

**EL IMPACTO DE LAS POLITICAS
ECONOMICAS SOBRE EL DESARROLLO
DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA EN
HONDURAS**

Por

**Susan Goldmark, Jefe de Grupo
Jean-Jeaques Deschamps
William Glade
Maria Willumsen**

Con

**MARIA CONCEPCION LOPEZ
ANA CRISTINA MEJIA**

Publicado en inglés en Septiembre de 1987

**Development Alternatives, Inc.
624 9th Street, N. W.
Washington, D. C. 20001**

NOTA: Los puntos de vista e interpretaciones expresados en este informe, son de los autores y no deberá de atribuirse a la Agencia para el Desarrollo Internacional

**Tegucigalpa, D. C., Honduras
Abril de 1989**

LA POLITICA ECONOMICA
Y SU EFECTO EN EL
DESARROLLO DE LA
PEQUENA EMPRESA
EN HONDURAS

Septiembre de 1987

Development Alternatives
624 9th Street, NW
Washington, D.C. 20001

*NOTA: Los puntos de vistas e interpretaciones expresados
en este informe, son de los autores y no deben de
atribuirse a la Agencia para el Desarrollo Internacional*

INDICE

<u>Capitulo</u>	<u>Pagina</u>
PREFACIO	i
RESUMEN EJECUTIVO	iv
Políticas financieras:	vi
Políticas laborales	vii
Políticas Fiscales	viii
Política Comercial	ix
Procedimientos Regulatorios	ix
CAPITULO 1. RESEÑA SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMIA HONDUREÑA, SU ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y SU POLITICA	1
Desempeño Económico Reciente	1
Importaciones, Exportaciones y Balaza de Pagos	2
Estructura de la Economía	10
Por Sector	10
Por Sub-Sectores Industriales	15
Distribución Regional	19
Distribución por Tamaño de la Empresa	19
Industria Hondureña	19
Distribución por Tamaño de Las Empresas Industriales en Otros Países	24
Distribución por Tamaño de las Empresas con Clasificación Industrial	26
Características y Eficiencia Económica de las Empresas de Acuerdo a su Tamaño	29
Recomendaciones	39
Resumen de las Leyes de Desarrollo Industrial	40
Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial (Decreto Ley No. 49 del 21 de Junio de 1973)	40
Ley para el Fomento y Promoción de la Pequeña y Mediana Industria y Artesanía (Decreto Ley No. 681 del 12 de Octubre de 1978)	45

INDICE
(Continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
Promoción de la Inversión para las Industrias que Procesan Materia Prima de Origen Nacional en Gran Escala (Decreto No. 49-85 del 30 de Abril de 1985)	47
Capacidad Institucional para Analizar Políticas	49
Recomendaciones	60
CAPITULO 2. POLITICAS DEL MERCADO FINANCIERO	62
Panorama del Sector Financiero	62
Descripción del Sistema Financiero	62
Ambiente Regulatorio	64
Marco Macroeconómico	66
Consecuencias de la Intermediación Financiera y su Intensidad	70
Intermediación Financiera	70
Intensidad Financiera	71
Prácticas y Procedimientos del Sector Bancario	74
Situación Financiero y Rentabilidad	74
Prácticas y Políticas Bancarias	75
El Papel del Mercado de Crédito Informal	77
Resumen	78
Recomendaciones	79
Políticas de Asignación de Crédito a Favor de la Pequeña Empresa	80
Propósito	80
Descripción	81
Comportamiento de las Instituciones Financieras Especializadas	82
La Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras	89
El Impacto de los Programas de Crédito Dedicados a Fines Específicos	89
Financiamiento para la Exportación	99

INDICE
(Continuación)

<u>Capitulo</u>	<u>Pagina</u>
Resumen	101
Recomendaciones	105
Política sobre Tasas de Interés	106
Políticas y Comportamiento	106
Recomendaciones	110
CAPITULO 3. POLITICAS LABORALES	111
Leyes Laborales y su Implantación	113
Resultados de la Encuesta	119
Niveles Salariales e Impuestos sobre la Nómina	127
Sindicatos y relaciones industriales	136
Calidad de los Recursos Humanos y la Asistencia Técnica	138
Resultados de la Encuesta	138
El Recurso Humano en la Exportación	138
La Calidad del Recurso Humano	140
Calificación del Recurso Humano a Nivel Gerencial	142
Resumen y Recomendaciones	147
El Marco de las Relaciones Industriales	147
Recomendaciones	149
Políticas Salariales Nacionales	151
Recomendaciones	153
El Papel de la Política de Recursos Humanos	153
Recomendaciones	155
CAPITULO 4. LA POLITICA FISCAL	158
El Punto de Vista Empresarial sobre el Sistema Tributario	158
El Problema del Diseño de la Política	165
Estructura Tributaria	169
Resumen y Recomendaciones	176

INDICE
(Continuación)

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
Resumen	176
Recomendaciones	178
CAPITULO 5. POLITICA COMERCIAL	182
Antecedentes Históricos y Panorama de la Política Comercial	183
Substitución de Importaciones	185
Teoría General	185
El Sistema Arancelario Hondureño	189
Restricciones Cuantitativas	207
Promoción de Exportaciones	210
Teoría General	210
Impuestos sobre Exportaciones Tradicionales	214
Promoción de Exportaciones no Tradicionales	215
Tipo de Cambio	216
Recomendaciones	220
Impacto de la Política Comercial en la Pequeña y Mediana Empresa	221
Impacto en el Mercado de Insumos	221
Recomendaciones	226
Impacto sobre el Mercado de los Productos Finales	226
Recomendaciones	227
Tipo de Cambio	228
Recomendaciones	233
Administración de Aduanas y Sistema de Control	234
Recomendaciones	235
CAPITULO 6: PROCEDIMIENTOS DE REGULACION Y PAPELEO	236
Panorama	236
El Proceso de Registro de Empresas	237
El Proceso de Clasificación	244
Procedimientos de Importación	251
Procedimientos de Exportación	256
Recomendaciones	262

f

INDICE
(Continuación)

Capítulo

Página

- ANEXO A - Metodología
- ANEXO B - Alcance del Trabajo
- ANEXO C - Cuestionario
- ANEXO D - Lista de las Personas Entrevistadas
- ANEXO E - Bibliografía
- ANEXO F - Lista de Siglas

INDICE

Número del Cuadro	Titulo del Cuadro	Página
1.1	Honduras: Valor, volumen y unidad de valor de las principales exportaciones	4
1.2	Honduras: Evolución de las exportaciones	7
1.3	Honduras: Evolución de las importaciones	8
1.4	Honduras: Balanza de pagos (1984-1987)	11
1.5	Honduras: Producto interno bruto por sector	14
1.6	Honduras: Composición del valor agregado industrial (1974, 1984, 1986)	16
1.7	Honduras: Distribución del empleo industrial por sectores (1974, 1984-86)	17
1.8	Honduras: Sector industrial: valor bruto de la producción (1984-1987)	18
1.9	Distribución regional de las industrial (1986)	20
1.10	Distribución de las empresas industriales por tamaño (1975)	21
1.11	Características de las empresas clasificadas (1985)	28
1.12	Características de las empresas clasificadas (1985)	30
1.13	Indicadores económicos de las empresas clasificadas (1985)	32
1.14	Indicadores económicos de eficiencia de las empresas clasificadas (1985)	33
1.15	Proporción del beneficio/costo social (precios domésticos) para varios grupos industriales de la pequeña y gran escala en Africa y en Latinoamérica	35
1.16	Ganancia neta por hora de la mano de obra familiar y ganancias económicas en las empresas pequeñas (U.S. \$/hora)	37

INDICE
(Continuación)

Número del Cuadro	Titulo del Cuadro	Pagina
1.17	Ganancia neta por hora de la mano de obra familiar y ganancias económicas por número de trabajadores en SSI	38
1.18	Resumen de los incentivos fiscales (exoneraciones) otorgadas a las industrias	41
1.19	Resumen de las funciones de análisis de política, restricciones y necesidades de incrementación de la capacidad de las instituciones del sector público y privado que participan del análisis de la política industrial	51
2.1	Composición del sistema financiero (qal 30 de noviembre de 1986)	63
2.2	Honduras: Tendencias macroeconómicas	67
2.3	Honduras: Resumen del sistema bancario	69
2.4	Comparación de indicadores macroeconómicos seleccionados: Honduras, Costa Rica, Guatemala y Perú	72
2.5	Centro de desarrollo industrial: préstamos por sector (1979-86)	84
2.6	Programas crediticios dirigidos a la industria, los servicios y el comercio	90
2.7	Composición del fondo de FONDEI/BIRF por tipo de banco y actividad económica (a abril de 1987)	93
2.8	Desgloce de fondos de capital circulante de préstamos redescontados por banco y tamaño del préstamo (hasta el 31 de marzo de 1987)	97
2.9	Estructura de la tasa de interés (Tasas efectivas en por ciento anual)	107
3.1	Porcentaje del PIB representado por las industrias de banano y mineras	132

INDICE
(Continuación)

Número del Cuadro	Titulo del Cuadro	Página
3.2	Porcentaje del PIB representado por el sector público	133
4.1	Ingresos del sector público consolidado (1984)	170
4.2	Carga tributaria en países seleccionados de América Latina	171
4.3	Gastos gubernamentales como porcentaje del producto interno bruto para países seleccionados de América Latina	172
5.1	Composición de las importaciones hondureñas de acuerdo al régimen y tipo de producto (1984)	190
5.2	Porcentaje de aranceles específicos con respecto a los aranceles totales de las importaciones (1972)	192
5.3	Aranceles pagados sobre las importaciones (1972 y 1984)	193
5.4	Aranceles sobre las importaciones	194
5.5	Composición del ingreso tributario por importaciones: aranceles y sobretasas	196
5.6	Aranceles totales e importaciones en Honduras	197
5.7	Estimaciones de la tasa de protección nominal y efectiva	199
5.8	Análisis de sensibilidad del coeficiente efectivo de protección estimado por tipo de producto	201
5.9	Estimados de la protección efectiva para las exportaciones hondureñas (1981)	202
5.10	Aranceles Efectivos de 1981 de Honduras y Guatemala comparados con los aranceles negociados en el M.C.C.A. de 1985 para productos seleccionados	204
5.11	Aranceles por régimen de importación (1983-85)	206
5.12	Composición de las importaciones por orden de prioridad	209

INDICE
(Continuación)

Número del Cuadro	Título del Cuadro	Página
5.13	Comparación de impuestos sobre artículos industriales versus artículos de consumo	222
5.14	Tasa efectiva de protección para las pequeñas y grandes empresas en las áreas de procesamiento de alimentos, ropa, zapatos de cuero, y muebles de madera (1985)	225
5.15	Cantidades de ventas en lempiras y empleo de empresas hondureñas afectadas por el contrabando (1983-86)	230
5.16	Autorización de importaciones por grupo prioritario	232
6.1	Pasos necesarios para registrar una pequeña empresa en Tegucigalpa	239
6.2	Pasos a seguir para poder registrar una pequeña empresa en San Pedro Sula	242
6.3	Pasos necesarios para clasificar una empresa para que pueda recibir los beneficios de las Leyes de Incentivos Industriales 49 y 681	246
6.4	Ejemplo de los cargos adicionales y cuotas pagadas por una firma clasificada que importa levadura	249
6.5	Ejemplo de los cargos adicionales y cuotas pagadas por una firma clasificada que importa propinato de calcio	250
6.6	Procedimientos necesarios para importar productos	253
6.7	Procedimientos necesarios para recibir los beneficios de la Ley Temporal de Importaciones	257
6.8	Procedimientos necesarios para exportar productos	259
6.9	Procedimientos necesarios para clasificar productos no tradicionales bajo la Ley de Promoción de Exportación: Mecanismo de CEFEX	264

INDICE DE LAS FIGURAS

Número de la Figura	Título
1.1	Honduras Exportaciones e importaciones (1950-1986)
1.2	Distribución por tamaño de las empresas por número de empresas, empleo y valor agregado bruto (1974)
1.3	Distribución del empleo por tamaño de la planta: 10 países manufactureros
1.4	Distribución por tamaño de las empresas clasificadas por número de empresas, empleo y valor agregado (1985)
6.1	Pasos requeridos para clasificar a una empresa para recibir los beneficios de las Leyes de Incentivos Industriales 49 y 681
6.2	Procedimientos oficiales para importar productos
6.3	Procedimientos para clasificar y calificar a los productos bajo la Ley de Promoción a la Exportación de aplicación del CEFEX

PREFACIO

El objeto de este estudio fue examinar el impacto de las políticas del gobierno de Honduras sobre las empresas micro y pequeñas en el sector de la manufactura (ver Anexo B para la descripción del alcance del proyecto). La Dirección de Programas para el Sector Privado de la USAID/Honduras solicitó este estudio para ayudar a diseñar un proyecto de desarrollo de la pequeña empresa. Adicionalmente, el proceso de recolección de datos permitió al equipo examinar la capacidad de las agencias públicas y privadas para recolectar y analizar información necesaria para la formulación políticas firmes. También, estos datos se utilizaron en la preparación de otro proyecto de la USAID/Honduras, cuyo objeto es el mejoramiento del análisis de la política macroeconómica hondureña.

Se contrató a la compañía Development Alternatives, Inc. (DAI, Inc) para dirigir este estudio bajo el patronicio del Proyecto de Analisis de Política de Empleo y Empresa (EEPA), un proyecto de cinco años financiado por La División de Empleo y Empresa (EED) de la Agencia de Ciencia y Tecnología, una división de la AID/Washington. En este proyecto DAI y Michigan State University actuaron como subcontratistas del Institute for International Development. De este modo, la investigación realizada en Honduras se integra al proyecto mundial de EEPA, cuyo alcance es la determinación del impacto que las políticas macroeconómicas principales tienen sobre la estructura industrial, el crecimiento y el empleo del país. El estudio fue patronizado por USAID/Honduras y S&T/RD/EED.

El equipo de DAI se compuso de cuatro consultores extranjeros y dos asistentes de investigación hondureños. El jefe del equipo y miembro principal del personal de EEPA, Susan Goldmark, tuvo las responsabilidades siguientes: llevar a cabo el repaso del funcionamiento económico hondureño y sus políticas (Capítulo Uno), el análisis de los procedimientos regulatorios (Capítulo Seis) y ayudar en la elaboración de la sección sobre la política comercial. Otro miembro principal de DAI/EEPA, Jean-Jacques Deschamps, examinó la política de mercados financieros del país (Capítulo Dos) que forma parte de la misión más general que tiene DAI de analizar el efecto de tales políticas sobre el desarrollo industrial en los países en desarrollo. William Glade analizó la política hondureña del mercado laboral y las políticas fiscales (Capítulo Tres y Cuatro), y María Willumsen analizó la política comercial (Capítulo Cinco). Ana Cristina Mejía ayudó en la recolección de datos en bruto y de la información básica sobre la política comercial hondureña, en tanto que María Concepción López examinó el problema de la burocracia hondureña.

Las investigaciones de campo se realizaron del 29 de junio hasta el 24 de julio de 1987. El jefe de equipo y el especialista de política laboral/fiscal pasaron todo el tiempo en Honduras y los que tenían la responsabilidad sobre las secciones referentes a la política financiera y comercial, estuvieron por casi tres semanas en Honduras para recoleccionar los datos. El estudio final se completó en Washington.

Queremos aprovechar esta oportunidad para agradecer a todas las personas que contribuyeron con su tiempo al éxito de este estudio y muchas veces con sus documentos y datos que nos facilitaron tan generosamente. En primer lugar, tenemos que agradecer al personal de la misión de la AID/Honduras, quien nos facilitó mucha de la información básica para el estudio y que nos estimuló con ideas. Entre ellos, hay que agradecer a John Sanbrailo, el Director de Misión USAID/Honduras, Jerome La Pittus, el jefe de

la Dirección de Política Económica y Análisis (EPA), Juan Buttari (EPA), Jorge Luttech (PSP), Danilo Cruz (Dirección de Desarrollo Financiero) y Alan Lessik (PSP). Queremos agradecer a Mary Likar y Margaret Membrano de PSP quienes diseñaron este estudio, contrataron a nuestros asistentes de investigación tan competentes, y nos proporcionaron su apoyo cada vez que se necesitaba.

Además, queremos aprovechar esta oportunidad para agradecer a las docenas de personas en los diferentes ministerios, bancos, agencias de asistencia técnica, empresas privadas en Honduras quienes nos han ayudado a comprender la ejecución de las políticas económicas hondureñas. Queremos agradecer particularmente al personal de ASEPADE y ANMPI quienes nos han ayudado a encontrar las micro y pequeñas empresas necesarias para nuestra encuesta. En conclusión, queremos agradecer a Carl Liedholm quien amablemente revisó el borrador de este informe y Michael Farbman y Robert Young de S&T/RD/EED por su apoyo en esta labor.

RESUMEN EJECUTIVO

Durante toda esta década, el sector industrial hondureño se ha mantenido en un estado de recesión. Si bien las iniciativas de distintos proyectos pueden ayudar a reactivar la economía, es muy difícil que estas puedan igualar el impacto que se lograría por medio de ajustes apropiados en las políticas macroeconómicas. Los proyectos pueden beneficiar a un número limitado de empresas, en tanto que los ajustes de política afectan a todas. Honduras ha emprendido un gran esfuerzo de promoción industrial, sin embargo creemos que este podría fortalecerse si se emprendiera además un análisis profundo sobre el efecto que tienen las políticas financieras, laborales y comerciales en el desarrollo industrial.

Nuestra conclusión principal es que la política económica hondureña y las regulaciones administrativas favorecen más a las empresas grandes que a las pequeñas. Otra conclusión que se desprende de los datos empíricos es que las empresas medianas y pequeñas en Honduras son económicamente más eficientes que las empresas grandes. De esto se desprende que sea conveniente que las políticas otorguen mayor énfasis en las empresas medianas y pequeñas.

Al examinarse la distribución por tamaño de las empresas, se observó que el sector industrial se compone de unas pocas empresas grandes dominantes y una multitud de microempresas, indicando una polarización. Y

si las empresas medianas y grandes son relativamente escasas, cabe preguntarse, ¿por qué las empresas pequeñas tienen tanta dificultad para crecer?

La respuesta es complicada y difiere según el sector y la empresa en particular de que se trate. Si bien la falta de experiencia administrativa y técnica, aunada a la escasez del crédito y a la falta de espíritu empresarial, son algunos de los factores que han desalentado el crecimiento de la pequeña empresa, en el fondo, esta situación se puede atribuir a la influencia generalizada que las políticas y regulaciones macroeconómicas han tenido en detrimento del crecimiento de la pequeña empresa.

Las políticas financieras imponen un tope máximo a la tasa de interés, lo cual desincentiva a la banca a otorgar préstamos a sus clientes más pequeños. La mayoría de las empresas pequeñas solamente tienen acceso al crédito informal con tasas de interés mucho más elevadas que las prevalecientes en el sistema bancario. Por otra parte, la política cambiaria fomenta un lempira sobrevaluado, lo que a su vez beneficia primordialmente a las empresas grandes que tienen acceso a las divisas a la tasa de cambio oficial. En contraste, las empresas pequeñas se ven obligadas a adquirir insumos importados a través de distribuidores quienes elevan el precio, ya que con frecuencia no tienen acceso a las divisas por los canales oficiales y añaden su margen de utilidad. En efecto, tanto las políticas financieras como cambiarias disminuyen el costo del capital para las empresas grandes en detrimento de la posición competitiva que presentan las empresas pequeñas.

Otro aspecto menos implícito asociado con la política comercial hondureña y que también afecta negativamente a las empresas pequeñas es el contrabando de mercaderías. La enorme cantidad de bienes importados que entran al país está destruyendo a empresas en la rama del calzado, textil, y de la confección, siendo éstos sectores predominantemente dominados por la pequeña empresa. Asimismo, el costo impuesto por la legislación laboral

progresiva hondureña también afecta en forma desproporcionada a sus medios financieros más a las empresas pequeñas intensivas en mano de obra.

La implantación de estas políticas se ha visto afectada por la lentitud con que se llevan a cabo los trámites burocráticos. La consecución de "trámites" minan los recursos de las empresas inhibiendo en particular el progreso de la empresa pequeña. El proceso es lo suficientemente complicado y costoso como para desanimar a las empresas pequeñas a siquiera intentar recibir los beneficios amparados bajo la ley de incentivos industriales, a importar productos directamente, y en menor grado, a exportar. Si bien es ilegal no estar registrado, el costo de la legalización implica pagar todos los impuestos atrasados desde que la empresa inició sus operaciones. Así, las microempresas no registradas deben superar una alta barrera de costos para poder asimilarse al grupo de las empresas que forman el sector formal y en última instancia crecer.

