decisiones a los más altos niveles de la administración pública de acuerdo a las políticas gubernamentales y a las restricciones financieras.

Como producto de este sistema se obtendría un Programa Nacional de Inversión Pública de Mediano Plazo, que sería el instrumento que da congruencia a las propuestas individuales de proyectos y que compatibilizaría los montos totales posibles con los requerimientos financieros y con las variables macroeconómicas; derivándose de este programa de mediano plazo los programas anuales que entrarían a formar parte del Presupuesto General de Ingresos y Gastos.

Para hacer funcionar el sistema nacional de proyectos el país cuenta con elementos tales como: la legislación requerida para impulsar este mecanismo; hay experiencia acumulada, pues en el pasado funcionó un sistema con las características apuntadas; a nivel técnico se continúan elaborando ejercicios de programación de proyectos a mediano plazo, y, existe la necesidad de reorientar las decisiones dentro de un marco general con objetivos claros y definidos; todo lo que se requiere es crear las condiciones para que se tome la decisión política de retornar por lo menos, a planificar la inversión pública.

Lineamientos para la orientación de la inversión

Los lineamientos en que se fundamenta la política de inversión pública en el mediano plazo toman en cuenta el esfuerzo realizado en el pasado, que ha dejado obras valiosas para el futuro y que para su pleno aprovechamiento se requiere de asignaciones para mantenerla en buenas condiciones y que su deterioro no constituya un punto de estrangulamiento de inversión privada.

Dentro de los sectores productivos, el país está procurando en el mediano plazo desarrollar infraestructura de riego, la irregularidad en los periodos de lluvia se han convertido en un serio obstáculo a la producción agrícola, provocando grandes pérdidas a pequeños y medianos agricultores.

En lo que respecta a los sectores sociales, el objetivo tiende a estrechar la brecha en la satisfacción de las necesidades que están constreñidas por el escaso nivel de ingreso de la población y por el elevado crecimiento demográfico, estos sectores son los que más claramente necesitan de la inversión estatal y los que se encuentran más postergados; se requiere no solamente inversión en infraestructura sino que principalmente mejoramiento en la calidad de los servicios; en educación se detecta la atención requerida por el deterioro en el estado físico y la carencia de servicios básicos en las escuelas públicas, así como la falta de material didáctico, se necesitan programas que mejoren la calidad de la

enero-diciembre/1991

enseñanza y la capacitación de los maestros, es urgente vincular la enseñanza técnica y universitaria con la realidad económica que hoy vive el país. A pesar de la crisis financiera el sector salud ha estado siendo favorecido con la asignación de recursos a programas de agua potable y alcantarillado y en el mediano plazo deberá continuar con alta prioridad dados los rezagos de que adolece el país en los indicadores de dotación de servicios básicos. En el campo de la vivienda, en el que existe un gran déficit acumulado y que ha sido atenuado por la construcción del sector informal, el Gobierno está procurando que el sector privado tenga una participación más activa para lo cual se propicia el mantenimiento de líneas de crédito.

Una área programática que tendrá que jugar un rol muy activo en los próximos años es el medio ambiente; se requiere la generación de programas y proyectos que conduzcan al país hacia el concepto de desarrollo sustentable, existiendo posibilidades de poder obtener recursos procedentes del manejo de la deuda externa, bien sea por condonación o por conversión.

Consideraciones finales

El rol que desempeñó la inversión pública en las últimas décadas, como elemento dinámico en el desarrollo del país, ha pasado a la historia, debiendo jugar un papel secundario y de apoyo a la inversión privada que dentro del modelo de crecimiento que se está im-

pulsando se privilegia mediante una serie de instrumentos de política macroeconómica, tales como incentivos cambiarios y fiscales y medidas estructurales como la modificación en la tenencia de la tierra que impulsa la expansión de empresas extranjeras motivadas por el abaratamiento de los factores internos de la producción.

El servicio de la deuda que Honduras tiene que afrontar en el mediano plazo, no permite visualizar la existencia adecuada de recursos financieros para hacer frente a los requerimientos de infraestructura física y desarrollo social, lo que exige por parte del país la urgente decisión de enmarcarse en un programa de inversión que otorgue prioridad a los programas y proyectos específicos dentro del contexto de una estrategia a largo plazo.

La reducción indiscriminada del sector público ha afectado en mayor proporción a las áreas técnicas, lo que está provocando un peligroso deterioro en la administración pública, afectando la capacidad de orientación y dirección intermedia, así como los mecanismos de planificación, programación financiera y sectorial y de investigación económica y social. Todo lo anterior afecta el proceso de orientación de la inversión y por consiguiente las expectativas de desarrollo futuro del país.

La visión cortoplacista, impulsada por el proceso de ajuste, ha dado prioridad a programas para atenuar el impacto del mismo, causándose abandono de la programación a mediano plazo, lo que afecta el proceso de inversión pública