Nuestro enfoque no parte del supuesto de que la política debe pronunciarse en favor de la pequeña empresa, ni mucho menos que deba inclinarse hacia la dirección opuesta. Hemos buscado examinar la diferencia en el impacto que la política puede tener sobre la empresa pequeña, mediana y grande a fin de determinar que tan neutral, es este impacto según sea el tamaño de la empresa. Con nuestro estudio hemos descubierto que no lo es que se da un desequilibrio. De allí que nuestras recomendaciones de política se dirijan a corregir este desequilibrio. La recomendación general que sustenta a nuestro conjunto de recomendaciones plantea que el Gobierno de Honduras mantenga una disciplina fiscal y monetaria. En particular, recomendamos lo siguiente:

Políticas financieras:

- Consideramos conveniente que se elimine el tope del 17 por ciento en las tasas de interés activa, y que se reduzca el

requisito de 32 por ciento de encaje legal. Por lo menos, creemos que la A.I.D podría permitir que la Financiera Industrial y Agropecuaria (FIA) eleve sus tasas de interés sobre el nivel máximo del 17 por ciento vigente, dado que la FIA no está sujeta a otorgar préstamos a tasa máximas de 17 por ciento como lo establece el Banco Central.

- Recomendamos que se dé apoyo constante a las instituciones de crédito especializadas del sector privado tales como FIA, Asesores para el Desarrollo (ASEPADE), y la Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras (FUNDADEH) en la medida en que mantengan un desempeño financiero y tasas pasivas adecuadas. De ser posible, estas instituciones de crédito deberían también movilizar el ahorro de sus clientes.
- Sugerimos que se limite el alcance de los programas de redescuento orientados hacia los sectores prioritarios -- incluyendo tanto a la mediana como a la pequeña empresa -- ya que dichos programas introducen distorsiones en los mercados financieros y crean desincentivos para movilizar el ahorro. Dichos lineamientos podrían reorientarse hacia la promoción de crédito para la inversión y combinarse con políticas que alienten a los bancos a movilizar recursos a plazos. Asimismo, se podría diseñar un programa especial de crédito a la pequeña empresa patrocinado por el Banco de Occidente, como un ejemplo único y alentador sobre lo que un banco comercial puede hacer para asistir a la pequeña empresa.
- Consideramos importante que se establezcan los intereses sobre los bonos gubernamentales a los niveles dictados por el mercado, fijándolos de ser posible, mediante un sistema de subasta.

Políticas laborales

- Un importante aspecto es que se lleve a cabo una revisión del Código de Trabajo con el objeto de: (1) ampliar el periodo de prueba de empleo de dos a seis u ocho meses;

(2) eximir a los miembros de una familia que están trabajando "de jure" de todas las condiciones establecidas en el código salvo de las relacionadas con salud y seguridad personal, (3) eximir durante varios años, a la pequeña empresa de las obligaciones financieras y de otro tipo establecidas en el Código de Trabajo.

- Recomendamos que se restrinjan los salarios y la contratación de nuevos empleados en el sector público y que se insista en promover el programa de privatización.
- Examinar y fortalecer los programas de entrenamiento de recursos humanos en las áreas de educación al trabajador y gerencia es otra de nuestra sugerencias.

Políticas Fiscales

- Recomendamos que se considere la posibilidad de reformar el sistema tributario a fin de que las empresas puedan constituir reservas de su pasivo laboral contingente en forma anual. Este cambio contable podría resultar en una descripción más realista de su situación financiera y reducir el ingreso sujeto a pago de impuestos sobre la renta.
- Sugerimos que se sustituya la política de clasificar a empresas que reciben exenciones impositivas especiales por otra que brinde un trato más equitativo entre las empresas pequeñas y grandes.
- También creemos que sería conveniente introducir disposiciones que permitan el traslado de pérdidas, de manera que las empresas puedan trasladar sus pérdidas operativas al siguiente año a fin de compensar los pasivos impositivos en el año subsiguiente y así reducir el efecto de descapitalización del actual sistema impositivo.
- Sugerimos que se aumente la categoría de cero impuesto en la estructura del impuesto al ingreso en una proporción de su nivel presente a fin de mejorar las posibilidades de acumulación de capital para las empresas pequeñas.

Política Comercial

- Recomendamos que se realice un análisis profundo e independiente del efecto que puede tener la sobrevaluación del tipo de cambio en la economía hondureña. De así indicarlo los resultados del estudio, entonces se podría considerar devaluar el lempira al nivel del mercado a fin de aumentar el grado de competitividad de las exportaciones hondureñas no tradicionales.
- Sugerimos que se revise la política comercial a fin de ver la conveniencia de disminuir los niveles de protección a fin de que se promueva mayor eficiencia en la utilización de recursos.
- Es importante que se tomen las medidas necesarias para controlar la entrada de mercaderías de contrabando al país.

Procedimientos Regulatorios

- Como un aliciente para las empresas pequeñas, pensamos que se podrían eliminar las sanciones impuestas a las empresas cuando éstas se registran para integrarse al sector formal.
- Finalmente, creemos que otra forma de ayudar a la pequeña empresa es mediante, la simplificación de los trámites gubernamentales requeridos para registrar a una empresa, valorar y recaudar impuestos, clasificar a una empresa y para importar o exportar productos. El gobierno no debería requerir que las empresas contraten a un abogado para conducir estos trámites.

Otra limitante crucial para la formulación de políticas sólidas es la escasez de economistas de alto nivel tanto en el sector público como privado. Asimismo, existe el problema de que algunas de las funciones entre los diferentes ministerios se traslapan, además de que se siguen políticas contradictorias y que se vean afectados por la frecuente rotación del personal derivada de las influencias políticas. Por su parte, los grupos de

representación del sector privado también carecen de la experiencia para analizar el efecto que la política y las prácticas económicas tienen sobre los intereses de sus socios. Otro aspecto que merece considerarse como de primera prioridad es la formación de la capacidad técnica entre los recursos humanos para analizar y formular la política económica, el cual es un proceso de largo plazo. Si bien la asistencia técnica puede ayudar a aliviar este problema en el corto plazo, no es en sí un sustituto para el largo proceso que toma entrenar a hondureños en el extranjero a fin de que obtengan el alto grado académico deseado.

CAPITULO 1. RESEÑA SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA ECONOMIA HONDUREÑA, SU ESTRUCTURA INDUSTRIAL Y SU POLITICA

Desempeño Económico Reciente

Durante lo que va de la década de los ochenta, la economía hondureña ha permanecido en un estado de recesión. Las tasas de crecimiento del 7 por ciento alcanzadas a finales de los setenta se debieron a los altos niveles de gasto público, a los atractivos precios internacionales del café y al aumento en la producción doméstica de manufacturas estimulada por las altas barreras de protección. En los ochenta la tasa de crecimiento promedio decayó a menos del 1 por ciento, dándose un crecimiento negativo en 1982 y 1983. De 1980 a 1983, el producto por habitante disminuyó en diez por ciento, en tanto que la inversión bruta doméstica bajó del 26 al 16 por ciento del producto interno bruto (PIB) debido a la caída del 50 por ciento en la inversión privada.

Honduras ha experimentado una recuperación modesta entre 1984 y 1986, mostrando un crecimiento promedio anual del PIB del 2.8 por ciento. Este aumento fue insuficiente para mantenerse a un ritmo compatible con el crecimiento de la población, la cual crece a una tasa del 3.1 al 3.5 por ciento anual. De allí que el ingreso promedio por habitante haya disminuido en un 13.5 por ciento en el período 1979-1986. La inversión en general descendió nuevamente en 12 por ciento en 1986, principalmente debido a la caída en las nuevas inversiones del sector público y a la terminación de un gran proyecto hidroeléctrico. La inversión privada permaneció a los bajos niveles de

mediados de los ochenta, de tal forma que la capacidad instalada por trabajador en 1986 fue la misma que la registrada en la década anterior.

Los altos niveles de subempleo y desempleo son vistos como uno de los problemas críticos que enfrenta el gobierno. Se estima que los niveles de subempleo y desempleo llegaron a subir a niveles tan altos hasta representar un cuarto de la población económicamente activa, equivalentes a casi el doble de las tasas de 1974. El Gobierno de Honduras estima que para 1986 anualmente unos 30,000 trabajadores ingresan a la fuerza laboral en tanto que solo se crean 10,000 trabajos nuevos al año. Este problema se ha visto todavía más agravado con el gran número de refugiados que entran a Honduras de los países vecinos.

Importaciones, Exportaciones y Balanza de Pagos

Hacia finales de los setenta, Honduras revirtió su estrategia de desarrollo alejándose de la sustitución de importaciones para en cambio favorecer el crecimiento promovido por la exportación. Alentada por las promesas de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, Honduras se ha lanzado a incursionar en el área de las exportaciones no tradicionales hacia los Estados Unidos. Sin embargo, dado su marco de política, como se describirá en forma más detallada en el Capítulo 5, no se da el apoyo lo suficientemente agresivo a la exportación de bienes no tradicionales. Las políticas fiscales y comerciales emprendidas durante los años de sustitución de importaciones fomentaron el desarrollo de industrias relativamente ineficientes que no pueden competir en los mercados internacionales. Además, la política hondureña de mantener una moneda local sobrevaluada afecta seriamente su capacidad para competir contra otros productores centroamericanos cuyos países han devaluado su moneda a mediados de los ochenta. Durante setenta años Honduras ha mantenido una paridad cambiaria frente al dólar de 2 a 1;

siendo que la paridad cambiaria en el mercado paralelo tolerada por el gobierno vario entre 2.6 y 3 lempiras por dolar en 1987.

El banano y el café siguen representando más de la mitad del valor de las exportaciones de Honduras (ver Cuadro 1.1). En consecuencia, su prosperidad depende de los precios internacionales de dichos productos. Al igual que lo que le ha sucedido a otros países exportadores de café, el auge de finales de los setenta se ve como una bendición ambivalente, pensando que los precios se mantendrían altos, el gobierno de Honduras procedió a aumentar su gasto público contribuyendo, desde entonces, a elevar el déficit fiscal. Los precios del café cayeron en un 30 por ciento entre 1980-1981 y no volvieron a alcanzar los altos niveles previamente registrados sino hasta 1986. Así, los ingresos generados por el total de las exportaciones tradicionales, igualmente, cayeron a principios de la década de los ochenta y sólo lograron recuperarse plenamente hasta 1986.

A las exportaciones no tradicionales tampoco han presentado una evolución tan favorable en los ochenta. A pesar de que el gobierno hondureño ha establecido incentivos fiscales y dos agencias de promoción de exportaciones no tradicionales, la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Empresarial (FIDE) y la Federación de Productores y Exportadores Agrícolas de Honduras (FEPROEXAAH), el valor de dichos productos cayó en un 20 por ciento en términos nominales durante el periodo 1980-1985 (ver Cuadro 1.1). De continuar esta tendencia, seguramente van a surgir inquietudes acerca de si es acertado el uso de incentivos fiscales y campañas de promoción en vez de modificaciones en la tasa de cambio como medios para alentar la exportación de productos no tradicionales.

Aun cuando casi la mitad del total de las exportaciones se envían a los Estados Unidos, Honduras ha comenzado a diversificar sus mercados a partir de la década pasada. En 1975, cerca del 20 por ciento de las exportaciones tenían como destino Europa y 4 por ciento se mandaban a Japón; para 1985

Cuadro 1.1
Honduras: Valor, Volumen y Unidad de Valor de las Principales
Exportaciones (1970-1985)
(valor en millones de U.S. dolares, volumen en toneladas metricas, y unidad de valor en U.S. dolares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (a)
Exportaciones																
tradicionalas, valor	145.8	169.4	180.7	226.1	224.2	229.2	325.6	427.3	494.1	594	617.3	599.2	535.9	543.3	683.7	643.1
Banana																
Valor	75.3	95.7	90.7	94.0	79.7	61.5	106.7	130.2	141.1	200.0	228.0	213.3	218.3	283.1	231.0	273.5
Volumen	730.5	969.6	816.6	846.6	641.8	362.9	600.6	700.6	716.7	892.7	861.5	766.0	812.2	637.2	740.4	846.2
Unidad de valor	102.0	98.7	107.1	111.0	124.2	169.5	177.7	103.7	196.9	224.0	264.7	278.2	268.2	318.7	308.7	323.2
Cafe																
Valor	25.9	23.3	27.3	47.0	44.0	56.9	100.3	168.2	211.0	196.9	204.1	172.9	153.1	151.2	179.1	185.2
Volumen	25.4	25.1	32.7	39.0	30.9	48.5	43.3	35.9	57.5	66.1	56.0	68.0	57.4	74.3	67.0	71.5
Unidad de valor	1019.7	928.3	834.9	1201.0	1423.9	1173.2	2316.4	4685.2	3669.6	2978.8	3593.3	2542.6	2667.2	2035.0	2641.6	2590.2
Madera																
Valor	16.2	19.2	27.1	39.1	40.7	38.5	48.8	47.2	42.3	42.1	36.2	43.2	44.7	40.4	34.9	31.9
Volumen	369.0	393.0	491.0	591.0	479.0	455.0	430.0	445.0	358.0	36.0	269.0	292.0	301.0	262.8	231.0	213.0
Unidad de valor	43.9	48.9	55.2	66.2	85.0	94.6	94.9	106.1	118.2	125.3	134.6	147.9	118.5	154.2	151.1	149.8
Carne																
Valor	9.7	12.5	16.0	21.8	16.0	18.3	25.6	21.7	38.0	60.0	60.0	46.5	33.9	31.4	21.2	18.2
Volumen	12.3	15.3	17.9	19.5	12.9	16.7	28.7	17.8	22.8	30.0	28.6	23.0	16.2	15.5	9.5	8.6
Unidad de valor	788.6	817.0	893.9	1117.9	1302.3	1895.8	1236.7	1233.0	1716.0	2026.7	2125.9	1953.0	2892.6	2025.8	2231.6	2110.5
Azucar																
Valor	1.2	1.6	2.0	0.0	4.5	7.0	2.2	3.8	5.5	13.3	29.4	46.8	21.6	27.9	25.7	21.7
Volumen	9.0	18.0	12.1	0.0	7.5	10.1	6.7	19.7	22.6	55.2	81.5	83.1	87.5	106.2	89.7	119.3
Unidad de valor	122.4	160.0	165.3	0.0	680.0	693.1	328.4	192.9	243.4	240.9	360.7	568.8	246.9	262.7	206.5	181.9
Camaron y langosta																
Valor	1.4	3.9	2.3	2.2	4.1	10.3	12.3	15.2	15.6	24.3	23.4	26.0	28	36.0	49.0	41.0
Volumen	1.2	2.2	2.5	2.3	1.6	2.5	2.5	3.3	2.5	3.7	3.3	3.6	3.6	4.3	4.0	3.5
Unidad de valor	1166.7	1500.0	920.0	956.5	2562.5	4120.0	4920.0	4606.1	6240.0	6567.6	7870.0	7444.0	7777.8	8372.1	12450.0	11714.3
Tabaco																
Valor	2.3	2.1	2.2	2.9	4.3	5.6	5.9	9.1	9.0	12.4	13.7	13.4	10.0	10.0	8.4	0.7
Volumen	2.2	0.9	1.0	1.4	2.4	2.7	3.2	4.5	4.0	4.5	4.6	4.5	3.2	3.1	2.5	2.3
Unidad de valor	1045.5	2333.3	2200.0	2071.4	1791.7	2074.1	1843.8	2022.2	2045.5	2688.9	2978.3	2977.8	3375.0	3483.9	3360.0	3782.6
Plata																
Valor	5.6	4.3	5.2	6.9	13.1	11.0	13.3	11.0	10.9	17.1	31.0	15.8	9.3	17.6	15.5	16.0
Volumen (onza troy)	3.3	2.0	3.5	3.1	3.5	2.6	3.4	2.7	2.1	2.5	1.6	1.6	1.2	1.6	2.0	2.0
Unidad de valor	1.7	1.5	1.5	2.2	3.7	4.2	4.0	4.4	5.2	6.0	19.9	9.9	7.8	11.0	7.0	5.7
Plomo																
Valor	4.0	2.5	4.1	4.1	6.5	4.0	6.4	7.3	6.4	16.5	10.0	8.4	4.3	4.7	6.3	7.2
Volumen (libras)	31.5	28.1	41.3	39.6	44.5	30.2	47.8	41.4	31.6	43.7	26.9	26.3	19.0	25.5	30.4	41.7
Unidad de valor	8.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
Zinc																
Valor	4.2	4.9	3.0	7.3	10.5	16.1	11.9	12.8	13.5	10.9	10.0	12.3	12.0	20.2	31.8	39.7
Volumen (libras)	32.0	37.6	27.7	44.9	40.5	49.1	37.3	42.2	51.5	36.7	32.3	33.2	32.4	51.1	60.9	184.5
Unidad de valor	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	4.0	0.4	0.5	0.4

Cuadro 1.1
**Honduras: Valor, Volumen y Unidad de Valor de las Principales
 Exportaciones (1970-1985)**
 (valor en millones de U.S. dolares, volumen en toneladas metricas, y unidad de valor en U.S. dolares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (a)
Exportaciones no tradicionales, valor	37.7	26.9	31.4	48.5	76.1	80.5	86.1	102.6	133.5	162.5	203	184.7	140.6	155.4	142.1	162.1
Total del valor de las exportaciones de mercancías (FOB)	183.5	196.4	212.1	266.6	300.3	309.7	411.7	529.9	627.6	756.5	850.3	783	676.5	698.7	745.7	805.1

(a) Preliminar

Fuente: Banco Central

estos porcentajes crecieron al 34 y 6 por ciento respectivamente (ver Cuadro 1.2). Y según las cifras oficiales, Honduras actualmente está importando porcentajes más altos de bienes procedentes de otros países latinoamericanos en vez de los Estados Unidos (ver Cuadro 1.3).

La Figura 1.1 muestra que el déficit comercial se amplió dramáticamente a finales de los setenta y que no ha disminuido desde entonces. La caída en las importaciones que se dió en el periodo 1980-1982 debido a las restricciones impuestas por el gobierno vino aparejada también con una caída en las exportaciones. Sin embargo, estas restricciones propiciaron un mejoramiento temporal en la balanza en cuenta corriente que duró entre 1980 y 1982, pero que se vió posteriormente deteriorado en 1984 y 1985.

El mejoramiento en la cuenta corriente de Honduras en 1985 y 1986 (que pasó de -L.776 millones en 1984 a L. 557) en buena medida, es un reflejo de los altos precios del café y los bajos precios del petróleo. En 1986 el valor total de las exportaciones aumentó en 12 por ciento, en tanto que las demás exportaciones cayeron en un 7 por ciento. Las importaciones aumentaron sólo en un 3 por ciento, pero si se excluyen los combustible y lubricantes que fueron cotizados a bajos precios, entonces el valor de las importaciones en realidad creció en un 12 por ciento.¹

A pesar de la mejoria en el déficit de la cuenta corriente, el déficit global de la balanza de pagos se amplió en 1985 y 1986 debido al bajo nivel del flujo del capital neto que entró al país. Si bien el apoyo del Programa de Estabilización y Recuperación Económica de los Estados Unidos aumentó de L.118 millones en 1984 a L.274 millones en 1986, las entradas de capital de otras fuentes — donantes internacionales, instituciones financieras y capital

1. Fuente: Honduras - Programa de Estabilización y Recuperación Económica PAAD, USAID/Honduras (Mayo 28, 1987).

Cuadro 1.2
Honduras: Evolucion de las Exportaciones
 (Exportaciones, FOB, millones de dolares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
AMERICA	133.8	146.4	144.2	184.3	215.0	218.6	295.0	333.6	427.4	522.4	542.0	513.8	434.0	455.6	459.9	438.5
America del Norte	103.6	125.9	116.9	147.6	146.9	153.0	226.6	251.1	338.2	431.7	429.6	412.1	340.0	365.3	380.7	372.0
United States	103.6	124.8	116.8	147.5	146.9	153.0	225.8	251.0	337.9	431.5	427.7	408.6	338.7	362.7	377.7	369.5
Canada	0.0	1.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.8	0.1	0.3	0.1	1.9	3.8	1.3	2.7	3.0	2.5
America Latina	29.4	20.6	27.3	36.7	68.1	64.0	69.2	82.5	89.1	90.7	113.2	101.3	93.9	90.3	79.2	66.5
America Central	19.4	5.4	5.0	10.0	23.7	26.6	35.7	43.4	49.2	60.0	83.9	65.8	51.9	61.4	47.7	25.5
Guatemala	6.9	2.4	1.6	2.5	6.9	11.3	15.6	21.6	25.7	31.8	38.1	30.6	24.8	28.3	11.7	4.0
Nicaragua	4.1	1.7	3.1	5.4	9.9	10.1	13.0	13.9	11.9	14.1	29.3	18.4	7.2	9.7	14.6	6.5
Costa Rica	7.8	1.3	1.2	2.1	6.9	5.2	6.6	8.0	11.6	14.1	16.5	14.6	9.9	9.6	7.7	7.0
El Salvador	0.4	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.1	0.0	2.3	10.1	13.8	13.7	8.0
Mexico	0.0	0.1	0.1	8.3	0.3	0.7	2.3	8.2	0.2	1.8	0.6	8.3	4.4	0.1	0.1	7.5
Trinidad & Tobago	0.6	1.0	1.5	1.9	2.3	1.6	2.7	4.5	5.1	5.2	8.5	10.4	14.4	15.7	14.4	10.0
Venezuela	0.8	0.0	0.0	0.0	0.0	2.0	5.4	6.6	6.7	5.1	3.1	5.1	6.4	0.1	0.8	1.0
Colombia	0.2	0.3	0.4	0.3	0.6	1.0	0.5	0.9	2.4	1.1	1.2	1.9	1.4	1.3	1.6	1.5
Brazil	0.0	0.1	0.0	0.0	0.3	0.5	0.0	0.0	0.0	0.4	0.9	0.5	0.0	0.1	0.0	0.0
Argentina	0.0	0.0	0.0	0.2	2.3	1.4	0.0	0.0	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dominican Republic	4.9	4.3	6.5	10.6	19.9	15.2	10.7	11.6	4.9	4.0	2.6	1.3	2.2	0.4	0.2	0.0
Other countries	5.7	9.4	13.0	13.4	18.7	15.8	11.9	15.3	20.4	12.8	12.2	15.3	13.2	11.5	14.4	21.0
EUROPA	43.4	41.6	54.0	63.7	61.8	63.4	90.4	150.0	161.3	182.5	226.7	182.2	176.1	154.7	195.2	272.5
West Germany	18.8	23.1	20.7	30.7	29.4	33.1	48.5	93.1	78.0	73.0	95.8	61.6	59.0	34.2	32.9	59.0
Holland	3.1	2.8	7.5	18.7	18.8	12.8	18.7	24.0	32.5	43.0	42.7	25.8	17.6	15.0	23.9	23.5
Belgium	3.5	4.8	3.0	6.3	6.0	7.3	14.1	7.1	7.6	10.3	15.7	29.5	39.6	28.6	37.3	51.0
France	1.8	0.4	0.6	2.0	1.7	0.4	2.3	1.8	13.0	8.3	4.0	4.8	6.0	4.0	2.9	3.5
Spain	1.3	1.1	1.6	5.3	3.4	3.1	3.5	7.5	7.7	10.9	11.5	19.5	21.9	20.0	10.6	20.5
United Kingdom	0.9	1.2	1.3	1.5	1.7	1.8	1.4	1.8	5.8	11.2	20.3	8.7	5.8	10.7	15.9	20.0
Other countries	13.0	8.3	11.4	7.5	8.8	5.0	9.9	14.8	16.9	25.2	36.9	32.4	26.3	42.2	63.7	95.0
Japon	2.4	8.0	6.0	9.6	10.8	11.8	12.2	26.9	14.9	23.9	35.3	46.4	36.7	39.9	50.3	51.5
Resto del Mundo	4.7	7.6	8.0	9.1	13.6	15.9	13.4	19.4	24.1	27.7	45.6	41.5	29.8	48.4	32.3	42.6
TOTAL	183.3	196.4	212.1	266.6	308.3	309.7	411.7	529.9	627.6	756.3	850.3	783.8	676.5	698.7	745.7	805.1

Fuente: Banco Central de Honduras

centralmente administrados tales como los impuestos aduanales, que tratar de alcanzar fines similares, en una forma igualmente atenuada, pero mediante medidas vinculadas a los impuestos a las ventas. Si el gobierno está preparado para dar, ex-ante, exenciones a un gran grupo de productos — por ejemplo, a toda la materia prima, combustibles y bienes de capital — entonces proporcionaría un fuerte incentivo para aquéllos que los utilizan como insumos. Sin embargo, en este caso los beneficiarios principales serían los usuarios. En principio, se podrían emplear las exenciones selectivas al impuesto sobre ventas, como concepciones de excepción, (por ejemplo, como para eximir del pago de este impuesto a las compras de las agencias públicas) y las rebajas selectivas (por ejemplo, la devolución del impuesto al valor agregado a los turistas extranjeros que salen del país). Pero normalmente estas medidas son muy difíciles de administrar, y en algunos casos, dan pie a que se susciten los abusos. Esto sucede particularmente cuando se conoce el conjunto de necesidades, que atañen, por ejemplo, a las empresas grandes, pero que en el momento de realizar el diagnóstico y el estudio de la situación de otros negocios es menos claro. En Honduras, las rebajas selectivas han sido motivo de frustración más que una ayuda para los negocios que las han recibido. Se dan largas demoras en obtener la devolución de su dinero. Más aún, la estructura global del sistema tributario hondureño, como el de la mayoría de los países en desarrollo, inhibe el uso de concesiones relacionadas con los impuestos indirectos como un instrumento promocional debido al efecto de pérdida en los ingresos que se generan.

En el caso de Honduras, se da otra complicación adicional relacionada con el diseño de las políticas, muy similar a otras situaciones paralelas que se han dado en la experiencia de muchos otros países. Las concepciones que usualmente se otorgan sobre los impuestos directos, con frecuencia, hacen muy poco por las empresas pequeñas y microempresas cuya obligación fiscal efectiva es cero. Pero también se dan dificultades por el lado de los impuestos sobre las ventas, aún en un sistema como el de Honduras que

Cuadro 1.3
Honduras: Evolucion de las Importaciones
(Importaciones, CIF, millones de dolares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
AMERICA	165.9	119.1	133.2	177.9	282.2	305.4	344.2	426.9	519.9	635.4	759.7	721.8	556.5	685.1	678.6	662.8
America del Norte	94.1	84.2	89.9	111.6	174.0	174.1	211.5	255.9	307.2	371.2	444.1	407.7	282.4	304.0	345.2	328.3
United States	91.5	81.5	85.1	107.2	165.4	166.6	198.2	248.7	292.8	358.1	426.2	389.1	273.5	294.1	324.2	318.8
Canada	2.6	2.7	4.8	4.4	8.6	7.5	13.3	7.2	14.4	13.1	17.9	18.6	8.9	9.9	21.0	9.5
America Latina	71.8	34.9	43.3	66.3	108.2	131.3	132.7	171.0	212.7	264.2	315.6	314.1	274.1	381.1	333.4	334.5
America Central	54.9	16.3	22.3	32.4	42.0	51.7	58.4	71.2	91.6	97.6	103.5	118.1	86.2	184.8	99.8	95.5
Guatemala	28.5	8.1	9.4	16.2	21.2	23.7	26.6	32.9	44.0	50.0	57.7	68.8	48.8	54.7	41.3	44.0
Nicaragua	14.0	3.3	7.8	9.3	18.3	13.8	16.0	18.9	22.0	18.1	14.5	13.3	8.9	3.6	4.2	3.8
Costa Rica	12.4	4.9	5.2	4.9	18.5	14.2	15.1	19.4	25.6	29.5	31.4	42.5	26.1	34.3	44.6	37.5
El Salvador	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	1.5	3.9	8.2	8.9	11.8
Mexico	2.9	2.8	4.0	3.0	7.4	8.3	9.8	14.2	17.2	21.0	22.6	24.5	15.2	28.3	52.9	41.8
Trinidad & Tobago	0.1	0.6	0.2	0.2	0.7	0.5	33.6	26.9	25.8	27.2	39.9	91.8	107.8	32.7	31.8	2.9
Venezuela	10.6	11.6	12.5	22.7	50.4	59.2	14.9	33.3	43.7	66.7	111.1	40.4	27.8	68.7	58.6	115.5
Colombia	1.8	1.7	1.8	2.1	2.6	2.2	3.6	3.4	3.4	5.1	4.7	3.9	2.9	5.4	5.6	6.0
Brazil	0.3	0.2	0.3	0.6	1.1	6.0	6.8	8.3	14.5	20.8	17.8	16.3	8.4	10.1	14.4	11.5
Argentina	0.1	0.1	0.2	0.7	1.6	0.7	0.9	2.3	3.9	3.5	2.9	2.6	1.8	1.2	1.5	2.5
Dominican Republic	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.6	0.5	0.7	1.3	1.5
Other countries	1.1	1.6	2.0	4.5	2.3	2.5	4.7	11.2	12.0	22.2	12.7	15.8	24.1	49.3	63.3	56.8
EUROPA	36.7	41.3	42.8	52.6	76.4	57.4	67.1	77.5	98.3	115.2	135.2	152.7	94.1	141.6	145.1	140.5
West Germany	12.1	10.7	10.0	11.0	18.7	13.8	21.2	20.6	24.3	22.3	28.7	34.1	22.6	28.8	37.2	34.5
Holland	5.5	6.9	7.7	8.2	15.8	6.2	8.8	6.8	10.5	13.9	19.0	20.7	12.6	23.0	17.0	21.0
Belgium	3.4	4.4	4.2	6.5	11.5	5.9	7.1	6.6	5.9	8.0	9.6	10.4	5.7	7.4	6.2	8.0
France	1.2	1.6	2.0	3.3	4.7	3.8	3.7	4.3	8.3	9.0	14.0	14.5	6.6	22.6	11.5	13.3
Spain	0.3	0.9	1.8	2.1	2.0	2.4	4.1	4.5	6.6	6.7	8.5	9.0	4.8	5.5	8.4	10.5
United Kingdom	6.0	6.4	6.5	6.5	8.6	11.8	9.6	14.4	18.4	19.9	23.5	17.6	14.0	15.2	15.2	15.5
Other countries	7.8	10.7	10.4	15.1	15.3	13.7	12.7	20.4	24.5	35.6	32.0	46.6	27.9	38.9	49.6	37.5
Japon	17.9	21.8	15.1	26.6	26.3	26.6	39.9	63.6	61.8	68.0	99.3	63.0	45.2	36.7	43.8	51.5
Resto del Mundo	3.2	4.2	5.8	18.9	33.9	14.5	18.4	31.2	31.3	41.3	45.4	38.1	69.9	36.8	53.2	99.4
TOTAL	222.8	191.3	195.9	268.8	418.9	483.8	469.8	599.8	711.5	852.0	1039.5	976.5	765.7	822.7	928.7	953.5

Fuente: Banco Central de Honduras

privado — disminuyeron. A su vez, la fuga de capitales, supuestamente menor que la que se dió a principios de los años 80, también continuó minando los recursos de la economía. El resultado neto ha sido un deterioro de la cuenta de capital que pasó de L.690 millones en 1984 a L.458 en 1986 (ver Cuadro 1.4).

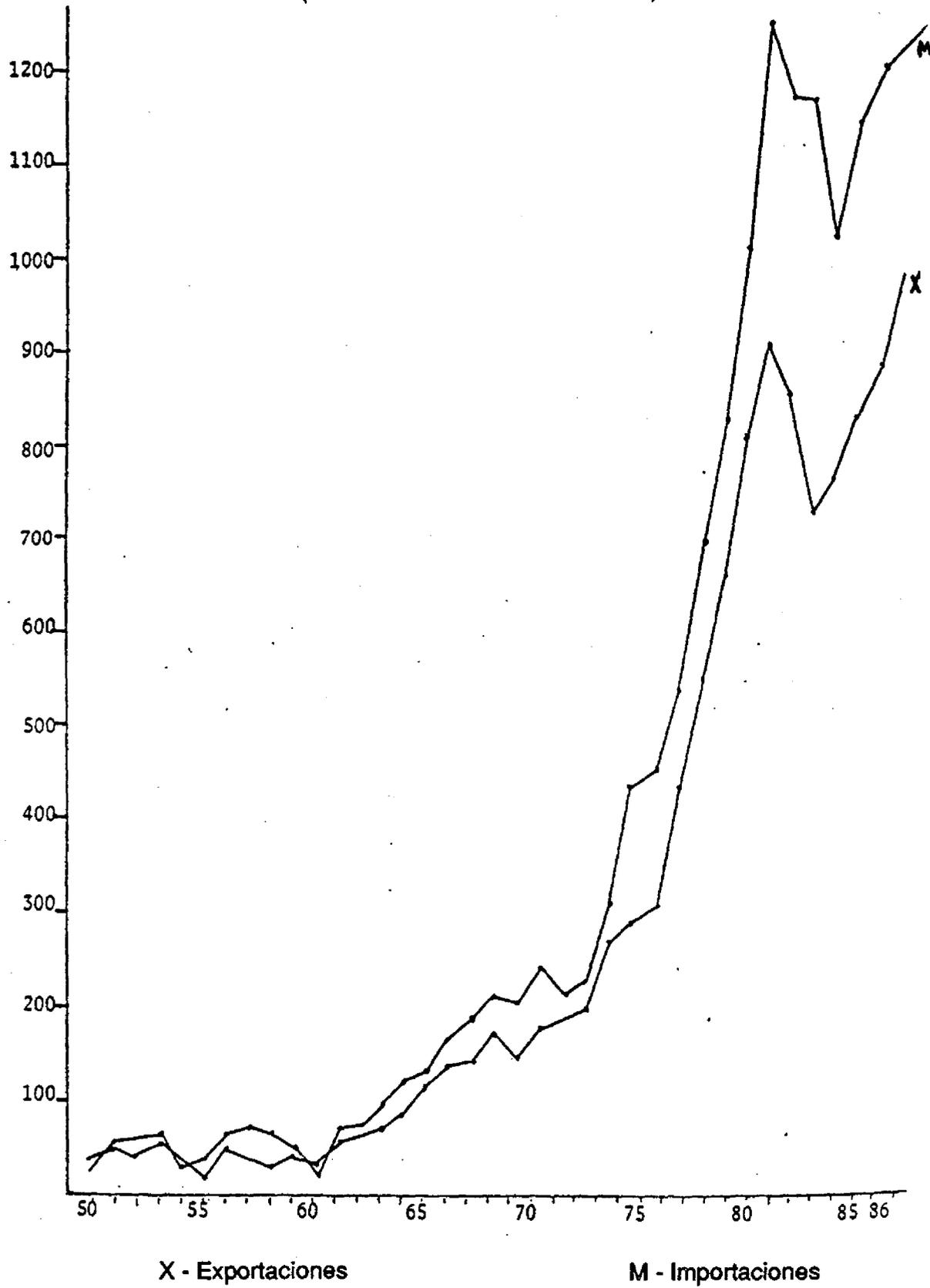
Honduras está dependiendo peligrosamente de los Fondos de Apoyo Económico (FAE) de los Estados Unidos. En 1986, dichos fondos eran equivalentes al 22 por ciento del déficit fiscal y al 39 por ciento del déficit de la cuenta corriente. Para 1987, la asistencia económica de los Estados Unidos aumentará a más de U.S.\$200 millones — una cantidad sumamente alta para un país con sólo cuatro millones de habitantes. Estos fondos sirven para disfrazar el efecto del déficit comercial, y de los otros desequilibrios. En consecuencia, esto podría producir demoras en la implantación de cambios de política, difíciles pero necesarios, para restablecer la economía. Si se evitan tales cambios, es probable que Honduras se vea en una posición extremadamente vulnerable, una vez que la asistencia de los Estados Unidos y los precios del café vuelvan a sus niveles históricos más bajos. Por consiguiente, el estudio apoya la política de la misión de la USAID en Honduras en cuanto a la necesidad de vincular los flujos financieros a un programa de estabilización económica.

Estructura de la Economía

Por Sector

El sector agrícola sigue siendo el sector dominante en la economía hondureña. En 1986, dicho sector generó alrededor de un cuarto del PIB del país y empleó a casi la mitad de la fuerza laboral (ver Cuadro 1.3). Sin embargo, la Encuesta Agrícola Nacional de 1980 mostró que cerca del 90 por ciento de los trabajadores agrícolas son contratados únicamente en forma

Figura 1.1
Honduras: Exportaciones e Importaciones (1950-1986)
(millones de U.S. dolares)



Fuente: Basado en información del GDH

Cuadro 1.4
Honduras: Balanza de Pagos (1984-1987)
(millones de lempiras)

	Activo	Pasivo	Saldo									
CUENTA CORRIENTE			-775.9			-652.0			-558.6			-671.5
Bienes y Servicios	1726.3	2522.8	-796.5	1867.7	2544.3	-676.2	2063.8	2646.4	-582.6	2013.6	2672.1	-658.5
Comercio de mercancías FOB	1474.8	1789.1	-295.6	1610.1	1758.3	-148.2	1801.8	1806.2	-2.4	1751.5	1177.7	-78.2
Fletes y mercancías	14.7	149.4	-134.7	16.1	148.6	-132.3	18.6	151.9	-133.9	17.5	154.4	-136.9
Viajes	47.8	49.3	-2.3	49.0	33.8	-4.9	52.8	60.8	-8.9	53.5	69.0	-15.5
Ingreso por inversión directa	0.0	113.1	-113.1	0.0	116.8	-116.0	0.0	135.8	-135.0	0.0	140.0	-140.0
Intereses y dividendos	27.7	273.1	-246.1	25.5	298.0	-273.1	22.9	323.3	-301.3	20.1	106.0	-85.9
Otros servicios gubernamentales	28.6	9.3	19.1	29.0	18.8	19.0	38.9	17.0	18.0	30.0	17.0	18.0
Otros servicios privados y transporte	134.3	158.1	-23.8	138.6	166.9	-22.0	148.8	160.0	-20.0	141.0	112.0	-22.0
Menos: bienes y servicios	1678.6	2135.9	-437.3	1842.2	2120.9	-287.7	2041.6	2138.1	-146.3	1993.5	2228.1	-232.6
Transferencias	38.0	17.4	28.4	42.8	18.9	24.1	45.0	19.8	26.0	52.0	20.0	32.0
CUENTA DE CAPITAL			690.1			542.2			458.8			461.0
Transferencias Oficiales	178.6	5.6	173.0	272.2	5.8	266.4	296.7	6.0	290.7	257.0	6.0	251.0
De las cuales: Ayuda de U.S.A.	151.6	0.0	151.6	222.3	0.0	222.3	273.7	0.0	273.7	232.5	6.0	232.5
Donación ESF	110.9	0.0	110.9	178.1	0.0	178.1	215.0	0.0	215.0	172.5	0.0	172.5
Donación DA	26.4	0.0	26.4	37.4	0.0	37.4	31.5	0.0	31.5	54.0	0.0	54.0
Donación PL-480	7.2	0.0	7.2	6.8	0.0	6.8	7.2	0.0	7.2	6.0	0.0	6.0
Otras transferencias	27.0	5.6	21.4	49.9	5.8	44.1	23.0	6.0	17.0	24.5	0.0	15.5
Capital Privado			-39.2			-65.0			-2.0			52.5
Inversión directa			48.9			55.0			60.8			60.0
Préstamos de mediano y largo plazo	4.2	115.1	-111.6	8.9	64.7	-55.8	7.9	74.9	-67.0	10.0	27.2	-17.2
Préstamos de corto plazo (2)	128.7	89.2	31.3	94.1	158.3	-64.2	113.8	108.0	5.8	100.0	96.0	10.0
Capital Oficial			500.0			412.7			209.7			216.9
Gobierno Central	541.6	47.2	494.4	423.0	79.7	343.3	322.3	81.0	241.5	372.5	111.6	260.9
Resto del gobierno general	0.0	0.2	-0.2	0.0	1.8	-1.8	0.0	1.1	-1.1	0.0	1.5	-1.5
Resto del sector público	126.6	40.2	86.4	114.1	42.9	71.2	28.2	50.9	-30.7	35.7	78.2	-42.5
Sistema Financiero			47.7			-14.1			16.8			-58.1
Banco Central	118.5	36.4	74.1	143.5	135.8	7.7	148.1	104.9	43.2	59.3	73.4	-34.0
Otros bancos oficiales	6.6	32.2	-25.6	0.9	32.8	-31.9	0.0	23.7	-23.7	0.0	23.8	-23.1
Bancos privados e instituciones de ahorro	3.1	3.9	-0.8	14.1	4.8	18.2	18.4	13.9	-3.5	5.0	4.0	-1.0
Transacciones con agencias Monetarias Internacionales			-3.0			0.0			-6.4			0.0
Asignación de DEG			-0.6			0.0			0.0			0.0
Errores y omisiones, netos			-67.2			-104.0			-50.0			0.0
BALANZA TOTAL			-65.8			-189.2			-96.6			-164.6

Cuadro 1.4
Honduras: Balanza de Pagos (1984-1987)
(millones de lempiras)

	Activo	Pasivo	Saldo	Activo	Pasivo	Saldo	Activo	Pasivo	Saldo	Activo	Pasivo	Saldo
Ajuste en los pasivos transferibles de corto plazo del Banco Central de las cuales:												
a. FMI			-85.8			-44.4			-100.5			-100.8
b. Otros			-3.4			-30.9			-100.5			-100.0
			0.8			-14.4			0.0			0.8
FINANCIAMIENTO REQUERIDO			89.2			153.6			199.1			264.6
Brecha de financiamiento			89.2			153.6			199.1			264.6
1. Cambio neto en otras reservas internacionales del Banco Central (aumentos: -) de las cuales:			22.3			13.2			103.9			100.0
Cambio en reservas brutas			-36.8			41.2			-17.4			0.0
Cambio en obligaciones de corto plazo			-7.7			34.4			86.5			0.0
2. Atrasos en el pago de la deuda externa												
Principal			63.3			63.6			76.2			97.6
Intereses			3.4			6.4			14.0			0.0
3. Pasivos de corto plazo del Banco Central reestructurados al mediano plazo			0.0			66.2			11.0			90.4
4. Obligaciones de mediano plazo del Banco Central reestructuradas			0.0			0.0			0.0			36.6
Cambio en las reservas internacionales netas del Banco Central (excluye depósitos por atrasos)			18.9			-31.2			3.4			0.0

(1) Ajustada para incluir pagos por atrasos

(2) Incluye otros créditos, tales como letras de crédito

(3) Supone la que la adopción del programa de estabilización generó medidas fiscales y monetarias que mantienen la presión conforme es necesario

(4) Ajustado para incluir los pasivos de corto plazo reprogramados a mediano plazo

temporal y que no perciben el salario anual necesario como para satisfacer sus necesidades primordiales.² El gobierno de Honduras considera que la expansión de las oportunidades de trabajo productivo en el sector industrial es crucial para poder absorber a los trabajadores agrícolas subempleados.

A pesar de que la participación del sector manufacturero en el PIB y el empleo se han incrementado en los últimos quince años — representando cerca del 10 y más del 12 por ciento del PIB en 1970 y 1986, respectivamente — el sector ha tenido un comportamiento poco alentador. La producción manufacturera creció a una tasa promedio razonable del 5.6 por ciento anual en términos reales durante los años 70, pero disminuyó en un 2.5 por ciento anual durante 1981-85. Una limitante, frecuentemente mencionado y que afecta al crecimiento del sector manufacturero, es el tamaño tan pequeño del mercado interno, siendo la población de Honduras de sólo 4.1 millones. De igual importancia es el bajo nivel del poder adquisitivo de la mayoría de la población hondureña debido a los altos niveles de desempleo, baja productividad y bajos salarios — el ingreso por habitante promedio se estima en \$730, siendo el segundo más bajo en América Latina. Estas condiciones se agravaron a principios de los años 80 con el deterioro de la economía mundial, la escasez de divisas, la apreciación del Lempira, y las restricciones comerciales impuestas por los socios comerciales regionales.

Tal como sucede con otros países en desarrollo, el subsector que ha experimentado el mayor auge durante los últimos quince años ha sido el de la administración pública y defensa. Durante 1970-80, este subsector creció en un promedio de casi un 8 por ciento anual (a precios constantes, ver Cuadro 1.5). Sólo al comienzo de 1980, la tasa de crecimiento disminuyó significativamente debido a la adopción de medidas de austeridad. Todo el

2. El Plan Nacional de Desarrollo estima que se requieren de L.31.40 por mes para cubrir las necesidades básicas en las áreas rurales.

Cuadro 1.5
Honduras: Producto Interno Bruto por Sector
(millones de lempiras de 1966)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (a)
Produccion Primaria	433.0	468.0	475.0	504.0	474.0	422.0	453.0	479.0	522.0	561.0	577.0	584.0	591.0	606.0	626.0	639.0
Agricultura	407.0	444.0	449.0	470.0	429.0	389.0	425.0	440.0	485.0	518.0	539.0	548.0	552.0	567.0	584.0	599.0
Mineria	26.0	24.0	26.0	34.0	45.0	33.0	28.0	30.0	37.0	43.0	38.0	36.0	39.0	39.0	42.0	40.0
Produccion Secundaria	226.0	236.0	246.0	258.0	261.0	272.0	294.0	322.0	352.0	383.0	403.0	404.0	389.0	379.0	389.0	385.0
Manufacturas	170.0	178.0	185.0	192.0	190.0	195.0	215.0	236.0	259.0	280.0	295.0	296.0	279.0	268.0	274.0	268.0
Construccion	42.0	44.0	45.0	47.0	52.0	54.0	56.0	64.0	67.0	72.0	74.0	71.0	74.0	75.0	78.0	78.0
Servicios Publicos	14.0	14.0	16.0	19.0	19.0	23.0	23.0	22.0	26.0	31.0	34.0	37.0	36.0	36.0	37.0	39.0
Servicios	513.0	537.0	573.0	606.0	624.0	619.0	654.0	733.0	804.0	836.0	859.0	863.0	866.0	846.0	857.0	885.0
Transporte y Comunicaciones	81.0	85.0	92.0	100.0	101.0	97.0	99.0	107.0	115.0	120.0	120.0	125.0	126.0	123.0	127.0	130.0
Comercio	140.0	143.0	146.0	161.0	166.0	153.0	164.0	201.0	221.0	222.0	230.0	232.0	228.0	220.0	227.0	237.0
Banca, Seguros y Bienes Raices	31.0	35.0	38.0	42.0	49.0	50.0	53.0	63.0	71.0	73.0	74.0	73.0	69.0	68.0	69.0	72.0
Vivienda	88.0	92.0	96.0	101.0	108.0	111.0	117.0	123.0	132.0	136.0	143.0	142.0	142.0	141.0	141.0	145.0
Administracion Publica y Defensa	40.0	44.0	54.0	48.0	45.0	45.0	54.0	60.0	68.0	83.0	86.0	90.0	93.0	93.0	94.0	96.0
Servicios Personales	133.0	138.0	147.0	154.0	157.0	163.0	167.0	179.0	197.0	202.0	206.0	201.0	208.0	201.0	199.0	205.0
PIB a precios de factor	1172.0	1241.0	1294.0	1368.0	1359.0	1313.0	1401.0	1534.0	1678.0	1780.0	1839.0	1851.0	1846.0	1831.0	1872.0	1909.0
Impuestos indirectos Menos	125.0	126.0	128.0	134.0	141.0	142.0	171.0	218.0	204.0	230.0	226.0	238.0	206.0	215.0	227.0	251.0
PIB a precios de mercado	1297.0	1367.0	1422.0	1502.0	1508.0	1454.5	1572.4	1752.3	1882.0	2010.0	2065.0	2089.0	2052.0	2046.0	2099.0	2160.0

(a) Preliminar

Fuente: Banco Central

sector de los servicios creció en una tasa del 5.3 por ciento entre los años de 1970-80 y después decayó a un 0.6 por ciento por año de 1980-85.

Por Sub-Sectores Industriales

El procesamiento de alimentos, bebidas, tabaco y textiles han sido tradicionalmente los subsectores industriales más importantes de Honduras. En 1986, estos subsectores en conjunto generaron casi la mitad del valor de la producción industrial y un 45 por ciento del valor agregado industrial y del empleo (ver Cuadros 1.6 y 1.7). Por orden de importancia, los siguientes subsectores, productos de cuero, procesamiento de madera y fabricación de papel, constituyeron aproximadamente el 20 por ciento de la producción industrial.

Tal como se muestra en el Cuadro 1.8, la producción industrial en casi todos los subsectores cayó en el período 1984-85, pero muchos empezaron a recuperarse al siguiente año. De acuerdo a estimados oficiales, los productos de cuero y goma sufrieron el impacto más fuerte. En 1987, hay indicios de que los textiles, la confección, los cosméticos, las destilerías y el calzado de cuero y sintéticos sufrían una baja en las ventas debido a su incapacidad para competir con los productos importados más baratos provenientes de otros países de América Central. De acuerdo a los resultados que arrojan las encuestas de DAI (ver el Anexo A para la explicación sobre la metodología), las empresas entrevistadas en los sectores de ropa y calzado reportaron una baja de un 30-50 por ciento en las ventas durante 1987, debido al considerable contrabando de artículos procedentes de El Salvador, Guatemala, Panamá, Nicaragua y México. Las compañías más pequeñas han respondido reduciendo su capacidad y el número de los empleados; algunas empresas más grandes están intentando atraer compradores extranjeros. Dado que las estadísticas sobre el número de negocios en quiebra o las cifras de ventas

Cuadro 1.6. Honduras: Composición del Valor Agregado Industrial
(1974, 1984, 1986)
(Clasificación ISIC)
(en porcentajes)

Sector/Años	1974*	1984	1985	1986
Procesamiento de alimentos, bebidas, tabaco, textiles	47.7	44.0	44.9	44.9
Industria del cuero/calzado	12.3	15.0	14.9	14.8
Industria de la madera	13.8	10.9	10.1	10.0
Fabricación de papel, impresiones y publicaciones	5.5	3.0	3.1	2.9
Productos químicos y productos del aceite y hule	7.7	13.1	12.9	13.3
Productos minerales no metálicos a excepción de productos del aceite	5.8	6.8	7.2	7.1
Industrias básicas metálicas	2.5	5.2	5.1	5.0
Productos metálicos, maquinaria y equipo	4.4	0.9	0.8	0.9
Otras industrias manufactureras	0.6	1.1	1.0	1.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

*Promedio 1972, 1973, 1974.

Fuente: Cálculos preparados por el equipo de estudio, basándose en información del GDH.

Cuadro 1.7. Honduras: Distribución del Empleo Industrial
por Sectores (1974, 1984-86)
(Clasificación ISIC)
(en porcentajes)

Sector/Años	1974*	1984	1985	1986
Procesamiento de alimentos, bebidas, tabaco, textiles	34.2	44.1	44.5	44.2
Industria del cuero/calzado	16.8	20.0	19.9	19.7
Industria de la madera	21.7	10.9	11.0	10.9
Fabricación de papel, impresiones y publicaciones	6.8	3.9	4.1	4.2
Productos químicos y productos del aceite y hule	8.2	5.1	5.3	5.3
Productos minerales no metálicos a excepción de productos del aceite	4.9	4.8	5.1	5.0
Industrias básicas metálicas	2.1	6.2	5.9	6.1
Productos metálicos, maquinaria y equipo	4.5	2.0	1.8	2.0
Otras industrias manufacturadas	0.8	3.0	2.4	2.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

*Promedio 1972, 1973, 1974.

Fuente: Cálculos preparados por el equipo de estudio, basados en datos del Cuadro 1.6.

Cuadro 1.8
Honduras: Sector Industrial: Valor Bruto de la Produccion (1984-1987)
(en miles de Lempiras, 1966)

ISIC	Subsector Economico	1984	1985	1986	1987	Tasa de Crecimiento		
						1984/85	1985/86	1986/87
	A. Industrias tradicionales	721,953.2	718,835.7	711,213.2	719,150.3	-0.5	-1.0	1.1
3111	Destace de Ganado, preparacion de Carne	53,870.0	53,540.0	51,733.8	52,386.7	-0.6	-3.4	1.3
3114	Preparacion de Pescado y Mariscos	14,328.6	15,150.1	15,376.8	15,607.5	5.7	1.5	1.5
3118	Procesamiento de Azucar	74,816.0	73,992.0	70,822.3	69,529.3	-1.1	-4.3	-1.8
	Otros productos alimenticios	280,437.7	279,822.5	280,061.6	280,952.0	-0.2	0.1	0.3
313	Bebidas	72,421.5	71,454.2	70,531.7	71,968.0	-1.3	-1.3	2.0
314	Tabaco	17,615.4	19,143.9	18,197.5	18,379.5	8.7	-4.9	1.0
321	Textiles	72,834.5	72,763.1	70,778.8	72,635.2	-0.1	-2.7	2.6
322	Ropa	20,669.6	20,506.0	20,958.8	21,730.5	-0.8	2.2	3.7
323	Productos de Cuero	5,832.0	4,120.2	4,331.0	4,568.6	-29.4	5.1	5.5
324	Zapatos de Cuero	8,854.7	8,900.3	9,051.5	9,723.3	0.5	1.7	7.4
331	Productos de madera	69,602.3	69,261.0	69,607.3	70,651.5	-0.5	0.5	1.5
332	Muebles de madera	9,668.5	9,087.2	9,215.5	9,676.8	-6.0	1.4	5.0
342	Impresos	11,620.1	11,910.6	11,978.0	12,680.6	2.5	0.6	5.9
390	Otros	9,382.3	8,884.6	8,568.6	8,660.8	-5.3	-3.6	1.1
	B. Bienes Intermedios	237,134.1	277,181.4	231,959.0	238,587.4	-4.7	2.1	2.9
341	Productos del papel	29,662.2	28,807.0	29,670.0	30,829.2	-2.9	3.0	3.9
355		5,819.4	4,927.5	5,233.3	5,555.6	-15.3	6.2	6.2
351-2-6	Productos Quimicos	117,869.4	111,245.6	112,375.1	114,622.4	-5.6	1.0	2.0
353-4	Refinamiento del Petroleo	26,906.5	25,606.0	26,953.0	28,342.0	-4.8	5.3	5.2
361-2-9	Minerales no Metalicos	56,876.5	56,595.3	57,727.6	59,238.2	-0.5	2.0	2.6
	C. Bienes de Produccion y no Duraderos	38,520.6	40,000.0	41,204.8	42,645.2	3.8	3.0	3.5
37 & 38	Productos basicos metalicos							
	Bienes mecanicos	38,520.6	40,000.0	41,204.8	42,645.2	3.8	3.0	3.5
	TOTAL	997,607.9	985,717.1	984,377.0	1,000,382.9	-1.2	-0.1	1.6

Fuente: Secretaria de Planificacion, Coordinacion y Presupuesto.

por línea de producto no estaban disponibles, fue imposible cuantificar la magnitud del problema.

Distribución Regional

Cerca del 75 por ciento de las industrias registradas están ubicadas en dos zonas del país — cerca de la ciudad capital de Tegucigalpa y en San Pedro Sula (ver Cuadro 1.9). En forma más general, gran parte de la actividad económica se realiza dentro del corredor que va de La Ceiba hasta el complejo de Puerto Cortés/San Pedro Sula en el norte y luego pasa por el centro del país incluyendo a Comayagua, hasta el otro complejo de Tegucigalpa/Camayagua en el sur. Estas áreas están equipadas con la infraestructura que necesitan las empresas grandes — agua, electricidad y carreteras. La política industrial, mediante el establecimiento de la zona libre industrial y la próxima zona de procesamiento de exportaciones, intenta concentrar a la industria en estas áreas contenidas.

El estudio de la Universidad del Estado de Michigan, sin embargo, revela que las empresas rurales pequeñas se encuentran desperdigadas por todo el país. No se encontró una información precisa disponible sobre la distribución de dichas empresas no registradas.

Distribución por Tamaño de la Empresa

Industria Hondureña

El censo muestra que la estructura industrial de Honduras está dominada por microempresas, con relativamente pocas empresas pequeñas, medianas y grandes. Casi el 98 por ciento de las firmas hondureñas están dentro de la categoría de la microempresa (menos de 5 empleados) de acuerdo al Censo Industrial de 1974 (ver Cuadro 1.10). Las encuestas de la

Cuadro 1.9. Distribución Regional de las Industrias (1986)

Departamentos	No. Total de Firmas	%
Atlántida	136	4.39
Colón	8	0.25
Comayagua	62	2.00
Copán	49	1.58
Cortés	1,073	34.61
Choluteca	110	3.55
El Paraiso	55	1.77
Francisco Morazán	1,241	40.03
Gracias a Dios	1	0.03
Intibuca	10	0.30
Islas de la Bahía	21	0.68
La Paz	14	0.45
Lempira	136	4.39
Ocotepeque	18	0.58
Olancho	86	2.77
Santa Barbara	58	1.87
Valle	36	1.16
Yoro	95	3.06
TOTAL	3,209	100.00

Fuente: Directorio Nacional de Establecimientos Industriales, Dirección de Estadística - Septiembre 1986.

Cuadro 1.10. Distribución de las Empresas Industriales por Tamaño (1975)

	Número de Firmas	Porcentaje del Total	Empleo	Porcentaje del Total	Valor Bruto	Porcentaje del Total	Producto	Porcentaje del Total
Artesano (1-4)	36,973	97.8	50,137	57.1	59	0.0		
Pequeño (5-19)	476	1.3	4,606	5.3	17,166	7.1	60,473	6.1
Mediano (20-99)	292	0.8	13,012	14.8	79,769	33.2	397,396	40.3
Grande (Mas de 100 empleados)	81	0.2	19,975	22.8	143,485	59.7	528,219	53.6
TOTAL	37,822	100.0	87,730	100.0	240,479	100.0	986,088	100.0

Fuente: Stallman, Judith & Pease, James "Programas y Políticas de Industrialización Rural en Honduras: Una Investigación Preliminar" Oficina Internacional de Trabajo, Ginebra.

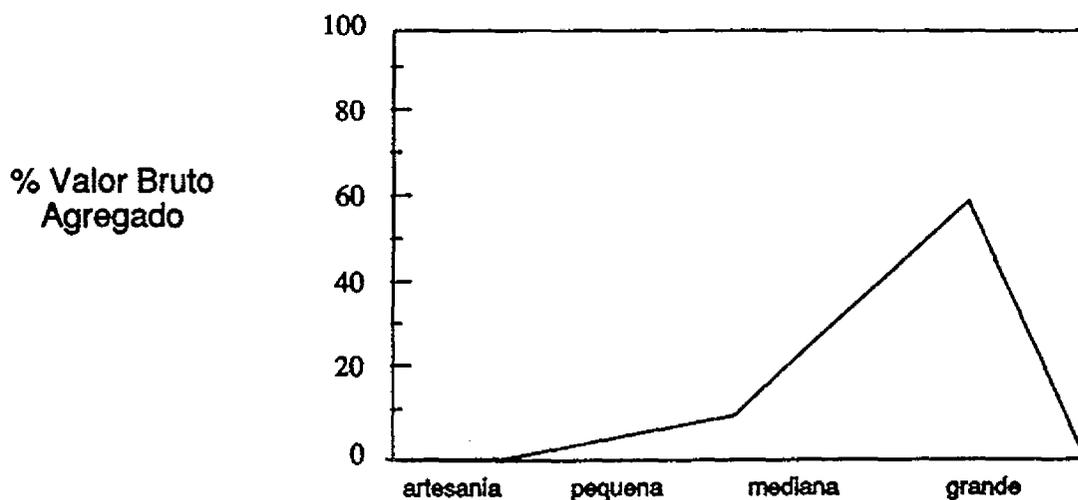
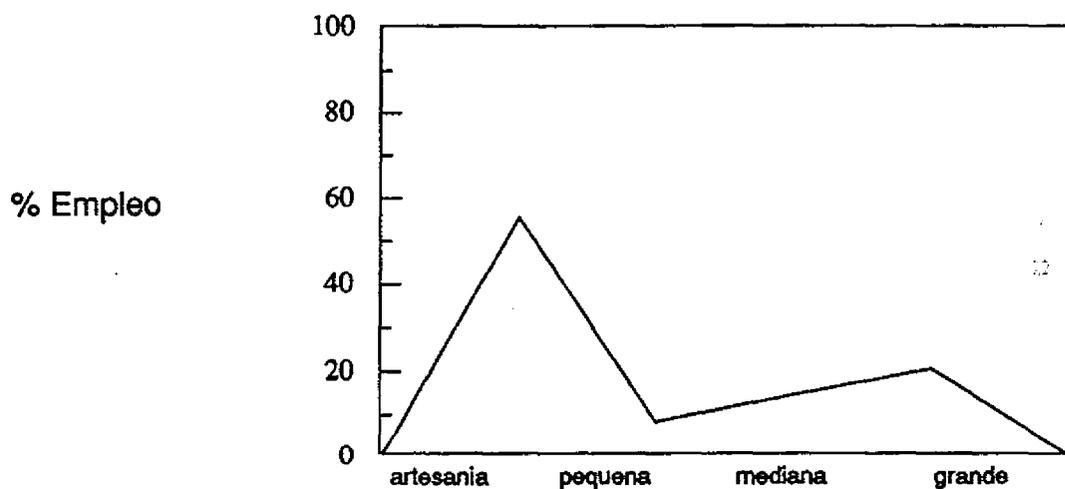
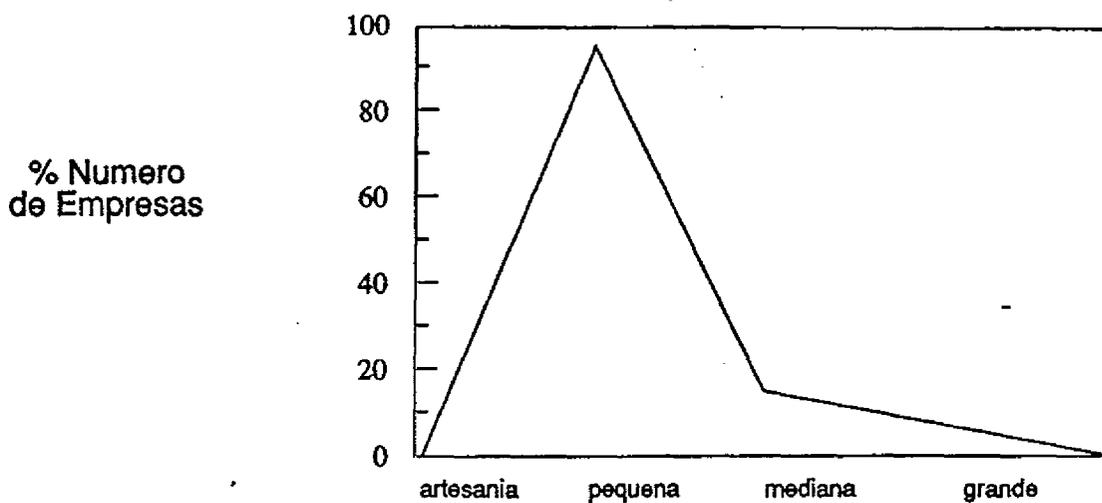
Industria Rural realizadas por la Universidad del Estado de Michigan en 1979 demuestran una subestimación en el número de pequeñas empresas rurales por lo que el porcentaje podría ser ligeramente más alto. Esta encuesta también mostró que el 60 por ciento eran establecimientos de un solo operario — la más pequeña de las pequeñas. Un 35 por ciento adicional tenía de 2 a 5 trabajadores.³

Tal como se muestra gráficamente en la Figura 1.2, las micro y grandes empresas contribuyen en mayor proporción al empleo, mientras que la contribución de las empresas pequeñas es relativamente menor. Sin embargo, a comienzos de los años 70, las firmas medianas y grandes produjeron cerca del 90 por ciento del valor agregado y producto industrial. Los niveles de empleo fueron utilizados por el Censo Industrial de 1974 para clasificar las firmas. Las empresas micro, pequeñas, medianas y grandes fueron definidas, respectivamente, como las que tienen de 1-4, 5-19, 20-99 y más de 99 empleados. La definición utilizada para clasificar a las empresas para obtener beneficios industriales y la que usó el equipo encuestador se basan en el valor de la inversión en maquinaria y equipo de la empresa. De acuerdo a esta definición, las micro, pequeñas y medianas empresas no pueden exceder de L.10,000, L.50,000 y L.400,000 respectivamente, en cuanto al valor del equipo. Las dos definiciones son complementarias y normalmente se traslapan.

El Censo Industrial de 1974 provee la información disponible más reciente sobre la distribución por tamaño de las empresas en Honduras. Esto demuestra una preocupante falta de empresas de pequeña y mediana escala. En conversaciones sostenidas con los gerentes de los cuatro subsectores seleccionados por el equipo para hacer una investigación

3. Fuente: "Industrias de Pequeña Escala en Países en Desarrollo: Evidencia empírica e implicación de políticas" Borrador, Carl Liedholm y Donald Mead, Universidad del Estado de Michigan, Diciembre de 1986.

Figura 1.2
Distribucion por Tamanos de las Empresas Industriales
por el Numero de Empresas, Empleo, y Valor Bruto Agregado (1985)
(porcentaje del total)



Fuente: Censo Industrial de 1974

exhaustiva (ver la explicación de la Metodología en el Anexo A) — las industrias procesadores de alimentos, de ropa, producción de calzado y de muebles de madera — indican que la situación no ha cambiado en los últimos quince años. Estos subsectores aún están dominados por una multitud de microempresas, muchas de las cuales están operando informalmente, además de unas pocas empresas grandes. Existen relativamente pocas empresas pequeñas (particularmente las que están primero en esa categoría) o empresas de mediana escala.

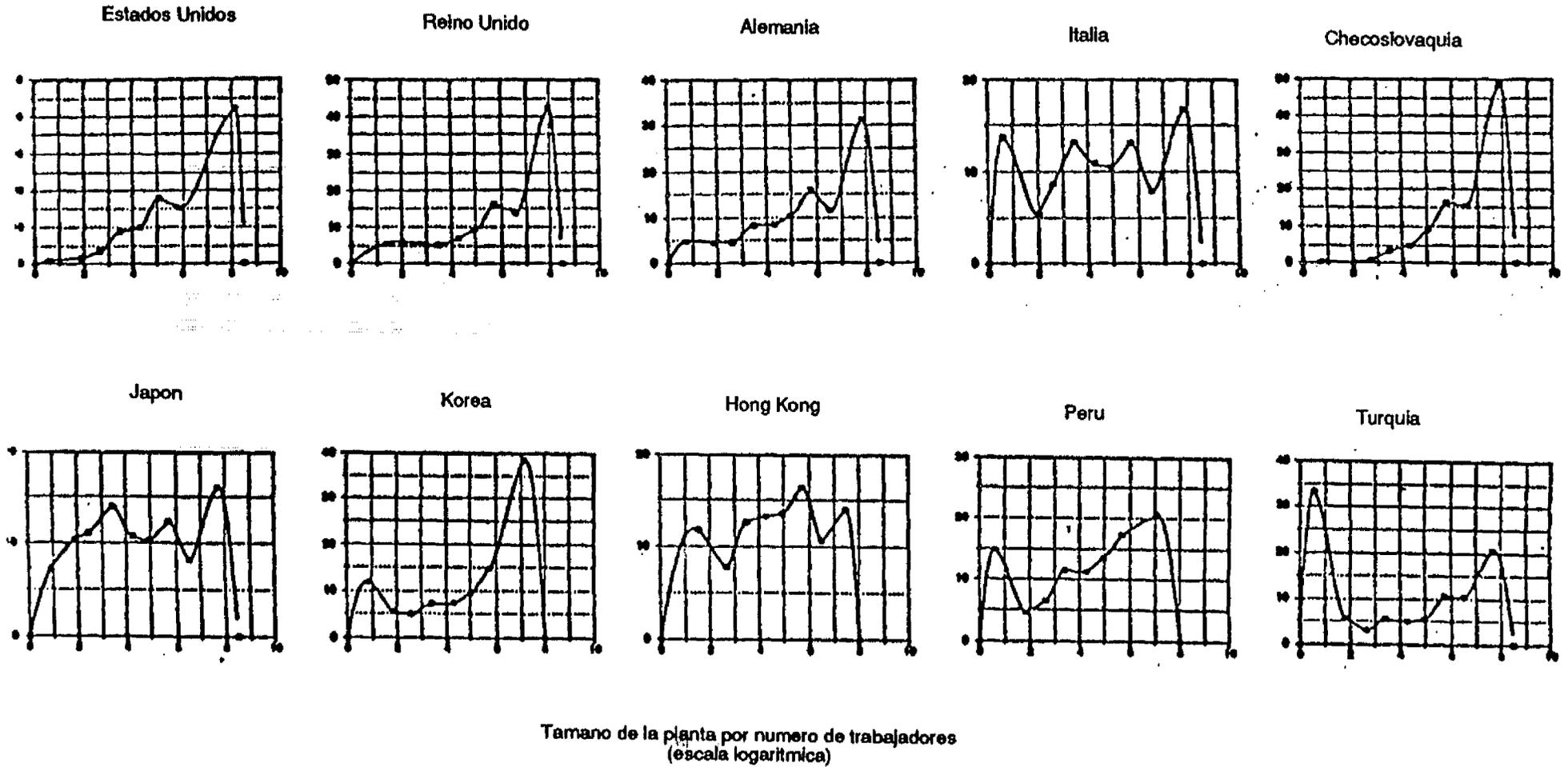
Distribución por Tamaño de Las Empresas Industriales en Otros Países

Para efectos comparativos, las gráficas de la Figura 1.3 muestran la distribución por tamaño de las empresas en otros países.

Los Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Checoslovaquia presentan patrones muy similares que reflejan un predominio de las grandes empresas. La situación de Korea se asemeja a este patrón en mucho mayor medida que la de otros países de Asia, tales como Japón y Hong Kong que tienen relativamente igual distribución de pequeñas, medianas y grandes empresas. En el caso de Honduras, la distribución por tamaño se asemeja a la de los países menos desarrollados, incluyendo a Turquía, y que se caracteriza por presentar dos concentraciones, una en cada extremo de la escala de distribución por tamaño con unas cuantas empresas en el medio.

La investigación llevada a cabo bajo el Proyecto de Análisis de Políticas de Empleo y Empresas sugiere que parece existir una fuerte relación entre países con empresas dinámicas de pequeña y mediana escala y las elevadas tasas de crecimiento económico. De la misma forma, los países que adoptan políticas que restringen el crecimiento de las empresas más pequeñas se caracterizan por tener unas pocas compañías grandes, relativamente ineficientes pero políticamente influyentes en cada subsector. Se desarrolló

Figura 1.3
Distribucion de Empleo por Tamano de la Planta
10 Paises, Manufacturas



Fuente: Tyler Biggs and Jeremy Oppenheim, "Que es lo que determina el Tamano de las Empresas en los Paises en Desarrollo?"
 EEPA Discussion Paper No. 6, Noviembre 1986.

28

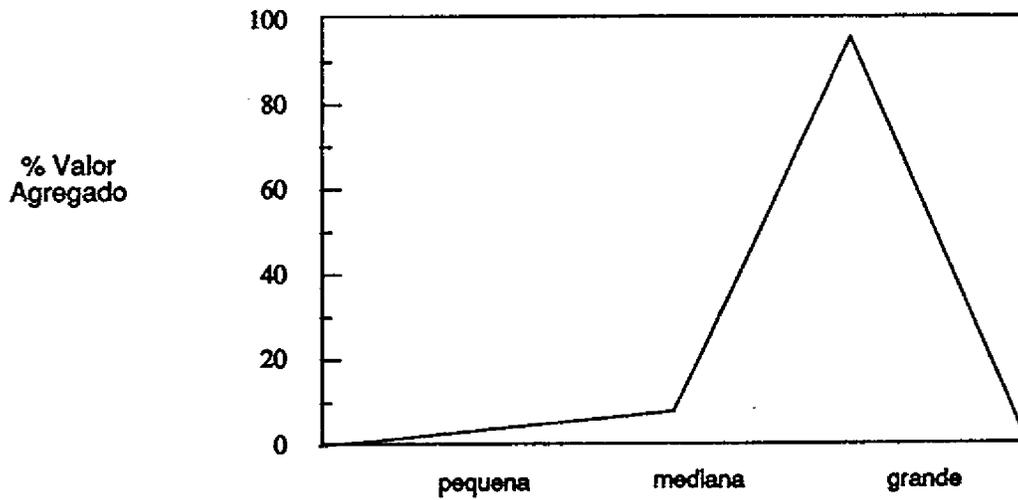
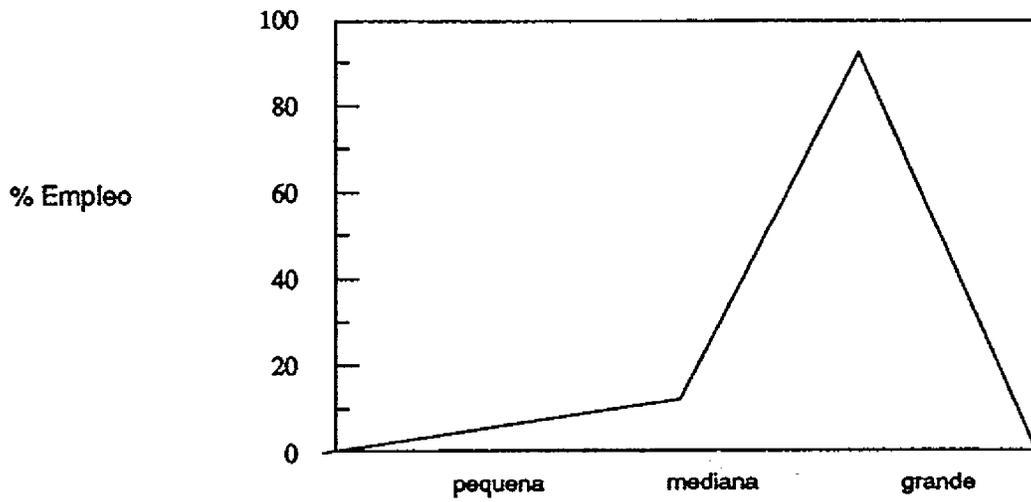
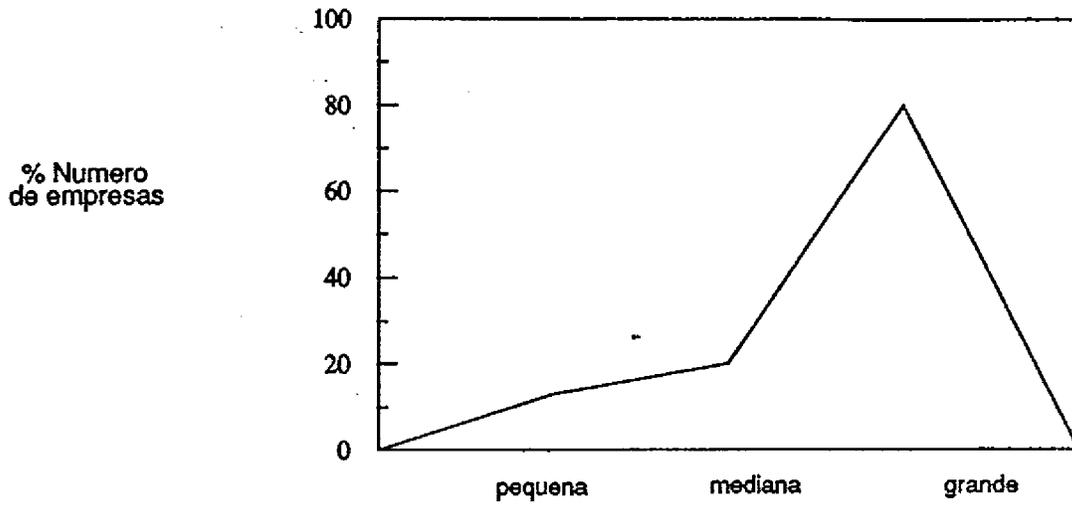
un sistema de políticas para proteger la posición que ocupan dichas compañías grandes, que generalmente incluye políticas de protección comercial, exención de impuestos, acceso preferencial a importaciones y financiamiento subsidiado. Estas políticas protegen a las empresas grandes de la competencia extranjera y de las empresas nacionales de pequeña escala. Las microempresas prosperan porque las mismas evaden el pago de los impuestos y desacatan las regulaciones de las leyes laborales, las que a su vez constituyen un fuerte desincentivo para crecer y entrar al sector formal.

Distribución por Tamaño de las Empresas con Clasificación Industrial

El GDH otorga beneficios fiscales a las empresas que son clasificadas como elegibles bajo el Decreto 49 (para empresas grandes) o Decreto 681 (para empresas pequeñas y medianas). Los beneficios son substanciales para las empresas clasificadas: propiamente incluyen la exoneración de impuestos a la importación (hasta 12 años), de impuestos sobre ventas sobre equipos importados y, para las pequeñas empresas la exoneración del impuesto sobre la renta (ver Cuadro 1.18 en donde se resumen los beneficios proporcionados a las firmas clasificadas).

En contraste con la distribución por tamaño de las empresas industriales en Honduras, tal como se muestra en la Figura 1.4, en 1985 la mayoría de las 216 empresas que califican para recibir los beneficios fiscales eran de gran escala. Más del 77 por ciento de las firmas clasificadas son grandes, con solamente un 14 y 18 por ciento en las categorías medianas y pequeñas, respectivamente (ver Cuadro 1.11). Aunque el Decreto 681 fue diseñado para promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, el proceso y los costos requeridos para poder clasificar, tal como se analiza en el Capítulo 6, han desalentado a la mayoría de empresas pequeñas. Además, como la mayoría de las empresas pequeñas no tienen los recursos para proceder a importar equipo directamente y dependen de los distribuidores,

Figura 1.4
Distribucion por Tamanos de las Empresas por Numero de
Empresas, Empleo, y Valor Agregado (1985)
(porcentaje del total)



Cuadro 1.11. Características de las Empresas Clasificadas (1985)

	No de Firmas	Porcentaje del Total	No. de Empleados	Porcentaje del Total	Salarios Totales (Lempiras)	Porcentaje del Total	Valor Agregado (Lempiras)	Porcentaje del Total
Pequeña	18	8.33	282	1.53	1,142,639	1.09	2,174,440	1.02
Mediana	31	14.35	1,073	5.81	5,077,224	4.83	8,785,685	4.11
Grande	167	77.31	17,099	92.66	98,917,254	94.08	203,027,025	94.88

Fuente: Cálculos preparados por el equipo de estudio, basándose en información del GDH.

se ven imposibilitadas de aprovechar la extensión de impuestos de importación. Estos factores, sumados al hecho de que la mayoría de las microempresas no están registradas, han provocado que se excluya a estas empresas de participar en el sistema de clasificación.

Características y Eficiencia Económica de las Empresas de Acuerdo a su Tamaño

Si la política se orientara hacia las empresas más eficientes generadoras de empleo productivo, entonces la política sería consistente con los objetivos establecidos por el GDH. Sin embargo, al examinarse las características de las empresas clasificadas se observa que las empresas grandes son menos eficientes y generan menos empleo que las pequeñas. De allí que se concluya que la política de clasificación no promueve los dos objetivos principales del GDH y que son incrementar el empleo y el crecimiento.

Como se muestra en el Cuadro 1.12, la brecha entre las compañías pequeñas y medianas y las compañías grandes es mucho más grande que la diferencia que se da entre las categorías pequeñas y medianas. Las empresas clasificadas como de mediana escala tiene en promedio el doble de empleados, de ventas y de inversiones que los que tienen las empresas pequeñas. Las empresas grandes, en contraste, tienen más de seis veces el volumen de ventas y diez veces más la inversión que presentan los negocios medianos.

Siendo así, no es de sorprender que las empresas grandes clasificadas presenten una estructura de producción más intensiva en el uso de capital que la estructura de las empresas medianas y pequeñas. El hecho de que las compañías más pequeñas sean más intensivas en mano de obra hace que la participación de su valor agregado respecto al valor de la producción (aproximadamente del 37 por ciento para las pequeñas y medianas) sea más alto que la relación que se da en las empresas más grandes (27 por ciento)

Cuadro 1.12. Características de las Empresas Clasificadas (1985)

	Empleado por empresa	Ventas por empresa	Inversión/ empresa (en Lps.)	Valor Agregado/ Valor de la Producción %	Salarios/ Valor Agregado %
Pequeña	15.7	337,833	152,764	37.05	52.55
Mediana	34.6	741,636	310,731	36.84	57.79
Grande	102.4	4,621,537	3,217,171	27.25	48.72
TOTAL	85.4	3,707,724	2,544,676	27.62	49.13

Fuente: Cálculos preparados por el equipo de estudio, basándose en información del GDH.

(ver Cuadro 1.12). La inversión por puesto de trabajo para las empresas grandes, medianas y pequeñas respectivamente, es de L.31,421, L.8,977 y L.9,751 (ver Cuadro 1.13). Una razón de la alta inversión de capital por trabajador entre las grandes firmas es el bajo uso de la capacidad instalada que prevaleció durante 1985.

Es interesante el hecho de que las empresas de mediana escala muestren los niveles más bajos en la razón de capital/mano de obra y los niveles más altos en la razón de producto/capital y valor agregado/capital que los registrados en las otras categorías. Estas cifras de productividad de capital son consistentes con los resultados de los estudios de campo realizados por la Universidad del Estado de Michigan que demuestran que la relación valor agregado/capital fue la más elevada entre las empresas de mediana escala (4.38) seguida por las pequeñas (3.57) y finalmente las empresas grandes (.28).⁴

Mientras que los indicadores de eficiencia parciales antes mencionadas señalan los méritos de las empresas pequeñas respecto a las grandes, también se calcularon los parámetros de eficiencia que examinan la productividad total de los factores de producción. Tal como se muestra en el Cuadro 1.14, a las pequeñas y medianas empresas les va mejor que a las grandes cuando se utilizan los indicadores como factor total de la productividad. Estos cálculos suponen que el precio sombra de la mano de obra es de .88⁵ mientras que para el de capital es de 15 a 20 por ciento. (El límite legal de las tasas de interés sobre préstamos, o los costos privados del capital, a mediados de 1987, fue de un 17 por ciento.) Los precios internos fueron utilizados para la producción y los insumos.

4. Fuente: Liedholm y Meade, op. cit.

5. Ver Cuadro 1.14 para el método de cálculo. El precio sombra de .85 para la mano de obra no calificada es el utilizado por la misión de USAID en Honduras.

Cuadro 1.13. Indicadores Económicos de las Empresas Clasificadas (1985)

	Capital/ Trabajador (Lempiras)	Capital/ Salarios	Producto/ Capital	Producto Mano de Obra	Valor Agregado/ Capital
Pequeña	9,751	2.41	2.13	5.14	0.79
Mediana	8,977	1.90	2.48	4.70	0.91
Grande	31,421	5.43	1.39	7.53	0.38
TOTAL	29,785	5.23	1.41	7.37	0.39

Fuente: Cálculos preparados por el equipo de estudio, basándose en información del GDH.

Cuadro 1.14. Indicadores Económicos de Eficiencia de las Empresas Clasificadas (1985)

	Ganancia Neta sobre Capital (%) (1)	Ganancia Neta sobre Mano de Obra (%) (2)	Ganancia Neta sobre Mano de Obra (%) (3)	Beneficio Costo/Social (4)	Beneficio Costo/Social (5)
Pequeña	42.51	142.17	154.20	1.40	1.53
Mediana	44.82	135.10	144.58	1.37	1.49
Grande	21.59	96.62	123.78	1.04	1.21
TOTAL	22.10	98.97	125.11	1.06	1.22

(1) $NRK = (VA - RsK)$, donde WS se calcula asumiendo que el 80% y 20% de la mano de obra empleada por las empresas es calificada y no calificada, respectivamente. Se asume que el precio sombra para la mano de obra no calificada es .85 y para la calificada es 1. $Ws = .88$.

(2) $NRL = (VA - RsK)/L$, donde se asume que el precio sombra para el capital es 20%.

(3) $NRL = (VA - RsK)/L$, donde se asume que el precio sombra para el capital es 15%.

(4) $SBC = (VA)/(RsK + WsL)$, donde $R_s = 20\%$.

(5) $SBC = (VA)/(RsK + WsL)$, donde $R_s = 15\%$.

Fuente: Cálculos preparados por el equipo de estudio basados en información del GDH.

La relación de beneficio/costo social, calculada con un precio sombra de capital del 20 por ciento, muestra que mientras las empresas de todos los tamaños mantienen una proporción mayor que uno, las más grandes apenas satisfacen este criterio. Las relaciones beneficio-costo/social se incrementan conforme disminuye el tamaño de la empresa notándose muy poca diferencia en la eficiencia entre las empresas de pequeña y mediana escala. Las relaciones beneficio-costo/social calculados por la Universidad del Estado de Michigan justifican estas conclusiones a nivel de subsector (ver Cuadro 1.15). Las empresas a nivel de pequeña y mediana escala (que se refieren a las de pequeña escala en el cuadro, pero que se refieren a empresas con menos de 50 empleados) tenían relaciones beneficio-costo/social más elevados que las empresas grandes en los subsectores del calzado, muebles y productos de metal. Solamente en la industria de la confección de ropa las empresas grandes muestran algunas ventajas.

Por otra parte, los datos que la Universidad del Estado de Michigan presenta para Honduras, indican que el rendimiento neto por hora de la mano de obra familiar entre las pequeñas y medianas empresas exceda la tasa salarial sombra, y que la utilidad económica fue positiva en todos los subsectores, excepto en el caso de los textiles, y específicamente en la confección de ropa (ver Cuadro 1.16). Sin embargo, otros resultados muestran que el rendimiento de la mano de obra familiar está directamente relacionado con el tamaño de la empresa. Los rendimientos por hora son los más bajos para las empresas de un solo operario — no solamente en Honduras, sino que en los cuatro países con datos disponibles. En efecto, en 1979 el rendimiento por hora de la mano de obra familiar en las empresas con un operario era menor que el supuesto salario sombra (ver Cuadro 1.17). El rendimiento neto de la mano de obra familiar se eleva para las microempresas con dos a cinco trabajadores y luego aumenta más de seis veces para las empresas en la categoría de pequeña escala con seis a nueve operarios. Los rendimientos bajan ligeramente para las empresas con 10-49

Cuadro 1.15. Proporción del Beneficio Costo-Social (Precios Domésticos)¹ para Varios Grupos Industriales de la Pequeña y Gran Escala en Africa y Latinoamérica

Pais/Grupo Empresarial	Pequeña ² Escala	Gran ³ Escala
<u>Africa:</u>		
Sierra Leona (1974-75)		
Panaderías	3.43	1.03
Ropa	1.93	0.53
Calzado	2.73	2.00
Muebles	1.83	0.87
Productos Metálicos	1.75	1.61
<u>Latinoamérica:</u>		
Honduras (1979)		
Ropa	0.82	0.89
Calzado	1.27	0.54
Muebles	1.44	0.84
Productos Metálicos	1.21	0.74
<u>Jamaica (1979)</u>		
Ropa	1.13	1.79
Muebles	2.74	1.36
Productos Metálicos	1.92	1.58

Información de Sierra Leona, una empresa de pequeña escala, obtenida en la investigación 1974-75 reportada en Chuta y Leidholm (1985); información de empresas de gran escala de las hojas de trabajo usadas para obtener las cantidades del Censo de Manufactura de la Unidad Central de Planificación del Gobierno de Sierra Leona, 1974-75. Información de las empresa de pequeña escala de Honduras obtenida de la investigación de cuatro regiones

1. Los valores de al producción bruta y de los insumos comprados usados para obtener el valor agregado (numerador) son evaluados en base a precios actuales (domésticos); mano de obra empleada evaluada a los salarios actuales pagados a la pequeña y en base a 0.8 de los salarios actuales para la grande. Familiares no remunerados (incluyendo al propietario) evaluadas en base a una tasa de salarios calificados para la industria de pequeña escala en cada país (Le. 016 p/hr. en Sierra Leona, Lm. 0.71 p/hr. en Honduras y J\$ 1.50 p/hr. en Jamaica). El capital fue evaluado en base a una tasa de interés sombradel 20% en cada país. Para una proporción para estas tasas sombra particulares, ver Haggblade, Liedholm, y Mead (1986).

2. Las firmas de pequeña escala emplean menos de 50 personas.

3. Las firmas de gran escala emplean 50 personas o más. Con una excepción, estas firmas están localizadas en grandes áreas urbanas.

en 1979 reportada en Stallman (1983); información de la industria de gran escala tomada de las hojas de trabajo usadas para obtener el Censo de la Industria de 1975. Jamaica: la información de las empresas de pequeña escala obtenida de la investigación de 1979 reportada en Fisseha (1982); información de las empresas de gran escala obtenida de las hojas de trabajo utilizadas por la Agencia de Planificación Nacional para su investigación sobre la industria en 1977.

Cuadro 1.16
Ganancia Neta por Hora de la Mano de Obra Familiar y Ganancias Economicas en la Empresas Pequeñas (U.S. \$/hr.)

Industria	Jamaica		Honduras		Egipto		Sierra Leone		Bangladesh	
	Ganancia por Hr.	Ganancia Econom.								
Comida (31)	0.50	-	0.64	+	0.48	+	0.81	+	0.15	+
Panadería	2.34	+	0.64	+	NA 2/	NA	0.81	+	0.45	+
Otro	-0.42	-	NA	NA	0.48	+	NA	NA	0.11	-
Textiles (32)	1.14	+	0.21	-	0.22	+	0.52	+	0.10	-
Sastrería	0.92	+	0.78	+	0.55	+	0.50	+	0.21	+
Confeccion	NA	NA	0.09	-	0.18	0	1.02	+	0.10	-
Zapatos	1.85	+	0.57	+	0.53	+	0.59	+	NA	NA
Esteras	NA	NA	NA	NA	0.11	-	NA	NA	0.05	-
Madera (33)	3.68	+	0.60	+	0.39	+	0.63	+	0.16	+
Muebles	4.55	+	0.60	+	0.96	+	0.63	+	0.16	+
Manualidades	0.21	-	NA	NA	0.04	-	NA	NA	NA	NA
Minerales no Metalicos (36)	5.98	+	1.58	+	9.87	+	NA	NA	NA	NA
Azulejos	5.98	+	4.96	+	9.87	+	NA	NA	NA	NA
Otro	NA	NA	0.00	-	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Metales (37)	3.88	+	0.67	+	0.59	+	0.42	+	0.25	+
Reparaciones	5.40	+	2.54	+	NA	NA	1.45	+	NA	NA
Todo SSI	2.71	+	0.51	+	0.38	+	0.57	+	0.16	+
Salario Sombra 3/	0.84		0.36		0.18		0.17		0.12	

Informacion de la Investigacion MSU. Note: La ganancia neta p/hr. de la mano de obra familiar fue calculada restando los costos de contratacion del valor agregado, así como también el valor anual del capital de servicios a una tasa de interes sombra (e.g., factor capital de recuperacion). Las tasas de interes sombra usadas fueron: 20% en Jamaica, 20% en Honduras, 10% en Egipto, 20% en Sierra Leone y 20% en Bangladesh. El numerador fue dividido entre el total de horas de todos los trabajadores de la familia. La cantidad resultante por hora puede ser comparada con los precios sombra de la mano de obra, reflejando su valor escaso. Si la ganancia excede al precio sombra de la mano de obra entonces la actividad puede ser considerada economicamente viable. La ganancia economica puede ser obtenida restando el valor de los insumos familiares de las ganancias netas familiares, valorados a su precio sombra. Una actividad marginal generaría cero ganancias economicas.

2/ NA = no se aplica (no hay firmas en celda)

3/ Los salarios sombra reflejan la tasa de salario p/hr para los trabajadores de la industria de pequeña escala.

Fuente: Liedholm & Mead, op cit.

Cuadro 1.17. Ganancias Netas por Hora de la Mano de Obra Familiar y Ganancias Económicas por el Número de Trabajadores en SSI

	1 Trabajador		2-5 Trabajadores		6-9 Trabajadores		10-49 Trabajadores	
	Ganancia Por Hr.	Ganancia Econom.						
Jamaica***	0.83 (n=56)	0	3.68 (n=63)	+	7.85 (n=13)	+	NA	NA
Honduras***	0.17 (n=132)	-	0.98 (n=86)	+	6.41 (n=14)	+	5.00 (n=3)	+
Egipto***	0.11 (n=107)	-	0.61 (n=231)	+	2.81 (n=22)	+	NA	NA
Sierra Leona***	0.51 (n=55)	+	0.59 (n=49)	+	2.03 (n=6)	+	2.17 (n=2)	+

Información de la Investigación del País MSU.

Notas:

1. ***Las diferencias en tamaño de grupo dentro de cada país son significativas para el nivel del 1% (F-test).
2. n = número de empresas escogidas al azar.
3. NA = no aplicable - no se aplicaron empresas al azar.

Fuente: Liedholm & Mead, op. cit.

operarios. El estudio de la Universidad del Estado de Michigan también muestra que los rendimientos económicos son mucho mayores para las empresas pequeñas que emplean trabajadores asalariados, que para aquellas que dependen exclusivamente de la mano de obra familiar. El rendimiento por hora del trabajo familiar para aquellas que solamente utilizan mano de obra familiar fue de US\$0.18 (la mitad del salario sombra, el cual se estimó en ser US\$0.36) y las ganancias económicas fueron negativas. El rendimiento del trabajo familiar entre las empresas que emplearon mano de obra asalariada fue de US\$2.35 y las ganancias económicas fueron positivas.

Las implicaciones de estas conclusiones son claras: dado que las empresas pequeñas económicamente son más eficientes que las empresas grandes, es recomendable que el gobierno se aleje de las políticas que en la práctica actúan en contra de las pequeñas empresas y favorecen a las grandes, como lo hace el sistema de clasificación actual. Con frecuencia cuando se otorgan beneficios fiscales principalmente a las empresas grandes se mejora su posición competitiva en relación con las pequeñas que tienen acceso limitado a dichos beneficios. De este modo, la política contribuye al mantenimiento de un sector industrial ineficiente.

Recomendaciones

1. Pensamos que sería muy difícil modificar el sistema de clasificación para evitar una discriminación en contra de las empresas pequeñas. En consecuencia, se recomienda que se considere la opción de suplantarlo al sistema de clasificación por políticas cuyo efecto no discrimine en base al tamaño de la empresa.
2. Las empresas grandes son las que se benefician principalmente de las demás políticas que el GDH diseña para promover el desarrollo industrial y las exportaciones (ver la siguiente sección para una descripción). Se recomienda que el GDH lleve a cabo un análisis a fondo del impacto de estas políticas y de encontrarse que efectivamente dichas políticas fomentan la proliferación de

las empresas grandes ineficientes, entonces recomendamos que se considere la opción de sustituir dichas políticas por otras cuyo efecto sea más neutral con respecto al tamaño de las empresas.

3. Consideramos que sería conveniente que la A.I.D. concentre su esfuerzo en aquellas empresas que sean económicamente eficientes y que tengan un gran potencial de crecimiento. Se recomienda que los programas sean más bien selectivos en vez de que se dirijan a asistir a la mayoría de las microempresas, puesto que según lo señalan los datos de la Universidad del Estado de Michigan, hay un alto porcentaje de microempresas (particularmente empresas de un solo operario y que dependen exclusivamente del trabajo familiar) que quizá no sean económicamente eficientes.

Resumen de las Leyes de Desarrollo Industrial

Honduras no cuenta con una detallada estrategia de desarrollo industrial con sus correspondientes políticas. Las políticas de desarrollo han evolucionado con el tiempo y se han compilado en una serie de leyes. El Cuadro 1.18 resume las estipulaciones de estas leyes que a continuación se explican:

Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial (Decreto Ley No. 49 del 21 de Junio de 1973)

Esta Ley de Incentivos Industriales clasifica a las grandes industrias en tres grupos de acuerdo a la proporción de materia prima centroamericana utilizada y su contribución a la región. Como se muestra en el Cuadro 1.18, los beneficios fiscales varían de acuerdo al grupo. En general, los beneficios potenciales incluyen:

- Exención total de impuestos de importación sobre maquinaria y equipo, materia prima, productos terminados, materiales de empaque, combustible y lubricantes; (excepto gasolina); y

Cuadro 1.18
Resumen de los Incentivos Fiscales (Exoneraciones)
Otorgadas a las Industrias

Instrumentos Legales	Acuerdo Controamericano de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial Decreto No. 49, 21 de junio de 1973	Ley para desarrollar pequeñas y medianas empresas industriales y artesanías	Ley de Importación Provisional, Decreto No. 37 20/12/84 Decreto No. 190-86, 31/10/86	Decreto No. 49, 30 de abril de 1985	Ley de Promoción a Exportación de noviembre de 1983
Exoneración	21 de junio de 1973				
Derechos aduaneros y consulares; importación de equipos, herramientas, repuestos, y accesorios	Grupos: A: (nuevos): 100% para 10 años. A: (existentes): 100% para 6 años. B: (nuevos): 100% para 8 años. B: (existentes): 100% para 5 años. C: 100% para 3 años	Grupos: I. 100% para 12 años. II. 100% para 10 años. III. 100% para 5 años.	100 % si las importaciones se usan exclusivamente para transformar, modificar o producir artículos para exportación fuera de América Central	100% para empresas insudtriales que (1) usan por lo menos el 50% de materias primas, productos semiprocesados y contendedores de origen nacional, (2) el valor relativo incorporado del origen nacional/valor de la producción es 40% y (3) las empresas que no incrementan su capacidad productiva y tienen un exceso de producción para aquéllos para los cuales por lo menos el valor de producción es de origen nacional.	

(continúa)

Cuadro 1.18 (continuación)

<p>Derechos aduaneros y consulares; importaciones de materias primas, bienes semiprocesados y contenedores</p>	<p>Grupos: A: 100% por 5 años, 60% por 3 años, y 40% por 2 años. A: Equiparación con empresas hondureñas similares. B: 100% por 3 años, 50% por 2 años. B: Equiparación con empresas hondureñas similares. C: Equiparación con empresas hondureñas similares. Reintegros de derechos de aduana: 100% so están incorporados a productos exportados a América Central.</p>	<p>Grupos: I. 100% por 8 años. II. 100% por 8 años.</p>	<p>100% si se usan para productos que se exportarán fuera de América Central.</p>	-	-
<p>Derechos aduaneros y consulares; impuestos al consumo; importaciones de combustible y lubricantes excepto gasolina.</p>	<p>Grupos: 100% por 5 años A: Equiparación con empresas hondureñas similares. B: 100% por 3 años y 50% por 2 años. B: Equiparación con empresas. C: Equiparación con empresas similares.</p>	<p>I. 100% por 8 años. II. 100% por 8 años.</p>	-	-	-

(continúa)

42

Cuadro 1.18 (Continuación)

Decreto No. 54 (5%) 30 de abril de 1981	Exoneración para insumos adquiridos por la industria farmacéutica. Decreto No. 654.	-		Exoneración de insumos importados para productos exportados a países fuera de América Central.	Exoneración de maquinaria y equipo importado de acuerdo con las condiciones previamente establecidas.	-
Decreto No. 59 (20%) 28 de julio de 1982	Exoneración	Exoneración		Exoneración	Exoneración de maquinaria y equipo importado de acuerdo con las condiciones previamente establecidas.	-
Decreto No. 85 (5%) 24 de mayo de 1984	-	-		Exoneración de insumos importados para productos exportado a países fuera de América Central.	-	-
Impuesto sobre las exportaciones	-	-		-	-	Exoneración para exportaciones tradicionales

(continúa)

Cuadro 1.18 (Continuación)

Impuesto sobre el ingreso	Exoneración revocada mediante el Decreto 125, 31 de diciembre de 1981 y Decreto No. 56, 26 de julio de 1982.	Revocada para empresas de mediana escala mediante el Decreto No. 125, del 31 de diciembre de 1981; Decreto No. 56, 16 de julio de 1982. Para pequeñas empresas y artesanos: I. 100% por 5 años y 50% por 5 años. II. 100% por 4 años y 50% por 4 años.	100% exoneración por 10 años de agriindustrias e industrias que producen exportaciones no tradicionales y emplean un mínimo de 25 personas.	-	-
Impuesto a las ventas	Exoneración para insumos adquiridos por las industria farmacéutica. Decreto No. 653, 4 de octubre de 1985.	-	Exoneración de insumos importados para productos exportados fuera de América Central.	Exoneración para maquinaria y equipos importados de acuerdo a las condiciones previamente establecidas.	-
Impuesto indirecto	-	-	-	-	CEFEX Categoría I

- Crédito para impuestos por la reinversión de utilidades en equipo y maquinaria que aumente la capacidad de producción.

Ley para el Fomento y Promoción de la Pequeña y Mediana Industria y Artesanía (Decreto Ley No. 681 del 12 de Octubre de 1978)

Define a las empresas pequeñas como aquéllas que operan principalmente con maquinaria y que producen, empacan o enlatan materia prima, productos semi-elaborados, materiales de empaque o bienes de capital y de consumo y cuya inversión, excluyendo terrenos y edificios, no excede los US\$50,000. Las empresas de mediana escala son aquéllas cuya inversión en equipo y maquinaria es más de US\$25,000 pero menos de US\$200,000. Los artesanos se definen como aquéllos que mantienen su autenticidad creativa y artística en la producción de artículos donde predomina el uso de la mano de obra.

Las empresas que satisfacen este criterio se clasifican en tres grupos con sus beneficios correspondientes:

Grupo 1:

Incluyen a las empresas que producen bienes y que por lo menos un 50 por ciento de su valor comprende materia prima local o regional, materiales de empaque y productos semi-acabados. Los beneficios son:

- 1.1 Cien por ciento de exención del impuesto de importación o franquicia a la importación durante 12 años, sobre maquinaria, equipo, herramientas y repuestos y otros bienes de capital necesarios para la instalación u operación de la industria, excluyendo a los vehículos;

- 1.2 Cien por ciento de exención de impuestos de importación durante 8 años sobre la materia prima, productos semi-acabados, productos empacados o enlatados, combustible (excepto gasolina) y lubricantes;
- 1.3 Cien por ciento de exención durante cinco años y 50 por ciento de exención durante los subsiguientes cinco años de impuestos sobre la renta para las empresas pequeñas o artesanos.

Grupo II:

Incluye a empresas que producen artículos que incorporan al menos un 30 por ciento de su valor en materia primal local o regional, materiales de empaque y productos semi-acabados. Los beneficios son:

- 2.1 Cien por ciento de la franquicia a la importación sobre ciertos productos (ver 1.1) durante 10 años;
- 2.2 Cien por ciento de la franquicia a la importación sobre ciertos artículos durante 8 años (ver 1.2), excepto combustible y lubricantes, los cuales recibirían la franquicia por 6 años;
- 2.3 Cien por ciento de exención durante cuatro años y 50 por ciento de exención por los subsiguientes cuatro años del impuesto sobre la renta para las empresas pequeñas o artesanas.

Grupo III:

Incluye a las empresas que no se clasifican dentro de los dos grupos anteriores junto con aquellas que solo ensamblan, enlatan, empacan, mezclan, o llevan a cabo la etapa final de los productos. Tienen derecho a la franquicia de importación durante cinco años por la adquisición de los productos detallados en el Cuadro 1.1.

Promoción de la Inversión para las Industrias que Procesan Materia Prima de Origen Nacional en Gran Escala (Decreto No. 49-85 del 30 de Abril de 1985)

Esta ley exonera a las empresas que califican del pago de impuestos de importación y otros derechos aduanales (con excepción del pago del 50 por ciento del impuesto de la administración de aduanas sobre maquinaria y equipo industrial). Para poder calificar, se necesita que por lo menos la mitad del valor de la materia prima, del empaque, y productos semi-acabados sean de origen hondureño, que el valor agregado nacional sea por lo menos de un 40 por ciento del total del valor de la producción y que las inversiones no aumenten la capacidad ociosa de la empresa.

Decreto Ley No. 125 de Diciembre de 1981

Esta ley concede una reducción hasta de un 50 por ciento del impuesto sobre la renta a las empresas que califican. Los requisitos son que la inversión, excluyendo terrenos y edificios, pase de los US\$500,00, que la empresa emplee por lo menos a 75 trabajadores hondureños, que fabriquen bienes de capital, productos semi-elaborados o materias primas, productos envasados o bienes de consumo (si el 35 por ciento de la materia prima es hondureña o si el 60 por ciento es de origen centroamericano) y que exporten por lo menos el 25 por ciento de su producción.

Las leyes que han sido diseñadas para promover las exportaciones incluyen:

***Ley de Promoción de Exportaciones (Decreto
No. 220-83 del 17 de Diciembre de 1983***

Esta ley se diseñó para promover las exportaciones no tradicionales. El componente clave de esta ley es el establecimiento de un certificado de promoción de exportación, válido por tres años — Certificado de Fomento a las Exportaciones (CEFEX) — que concede rebajas sobre el impuesto iguales a un 10 y 15 por ciento del valor f.o.b. de las exportaciones no tradicionales, dependiendo del grado del valor agregado nacional del producto de exportación. Esta ley también exime a ciertos productos no tradicionales de los impuestos de exportación establecidos en el Decreto No. 873.

***Ley de Importación Temporal (Decreto
No. 37 del 20 de Diciembre de 1984
y Decreto No. 190 del 31 de Octubre
de 1986)***

Esta ley exime del pago de impuestos de importación a las empresas que exportan el 100 por ciento de su producción fuera de Centro América. Las empresas que han creado 25 nuevos puestos de trabajo y producen exportaciones no tradicionales también pueden calificar para una exención del pago del impuesto sobre la renta durante 10 años. También se les puede conceder una dispensa del pago del impuesto sobre venta en las compras de insumos.

***Zonas para el Procesamiento de la
Exportación (ZPE) (Decreto No. 37-87)***

Esta ley crea las zonas de procesamiento de exportaciones cuyo propósito principal es generar empleo. Las empresas que se localizan dentro de las ZPE están exentas de todos impuestos nacionales y municipales durante un periodo de 20 y 10 años, respectivamente. No existe, un limite

máximo de vencimiento para las exenciones' de impuestos de importación. Las empresas elegibles deben tener una inversión de por lo menos L. 2 millones de lempiras y estar de acuerdo en crear un mínimo de 5,000 del empleos nuevos.

Capacidad Institucional para Analizar Políticas

Dadas las limitantes que Honduras tiene de recursos humanos altamente calificados, las instituciones del sector público y privado se ven restringidas para conducir una sólida investigación sobre la política industrial. Dos importantes obstáculos que impiden una formulación de política actualizada son la falta de datos adecuados y confiables y la escasez de economistas capacitados para recopilar y analizar dicha información. Honduras tiene menos de media docena de economistas con doctorado trabajando en el país. Por consiguiente, el desarrollo de la capacidad analítica debe incluir estrategias tanto de corto como de largo plazo. La asistencia técnica y los cursos cortos de entrenamiento deben verse como parte de una estrategia a corto plazo; reconociendo que éstos no pueden ser un sustituto de la ardua tarea que implica desarrollar una amplia gama de economistas hondureños, preferiblemente entrenados en el extranjero.

Existen otros problemas en las instituciones del sector público encargadas de la formulación e implementación de la política industrial. En algunos casos, las funciones ministeriales se traslapan y, las políticas adoptadas por un ministerio pueden contradecir a las de otro. Por otro lado, está el problema de la politización de los puestos que afecta a algunas instituciones públicas más que a otras. Con frecuencia el partido ganador despide a los empleados de gobierno que pertenecen al partido contrario. Esta práctica ha ocasionado una elevada rotación de personal que a su vez ha afectado la capacidad de ciertos ministerios para llevar a cabo el análisis de política.

El equipo de DAI no analizó formalmente la capacidad técnica de los organismos públicos y privados encargados de la formulación de políticas. Mas bien las conclusiones y recomendaciones que se presentan en el Cuadro 1.19 se basan en impresiones formadas durante la recopilación de la información. En este sentido se recomienda ampliamente que USAID/Honduras conduzca un análisis a fondo sobre la capacidad técnica y las necesidades de las instituciones del sector público y privado como parte de la preparación del futuro Proyecto de Análisis de Políticas de la Pequeña Empresa.

Invertimos bastante tiempo tratando de encontrar datos confiables y actualizados que pudieran ayudarnos a analizar el impacto de la política según el tamaño de la empresa. Sin embargo, pese al gran esfuerzo realizado, no existe información reciente sobre la distribución por tamaño de las empresas, las tendencias de producción y otras características relacionadas con el tamaño de la compañía y del subsector. Si bien el Censo Industrial de 1974 contiene la información más reciente sobre la distribución por tamaño de las empresas, esta fuente no presenta un desglose de acuerdo al tamaño de la empresa.

Asimismo, fue nuestro deseo analizar el efecto potencial que el contrabando puede tener en los ingresos del gobierno (medido en términos de impuestos que dejan de percibirse), en las ventas y en el empleo y para lo cual examinamos una serie de estadísticas sobre líneas de productos específicas durante los últimos cinco años. Esta información no se ha definido. A todo esto cabe señalar la considerable discrepancia entre las cifras sobre los mismos indicadores básicos según el organismo que las publica sea el gobierno de Honduras, el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional y las publicaciones de la A.I.D./Honduras.

Cuadro 1.19

Resumen de las Funciones de Análisis de Política, Restricciones y Necesidades de Incrementación de la Capacidad de las Instituciones del Sector Público y Privado que Participan del Análisis de la Política Industrial

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
Pública	1. Formulación de una estrategia a largo plazo cada 4 años.	1. Falta de poder para recaudar, procesar, organizar y codificar datos.	1. Asistencia técnica a corto y largo plazo proporcionada para entrenar personal en los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> a. Recaudación y procesamiento de datos. b. Sistematización, organización, y almacenaje de datos. c. Ciencias bibliotecarias d. Análisis de datos estadísticos. e. Econometría f. Formulación de planes económicos g. Administración

(continúa)

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
	2. Supervisión del proceso de planificación — formulación de estrategias a corto y largo plazo, control y ajuste de políticas como sea necesarios.	2. Escasez de capacidad analítica y técnica entre el personal.	2. El personal actual será reforzado con expertos en el análisis macroeconómico y sectoral, y expertos en finanzas públicas.
	3. Procesamiento y compilación de toda la información estadística derivada de todos los sectores económicos (División de Censos y Estadística).	3. Inadecuada administración y politización de los cargos del personal; cambios frecuentes del personal capacitado en base a consideraciones políticas.	3. Proporcionar seguridad en el empleo para técnicos capacitados.
	4. Formulación del Presupuesto Anual Hondureño de Ingresos y Gastos.	4. Falta de autoridad para la toma de decisiones necesaria para llevar a cabo la planificación económica.	4. Aumentar la participación de SECPLAN en la toma de decisiones y coordinación una vez que se haya incrementado su capacidad.

(continúa)

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> 5. Establecer el rol y responsabilidad de cada institución pública y la aprobación de los planes de inversión. 6. Análisis del impacto macroeconómico de las políticas económicas y la formulación de las acciones correctivas cuando sea necesarias. 		
<p>Ministerio de Economía y Comercio</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración de las políticas domésticas relacionadas con la producción, comercio, y desarrollo industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimientos costosos, largos y poco eficientes, y subempleo de cierto personal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar una auditoría de administración para determinar cómo mejorar los procedimientos administrativos y aumentar la eficacia del personal; establecer centros únicos para facilitar los procedimientos de importación.

(continúa)

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
	<ol style="list-style-type: none"> 5. Establecer el rol y responsabilidad de cada institución pública y la aprobación de los planes de inversión. 6. Análisis del impacto macroeconómico de las políticas económicas y la formulación de las acciones correctivas cuando sean necesarias. 		
<p>Ministerio de Economía y Comercio</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administración de las políticas domésticas relacionadas con la producción, comercio, y desarrollo industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimientos costosos, largos y poco eficientes, y subempleo de cierto personal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar una auditoría de administración para determinar cómo mejorar los procedimientos administrativos y aumentar la eficacia del personal; establecer centros únicos para facilitar los procedimientos de importación.

(continúa)

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
	2. Reglamentación de los mercados internos para los productos domésticos.	2. Falta de personal para asegurar control de calidad de los productos domésticos.	2. Crear un departamento de control de calidad para examinar pesos, medidas, etiquetas, calidad, etc.
	3. Provisión de orientación de políticas a otros organismos que participan en el desarrollo industrial, como CDI, COHBANA, CONDADI, etc.	3. Nivel bajo de destrezas técnicas y capacidad analítica.	3. Proporcionar asistencia técnica y reforzar al personal en los aspectos siguientes: a. Formulación de la política industrial. b. Política comercial. c. Política fiscal.

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
Ministerio de Finanzas	1. Administración de finanzas públicas	1. Procedimientos inadecuados para el control de la recaudación impositiva y administración de aduanas.	1. Realizar un examen completo de los procedimientos actuales en la administración impositiva y aduanera; reformar el sistema completo y restringir la administración aduanera, aumentar los recursos humanos y financieros utilizados por la administración de aduanas.
	2. Formulación y ejecución de políticas fiscales y de financiamiento externo.	2. Escasez de habilidades técnicas en el análisis macroeconómico.	

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
Ministerio de Recursos Naturales	1. Administración y reglamentación de políticas relacionados con la explotación de los recursos naturales.	1. Estructra normativa y orientación insuficiente para guiar la acción.	1. Examinar y analizar el impacto de la legislación que gobierna la explotación de recursos naturales; formulación de una estrategia coherente y consistente.
	2. Formulación de políticas y supervisión de agroindustrias.	2. Limitada capacidad para analizar las políticas agroindustriales.	2. Proporcionar entrenamiento a corto y largo plazo en los siguientes campos: a. Evaluación de proyectos b. Planificación de la explotación de recursos naturales. c. Tierras débiles.

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
Banco Central de Honduras	1. Formulación y ejecución de las políticas monetarias, cambiaria, y mercados financieros.	2. Capacidad/personal insuficiente para analizar los efectos de la tasa de cambio y las políticas de la tasa de interés; sobreposición considerable de sus estudios con aquellos responsabilidad de otros ministerios.	1. Proporción de asistencia técnica a corto y largo plazo y supervisión de la capacitación del personal en el análisis de: a. Política del cambiaria. b. Política de los mercados financieros.
	2. Supervisión de las instituciones financieras.	2. Necesidad de personal de supervisión adicional y de perfeccionamiento de las habilidades.	2. Perfeccionamiento de la sección de supervisión.
<hr/>			
<u>Privado</u>			
COHEP	1. Aboga por y representa los intereses de empresas grandes y privados.	1. Insuficiente personal con capacidad para analizar el impacto de las políticas y formular alternativas basadas en un estudio cuidadoso.	1. Proporcionar fondos a COHEP para contratar expertos técnicos a corto y largo plazo para analizar políticas de interés a la comunidad empresarial.

Cuadro 1.19 (Continuación)

Institución	Función	Restricciones	Recomendaciones
	2. Sirve en la Junta de Directores de todas las instituciones autónomas, el Banco Central, y el Consejo de Planificación Nacional.	2. Bajo nivel de influencia parcialmente debido a la incapacidad de analizar el impacto normativo.	2. Realizar estudios de las cuestiones que están sujetas al dialogo político entre el sector público y privado.
Cámara de Comercio e Industria (Tegucigalpa y San Pedro Sula)	1. Aboga en favor de las empresas privadas grandes y medianas de Honduras, y trata de analizar el impacto de las políticas del Gobierno hondureño sobre las empresas de Honduras.	1. Falta de personal con capacidad para analizar el impacto de la política y formular alternativas.	1. Proporcionar fondos para que la Cámara de Comercio contrate los expertos necesarios — especialistas en comercio, economistas, ecc. — para realizar estudios a corto plazo. Aumentar la capacidad interna para controlar las necesidades y el comportamiento de los miembros.

Recomendaciones

1. Consideramos que el proyecto que USAID/Honduras tiene pensado emprender con el objeto de fortalecer la capacidad de las instituciones públicas y privadas para conducir un análisis macroeconómico es extremadamente importante y oportuno. Sin embargo, creemos que antes de iniciar el proyecto, sería conveniente que la Misión llevara a cabo un estudio evaluatorio sobre las fortalezas y debilidades de las instituciones que participan en la formulación y negociación de políticas. Así, se recomienda que el proyecto incluya: (1) un componente de asistencia técnica a largo plazo, (2) otro de asistencia técnica a corto plazo y (3) un tercer componente que contemple dar entrenamiento a economistas hondureños en el extranjero. Las áreas objeto de este estudio podrían incluir: política comercial y cambiaria, administración aduanera, política fiscal, estadística, biblioteconomía y gerencia.
2. Sugerimos también que se forme una comisión interministerial integrada por funcionarios hondureños de los ministerios, así como por economistas y especialistas en estadística extranjeros, cuya misión sería coordinar entre sí las funciones de cada ministerio, y cotejar la calidad y cantidad de los datos de que ellos disponen para efectos de formular y tomar decisiones de política bien fundamentadas. Este análisis podría servir de base para plantear más adelante la posible reorganización y simplificación del proceso de recopilación y análisis de datos dentro de las instituciones del sector público. Por otro lado, también se podrían presentar recomendaciones respecto a cómo mejorar el problema de la frecuente rotación del personal.
3. Una vez que la comisión haya levantado un inventario de los datos disponibles, se sugiere que se prepare una lista de prioridades. Entre los estudios potenciales podrían considerarse los siguientes:
 - El inicio de un nuevo Censo Industrial. (Se informa que se está planificando un censo);
 - La actualización de la encuesta sobre el Empleo de la Familia, tal como se planificó originalmente;

- Un análisis del impacto económico potencial que podría suscitarse con una reforma cambiaria;
- Una evaluación estadística a fondo sobre el efecto que los artículos de contrabando tienen sobre la economía.

En especial, recomendamos que estos estudios sean diseñados y ejecutados por el personal hondureño de los ministerios con la asistencia de asesores extranjeros expertos en estadística y economía.

CAPITULO 2. POLITICAS DEL MERCADO FINANCIERO

Panorama del Sector Financiero

Descripción del Sistema Financiero

El sector financiero de Honduras está compuesto por un total de 14 bancos comerciales, dos bancos de desarrollo, una corporación financiera industrial y 8 instituciones de ahorro y crédito (ver Cuadro 2.1). Existen aproximadamente 300 sucursales de instituciones financieras en todo el país concentradas en su mayoría en los centros urbanos.

El sistema financiero está dominado por la banca comercial, la que responde por el 62 por ciento del total de activos, el 64 por ciento del total del crédito, y el 82 por ciento de los depósitos. Con la excepción del Banco de las Fuerzas Armadas, todos los bancos comerciales son privados, y dos de los catorce son propiedad de extranjeros (Banco de Honduras por Citibank y el Banco de Londres y Montreal por Lloyds).

Los dos bancos de desarrollo que pertenecen al gobierno son: El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA), que, financia la producción agrícola, y el Banco Municipal Autónomo (BANMA), el cual fomenta el financiamiento a los gobiernos municipales. La Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), la institución financiera más grande del país en términos de activos en libros, proporcionó crédito a largo plazo y

Cuadro 2.1

Composición del Sistema Financiero (al 30 de Noviembre de 1986)
(Millones de lempiras)

	Total de Activos (1)	Préstamos (2)	Reservas para Préstamos Malos	Reservas de Capital	Depósitos Totales	Adelantos del BCH(3)	Apalancamiento (4)
Bancos Comerciales(5)							
1. Atlántida	429.8	201.2	10.9	21.0	319.2	16.6	19.5
2. Capitalizadora Hondureño	324.9	169.1	9.3	12.4	230.9	14.6	25.2
3. El Ahorro Hondureño	257.9	146.9	9.0	10.8	206.2	10.6	22.8
4. Occidente	279.7	156.3	8.6	11.3	205.8	26.6	23.6
5. Fuerzas Armadas	189.6	90.2	4.7	12.4	155.9	6.3	14.3
6. Sogerin	197.0	118.1	3.7	9.1	119.3	41.8	20.6
7. Trabajadores	160.9	108.0	5.8	15.2	108.6	15.6	9.6
8. Financiera Centroamericana	123.1	75.3	3.6	8.6	93.1	9.0	13.3
9. Hondureño del Café	156.6	66.5	8.8	38.1	75.4	3.9	3.1
10. Honduras	89.5	39.0	3.0	5.5	70.3	0.5	15.3
11. Mercantil	84.6	49.3	1.8	7.3	62.4	8.5	10.7
12. Londras y Montreal	84.7	43.1	1.0	4.4	62.0	1.7	18.4
13. Comercio	138.7	61.9	5.7	15.6	61.9	4.4	7.9
14. Continental	143.1	85.0	5.0	19.1	61.2	27.4	6.5
Total de Bancos Comerciales (% del sector privado)	2660.1 61.9	1409.9 64.0	80.9 42.7	190.8 43.9	1832.2 82.3	187.5 36.7	12.9 -
Bancos de Desarrollo							
1. BANADESA	676.4	307.9	101.7	75.6	158.8	311.7	7.9
2. Municipal Autónomo	128.3	66.8	3.1	52.5	21.9	1.0	1.4
Total de Bancos de Desarrollo (% del sector financiero)	804.7 18.7	374.7 17.0	104.8 55.4	128.1 29.5	180.7 8.1	312.7 61.2	5.3 -
CONADI	551.5	165.9	0.9	92.5	50.7	0.0	5.0
Instituciones Financieras Especiales	278.7	251.7	2.7	23.5	163.5	10.5	10.9
Total del Sistema Financiero	4295.0	2202.2	189.3	434.9	2227.1	510.7	8.9

(1) Excluye pasivos contingentes

(2) Incluye préstamos redescontados

(3) Incluye préstamos redescontados y otros adelantos

(4) Razón del total de pasivos al capital y las reservas

(5) Ordenados por depósitos totales

financiamiento para inversiones en capital de las empresas industriales, hasta que tuvo problemas financieros y se suspendieron sus operaciones en 1982. Las instituciones de ahorro y crédito se especializan en financiamiento hipotecario.

Ambiente Regulatorio

El sistema financiero está regulado por el Banco Central de Honduras (BCH), el cual fue establecido en 1950. El monitoreo de las actividades de los bancos es llevado a cabo por la Superintendencia de Bancos. Parece ser que con el tiempo la Superintendencia tuvo dificultades para darse abasto dado el rápido ritmo de crecimiento del sector bancario, y las auditorías realizadas fueron básicamente oficiales. En los últimos dos años, se ha fortalecido la Superintendencia con lo cual ha intensificado su actividad de supervisión sobre las prácticas que los bancos siguen al otorgar préstamos y garantías de préstamos, sobre la calidad de la cartera de préstamo y los procedimientos contables que realizan.

A pesar de estos controles, los bancos comerciales operan en un ambiente regulatorio relativamente libre establecido por la Ley Bancaria de 1955. Teóricamente tienen libertad para disponer de sus recursos según su conveniencia. Sin embargo, el requisito de mantener altos niveles de encaje legal, actualmente del 32 por ciento del total de los depósitos, limita considerablemente el poder discrecional que los bancos tienen para disponer de sus recursos. La última vez que el BCH aumentó el encaje legal fue en 1984. Con esta medida el BCH no solo pudo absorber el exceso de liquidez que preveía en el sistema, sino que la disposición además permitió al BCH allegarse los recursos necesarios para financiar el creciente déficit público. Para cumplir con el requisito de reserva los bancos podían mantener una combinación de saldos en efectivo, depósitos libres de interés en el BCH y tenencia de bonos del gobierno libres de impuesto, que actualmente perciben

el 4 por ciento anual y son redimibles a la vista. Para julio de 1987, estos bonos fueron el instrumento que preferentemente seleccionaban los bancos, quienes mantuvieron un promedio de 24 por ciento del total de depósitos en bonos gubernamentales, el 8 por ciento restante del encaje legal se mantuvo en efectivo y depósitos.

Hasta 1981 el BCH reguló tanto las tasas de interés sobre préstamos (activa) y depósitos (pasiva). En ese año, se liberaron las tasas sobre depósitos, mientras que la tasa máxima de interés del 19 por ciento sobre préstamos introducida en 1980 se mantuvo vigente. En marzo de 1987 el BCH bajó a un 17 por ciento el tope máximo en tasa máxima de interés sobre préstamos (el efecto de este tope autorizado se analiza separadamente en la sección sobre la política de las tasas de interés). Sin embargo, en algunos casos se encontró, que efectivamente los bancos cobraban tasas más elevadas que el límite establecido a través de la imposición de balances compensatorios (depósitos que el prestatario está obligado a mantener y que pueden ser libres de interés o pueden llevar a una tasa menor que las tasas normales usualmente pagadas por el banco). El BCH declaró que los requisitos de balance compensatorio eran legales solamente para préstamos menores de L. 10,000, y actualmente está revisando el tema sobre las tasas de interés por debajo del nivel del mercado que actualmente se pagan sobre dichos balances.

Con la idea de disminuir la vulnerabilidad de los bancos, también se limita a prestar como máximo un 20 por ciento del capital o de sus reservas a un solo cliente o grupo industrial (Artículo 42 de la Ley Bancaria), con el fin de proteger la solvencia del banco en caso de incumplimiento o falta de pago de dicho cliente. Asimismo, se establece que los bancos solo pueden conceder hasta el 30 por ciento de su crédito total para préstamos comerciales destinados al consumo.

Las regulaciones sobre el financiamiento del comercio actualmente permiten a los bancos comerciales retener una parte substancial de los ingresos en divisas originados por las exportaciones de sus clientes. Por mucho tiempo dicha porción se mantuvo al 60 por ciento, pero se redujo a un 40 por ciento en junio de 1987, para los bancos comerciales y un 60 por ciento restante para el BCH. Los bancos no están autorizados para transferir fondos del extranjero sin previa aprobación del BCH.

Marco Macroeconómico

La evolución de los mercados financieros se ha visto substancialmente afectada en los últimos quince años por el comportamiento económico global del país y por las políticas macroeconómicas no financieras que ha seguido el gobierno. En lo que a las finanzas públicas se refiere, la década del 70, se caracterizó por generar ahorro público positivo (ingresos corrientes menos gastos corrientes) acompañado por un crecimiento simultáneo en los gastos de capital, que crecieron a una tasa promedio anual de 30.3 por ciento en el periodo 1972-80, como una consecuencia del aumento de los préstamos concedidos a organismos públicos autónomos. Para 1980, el sector público estaba recibiendo un 28.1 por ciento del total del crédito interno, contra el 15.1 por ciento que se dio en 1969. El déficit público aumentó a niveles muy altos a principios de los años 80, llegando a representar el 11.5 por ciento del PIB en 1982 y el 12.5 por ciento del PIB en 1983 (ver Cuadro 2.2).

A pesar de que, aproximadamente la mitad de ese déficit se financió con fondos externos (42 por ciento y 52 por ciento en 1982 y 1983, respectivamente), el gobierno se vio obligado a depender fuertemente del sistema bancario, el cual financió el 40 por ciento de ese déficit en 1982 y el 28 por ciento en 1983 (ver Cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Honduras: Tendencias Macroeconómicas

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Inversión interna bruta							
Valor nominal	1,291.3	1,090.1	806.0	930.0	1,255.0	1,163.0	--
% producto interno bruto	26.0	20.6	14.4	15.8	19.9	17.3	--
Privado	15.2	11.3	7.8	7.8	7.3	7.4	--
Público	9.3	7.9	9.1	10.4	11.7	10.1	--
Cambios en los inventarios	1.4	(1.4)	(2.5)	(2.4)	0.9	--	--
Ahorros nacionales brutos (% de PIB)	18.5	13.9	11.4	12.0	14.5	13.0	--
Financiamiento del gobierno							
Déficit del gobierno central (% del PIB)	140.2	144.5	379.6	370.4	279.8	386.6	--
	2.8	2.8	7.5	7.3	5.4	7.2	--
Déficit del sector público no financiero (% del PIB)	--	--	643.0	736.0	723.0	622.0	516.0
	--	--	11.5	12.5	11.5	9.3	7.1
Financiamiento del déficit del sector público							
Financiamiento externo	--	--	270.0	386.0	606.0	423.0	183.0
Ayuda extranjera	--	--	0	34.0	68.0	115.0	125.0
Sistema de la banca nacional	--	--	256.0	209.0	87.0	40.0	34.0
Otros	--	--	117.0	107.0	(38.0)	44.0	174.0

PIB - Producto Interno Bruto.

Fuentes: Memorandum del Banco Mundial en Honduras y Reporte del Personal de FMI.

Desde el punto de vista bancario, el sector público recibió un 29.3 por ciento del total del crédito bancario interno en 1982, un 32.7 por ciento en 1983 y un 32.4 por ciento en 1984 (ver Cuadro 2.3). Únicamente durante los últimos dos años, la participación disminuyó como consecuencia de un lento crecimiento en el gasto público, y una mayor disciplina fiscal y monetaria (el 30.8 por ciento en 1985 y un estimado del 30.4 por ciento en 1986).

La necesidad de financiar un déficit creciente en el sector público llevó a un rápido incremento en los agregados monetarios durante el periodo de 1981-83, de manera que M1 (moneda más demanda de depósitos) creció en un 12.6 por ciento en 1981 y 1982, y en un 13.7 por ciento en 1983. Hasta entonces el BCH adoptó una postura monetaria más conservadora de manera que el crecimiento del M1 bajó a un 3.8 por ciento en 1984 y un 1.2 por ciento en 1985 (7.1 por ciento en 1986).

A pesar de este incremento en la proporción de préstamos que se otorgaron al sector público, no hay evidencia de que el sector público haya desplazado al sector privado dejándolo fuera del mercado de crédito durante el periodo de 1980-87. Son dos las razones fundamentales que explican porque la demanda de créditos en el sector privado continuó siendo satisfecha:

- Durante el periodo de elevados déficit públicos que tuvo lugar a principios de 1980, la rápida expansión de la oferta monetaria y la fuerte expansión en los depósitos (15.6 por ciento promedio compuesto anual en 1980-84) permitieron que los bancos expandieran el total de créditos otorgados al sector privado, aunque su evolución fue a un ritmo menor que el del crédito al sector público: 12.8 por ciento en 1982 y 8.5 por ciento en 1983.⁶

6. Un factor clave de la fuerte movilización de ahorros de los bancos parece haber sido la creciente escasez de divisas en el país, la cual obligó a los clientes a guardar sus recursos excedentes en lempiras en vez de comprar el equipo y repuestos necesarios del exterior.

Cuadro 2.3. Honduras: Resumen del Sistema Bancario
(Cantidades en millones de lempiras)

Banco Central	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Crédito al gobierno	275.6	455.4	508.6	442.4	592.5	664.4	622.9
Crédito a los gobiernos locales	66.0	65.9	60.9	64.7	69.0	66.7	64.4
Crédito a los bancos comerciales	140.4	152.2	161.3	161.9	236.5	412.6	510.4
Crédito a otras instituciones financieras	94.7	147.4	192.8	234.3	279.0	301.3	327.9
Sistema bancario consolidado							
Crédito al sector público	-	648.9	748.2	957.4	1,044.0	1,083.9	1,118.0
(Cambio porcentual anual)	-	-	15.3	28.0	9.0	3.8	3.1
(% del crédito total)	-	28.9	29.3	32.7	32.4	30.8	30.4
(% del PIB)	-	11.7	13.0	15.9	16.2	15.6	15.0
Crédito al sector privado	-	1,598.0	1,802.6	1,966.4	2,177.9	2,429.8	2,562.4
(Cambio porcentual anual)	-	-	12.8	9.1	10.8	11.6	5.5
(% del crédito total)	-	71.1	70.7	67.3	67.6	69.6	69.6
(% del PIB)	-	28.8	31.3	32.6	33.7	34.9	34.3

PIB - Producto Interno Bruto.

Fuentes: IMF Estadísticas Financieras Internacionales y Reporte del Personal.

- La demanda de crédito en el sector privado ha estado débil, particularmente durante los últimos dos años como consecuencia de la desaceleración en la actividad económica; y la inversión doméstica bruta que de hecho cayó en un promedio del 2.7 por ciento anual entre 1980-85, en contraste con el aumento anual del 16.6% que se dio en los cinco años anteriores.

Consecuencias de la Intermediación Financiera y su Intensidad

Intermediación Financiera

El deterioro de la situación económica a principios de la década de 1980 tuvo consecuencias adversas en la operación y eficiencia de los mercados financieros. La aceleración de la inflación en 1980-81 llevó a que se ofrecieran tasas de interés negativas sobre los depósitos, que junto con la creciente fuga de capitales, llevó a una caída en la intermediación financiera. El Banco Mundial ha calculado que durante 1980-1984, los depósitos en el extranjero de los residentes hondureños se incrementaron en \$336 millones, representando el 40 por ciento de toda la deuda externa nueva contraída por Honduras durante ese periodo. Al mismo tiempo, la rentabilidad de los bancos disminuyó, y la calidad de su cartera de préstamos se vio deteriorada. La confianza pública en el sistema bancario decayó después de la quiebra de un banco comercial (1980) y la suspensión temporal del banco agrícola. Se puede identificar una serie de factores que contribuyeron al reestablecimiento del crecimiento en los mercados financieros después de 1982: (1) las tasas de interés reales regresaron a niveles positivos; (2) se impusieron nuevos controles de cambio y restricciones a las importaciones; y (3) el BCH compensó completamente a los depositantes afectados por el fracaso bancario de 1980.

Intensidad Financiera

El concepto de intensidad financiera constituye un criterio útil para medir los cambios en la intermediación financiera descrita anteriormente. Por definición, la intensidad financiera ocurre cuando los mercados financieros se expanden a una tasa mayor que la de la actividad económica global. El proceso de intensidad financiera normalmente ocurre conforme los países alcanzan altos niveles de desarrollo. Los países industrializados presentan una relación de intensidad financiera (medida normalmente por la razón M2 u oferta monetaria al PIB) más elevada que los países con ingreso medio, los cuales a su vez tienen una mayor intensidad financiera que los países en vías de desarrollo.

Se han llevado a cabo muchas investigaciones para determinar si el proceso de intensidad financiera estimula el desarrollo económico global, o por el contrario si el desarrollo económico conduce a una mayor demanda de activos financieros y de esta manera a más intensidad financiera. En conjunto la evidencia es poco concluyente: en su investigación de 56 países de varios niveles de desarrollo, el Sr. Jung encontró una débil relación de causalidad entre la intensidad financiera y el crecimiento en el caso de los países menos desarrollados, mientras que las economías más desarrolladas la dirección de la causalidad fue a la inversa.

Por otro lado, es indiscutible que se puede acelerar la intensidad financiera mediante la implantación de políticas macroeconómicas y financieras adecuadas o por el contrario, se puede desacelerar a través de la "represión" de los mercados financieros. El cuadro 2.4 nos da un panorama sobre los acontecimientos macroeconómicos en cuatro países de América Latina muestra que los cuatro países sufren de un mercado financiero incipiente. Costa Rica, que tiene la relación M2 a PIB promedio más alta de los cuatro, sufrió una dramática disminución en la intensidad financiera de su mercado durante la

Cuadro 2.4
Comparacion de Indicadores Macroeconomicos Seleccionados
Honduras, Costa Rica, Guatemala, y Peru

Indicadores Macroeconomicos Seleccionados	Honduras						Costa Rica						Guatemala						Peru					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Gasto publico como porcentaje del PIB	15.9	19.9	16.8	19.0	20.9	ND	21.0	18.0	22.0	23.0	22.0	ND	16.1	14.6	12.9	ND	ND	ND	22.7	21.5	23.1	20.9	20.3	ND
Deficit fiscal como porcentaje del PIB	2.6	6.6	6.1	4.3	5.5	ND	3.0	1.0	2.0	1.0	1.0	ND	6.2	4.8	3.5	ND	ND	ND	4.9	3.9	8.9	5.5	2.4	ND
Tasa de crecimiento del credito al sector publico	32.2	25.8	32.9	11.8	0.6	1.1	12.0	9.0	114.0	15.0	0.0	33.0	124.4	39.6	15.2	26.8	9.9	-27.0	66.4	57.1	251.3	80.3	34.3	83.7
Tasa de crecimiento del credito al sector privado	4.9	10.4	14.5	12.8	14.3	10.9	9.0	43.0	54.0	18.0	17.0	18.0	13.5	9.2	12.8	11.5	8.9	4.4	123.6	65.1	118.3	92.9	119.8	59.1
Tasa de crecimiento del credito del sector publico como porcentaje del credito total	33.2	36.2	39.7	39.5	36.5	34.3	53.0	46.0	55.0	54.0	50.0	53.0	21.7	35.4	41.2	44.8	45.0	35.3	39.1	37.9	49.8	48.1	38.1	39.5
Profundidad financiera (Mz como porcentaje del PIB)	22.1	25.6	28.7	29.6	26.9	27.4	57.0	42.0	44.0	34.0	39.0	39.0	22.1	25.1	23.8	25.5	ND	ND	24.9	25.4	27.8	28.4	27.7	ND
Inflacion de los precios	9.4	8.9	8.3	4.7	3.3	4.3	637.0	90.0	33.0	12.0	15.0	12.0	11.4	0.0	4.5	3.4	18.7	36.9	75.4	64.4	111.1	110.2	163.4	177.9
Tasa de crecimiento en el PIB real	1.5	-1.9	-0.3	2.8	2.9	3.0	-2.0	-7.3	3.0	8.0	1.0	4.0	0.7	-33.5	-2.7	ND	ND	ND	3.0	0.9	-12.0	4.7	1.6	ND

ND = no disponible

Fuente: calculos realizados por el equipo con base en informes del FMI, junio 1987

década de los 80. La inflación alcanzó un promedio del 90 por ciento en 1982 antes de establecerse a niveles bajos de dos dígitos en 1984-1986. La inflación a menudo tiene el efecto de volver las tasas de interés pasivas (sobre depósito) negativas en términos reales, desalentando así el ahorro interno y disminuyendo la intensidad financiera.

En contraste, Honduras ha experimentado un modesto aumento en la intensidad financiera entre 1981 y 1986. Aún cuando el comportamiento económico durante ese período fue desfavorable (dándose crecimiento negativo en dos de seis años), los mercados financieros evolucionaron en forma positiva, dándose una reducción en el déficit fiscal como porcentaje del PIB, un crecimiento en el crédito al sector privado (a pesar de que el crédito para el sector público creció), así como una caída en el nivel de inflación.

Aunque los mercados financieros aún estaban débiles, en Guatemala y Perú también se suscitó cierta intensidad financiera. La tendencia en Guatemala no es tan clara. En el caso de Perú, el efecto de las tasas pasivas negativas en las cuentas de moneda local fue atenuado por dos tipos de políticas: (1) una expansión de la red de sucursales bancarias y la promoción de una campaña agresiva de movilización de ahorros, especialmente en las zonas de bajos ingresos y (2) el establecimiento de cuentas en dólares que ofrecieron ganancias reales y altas hasta 1985.

Sin embargo, en los cuatro países la cobertura superficial del sistema financiero puede ligarse al relativamente alto porcentaje del crédito total que se destina al sector público. La evidencia histórica es que los países que han experimentado mayor penetración de los sistemas financieros son aquéllos donde el sector público solamente ha hecho demandas modestas en los mercados de crédito sin desplazar (*crowding-out*) al sector privado.

Prácticas y Procedimientos del Sector Bancario

Situación Financiero y Rentabilidad

Con base en los balances presentados al BCH en noviembre 30, 1986, los bancos comerciales hondureños parecen presentar niveles de capitalización acordes con las prácticas bancarias normales; los cuatro bancos mayoritarios del país tienen índices de apalancamiento — cuantificado por la relación deuda-capital — que van de 19.5 y 25.2:1 (ver Cuadro 2.1). Sin embargo, tales niveles de endeudamiento son aceptables solamente en la medida en que la calidad del activo sea satisfactoria. Este no parece ser el caso general en Honduras. Algunos bancos se ven obstaculizados por los atrasos, lo que los ha hecho dependientes de las líneas de crédito del Banco Central para hacer frente a sus obligaciones. Como ya se ha mencionado, el BCH durante los últimos dos años había sido menos estricto en supervisar en que medida los bancos mantenían sus reservas para cubrir sus préstamos dudosos; aún cuando en otros años el BCH ha sido más estricto en este respecto, es de suponer que han de pasar varios años para que los bancos con un porcentaje alto de préstamos problemáticos mantengan los niveles de reservas adecuadas. Las leyes no proporcionan incentivos para que los bancos aceleren la formación de tales reservas. En el caso en que al elevarse los niveles de reservas se incurre en pérdidas netas para un período dado, dichas pérdidas no podrían trasladarse a los años subsiguientes.

Se advierte que cuando se tiene un nivel de reservas inadecuado para cubrir deudas incobrables, también se afecta la rentabilidad de los sistemas bancarios. El BCH reporta una ganancia neta sobre capital consolidado que es adecuada para los bancos comerciales de un 23 por ciento en 1985, y de un 16-17 por ciento en 1986. Sin embargo, los ingresos bancarios son muy sensibles a los niveles de deudas incobrables, como se muestra en el siguiente ejemplo; si un banco tiene una cartera de préstamo de 100, un

rendimiento en su cartera de 15 por ciento, un costo de financiamiento de 8 por ciento y gastos de operación de un 2 por ciento; un aumento de uno por ciento en sus reservas por deudas incobrables (es decir de 2 a 3 por ciento de la cartera) reducirá las utilidades brutas en más de una tercera parte (L. 3 a L. 2), mientras que una tasa de deudas incobrables de un 5 por ciento suprimirá todos sus ingresos. En vista de que no se pudo contar con los estados de ingresos ni con la información sobre atrasos para cada banco, no es posible establecer el nivel verdadero de rentabilidad y solvencia del sistema bancario. Posteriormente, esto debería ser objeto de otro análisis.

Prácticas y Políticas Bancarias

Con un total de 14 bancos comerciales, Honduras ofrece una distribución de recursos con una dispersión moderada para un país de su tamaño: el banco más grande en el país (Banco Atlántida) solamente ostenta un 17.4 por ciento del total de depósitos en los bancos comerciales, en tanto que los cinco bancos más grandes ostentan todavía un porcentaje razonable del 61.0 por ciento de esos depósitos.

Por otra parte, la competencia global en el sector financiero está restringida por los vínculos existentes entre los bancos y los grandes grupos industriales o inversionistas; en muchos casos, los accionistas principales en algunos de los bancos también tienen control sobre los grupos industriales que son financiados por estos bancos. Bajo tales condiciones, la independencia de los gerentes y oficiales bancarios para analizar la adecuación de esos préstamos, desde el punto de vista de los bancos, puede ser sospechosa. No obstante estas limitaciones, los bancos compiten activamente por oportunidades para expandir su actividad y su participación en el mercado; debido a que los mercados financieros se han vuelto cada vez más líquidos en los años 80, la competencia ha tendido a pasar de depósitos hacia nuevos prestatarios.

Como es característico de los bancos comerciales en países en desarrollo, el crédito que otorgan los bancos hondureños se basa en un flujo de activos y rara vez en los flujos de caja; una garantía subsidial de 100-200 por ciento es requerido, normalmente en la forma de gravámenes o retención sobre predios y edificios urbanos, secundariamente en la forma de inventario, y menos común en la forma de maquinaria y equipo. Por supuesto tales prácticas conservadoras para prestar tienden a descalificar a la mayoría de las pequeñas empresas que no ofrecen ni el tipo apropiado de garantía, ni aval u otras garantías de buena fe aceptables para el banco. De las 47 empresas encuestadas en el curso de este estudio, 20 indicaron que la falta de acceso al crédito fue un importante obstáculo. Sin embargo, la proporción fue sustancialmente alta para las empresas más pequeñas: siete microempresas de 11 encontraron que el crédito constituye una limitante y siete de 17 pequeñas empresas aseveraron lo mismo, con excepción de tres de 10 empresas de mediano tamaño y tres de 12 empresas grandes. Por otra parte, los porcentajes ciertamente serían más altos si las empresas más pequeñas no hubiesen sido seleccionadas a partir de listas preparadas por la Asociación Nacional de la Mediana y Pequeñas Industria (ANMPIH) y de ASEPADE y en cambio hubiesen sido seleccionadas al azar del universo entero de empresas.

No obstante la actitud generalmente conservadora de la banca comercial en Honduras, algunos bancos sí otorgan préstamos a las empresas más pequeñas. Los bancos que más se mencionan en este sentido son la Capitalizadora Hondureña, el Banco de los Trabajadores, el Banco Hondureño del Café y sobre todo, el Banco de Occidente. El Banco de Occidente se fundó en 1951 con la intención específica de proporcionar crédito y otros servicios al pequeño empresario.

El Banco de Occidente ha continuado brindando préstamos a las empresas más pequeñas. Esto le ha ayudado a convertirse en el tercer banco más grande de Honduras, casi al mismo nivel del Banco de Ahorro

Hondureño. El Banco de Occidente es en sí un ejemplo único de como un "banco comercial con visión puede ayudar a la pequeña y mediana empresa de los países en desarrollo." De acuerdo a lo expresado por su Presidente, el banco toma "lo que puede como colateral, y en algunos casos es posible que no tome colateral." La aprobación de préstamos se basa en un cuidadoso análisis del historial crediticio del solicitante, así como en la reputación del mismo (pero muy poco en una costosa revisión del proyecto). La actividad crediticia poco común emprendida por este banco trae como consecuencia altos niveles de morosidad (5-6 por ciento entre las pequeñas y medianas empresas contra un 2 por ciento en las grandes empresas) y por consiguiente, una rentabilidad más baja (16 por ciento de ganancia al capital). Por otro lado, la actividad crediticia le ha permitido al banco contribuir activamente al desarrollo económico y social del país, adquiriendo también una sólida reputación entre los grupos de ingresos más bajos.

El Papel del Mercado de Crédito Informal

Como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, los prestamistas informales parecen jugar un papel importante en dar apoyo al pequeño empresario. De las 47 empresas entrevistadas durante la elaboración de este estudio, solo cinco tuvieron verdaderamente que recurrir a los prestamistas informales para obtener crédito, la proporción fue sustancialmente más elevada para las empresas pequeñas, 1 de 10 para las empresas medianas sin que se registrara ninguna entre las 12 empresas grandes (ver Capítulo 1 para la definición del tamaño de las empresas entrevistadas). Además, el crédito de los proveedores había sido utilizado por un total de 4 empresas, entre las cuales había una micro-empresa que también utilizó un prestamista, 2 pequeñas y una mediana.

No es sorprendente saber que el crédito informal es utilizado principalmente por las micro-empresas. (Otra vez, el porcentaje de las

empresas que recurren a este tipo de prestamistas, pudo haber sido subestimado en el estudio ya que la muestra fue constituida mayormente por empresas que están recibiendo crédito de grupos privados y autónomos). El crédito informal fluctúa entre L. 100-15,000 y los plazos varían de un mes a dos años. En dos casos, el promedio de interés que fue reportado es de 15 por ciento mensual (tasa anual de interés compuesto de un 19.6 por ciento), en otro caso fue del 2 por ciento al mes, y en otro caso, del 10 por ciento por 50 días (100.5 por ciento de la tasa anual). El préstamo grande a dos años (L. 15,000.00) tiene un interés mensual de L. 200 más un 5 por ciento de comisión para el intermediario.

Los prestatarios están satisfechos con los servicios proporcionados por los prestamistas, particularmente con la rapidez con que se tiene acceso al efectivo que necesitan. Sin embargo, el crédito informal no puede ser visto como un sustituto del crédito formal, ya que comunmente se usa para satisfacer necesidades de liquidez en el muy corto plazo, así como para casos de emergencia.

Resumen

Desde hace quince años, los mercados financieros han sido afectados substancialmente por el comportamiento de la economía y por las políticas macroeconómicas no financieras, adoptadas por el gobierno. La intermediación financiera disminuyó a principios de la década de los 80 como resultado de la aparición de las tasas de interés negativas reales sobre los depósitos, la fuga masiva de capital y la pérdida de confianza del público en el sistema bancario.

El proceso de fortalecimiento financiero que se llevó a cabo en la década de los 70 se mantuvo hasta 1982 como consecuencia del restablecimiento de las tasas de interés pasivas reales, niveles mayores de

ayuda extranjera y la compensación a los depositantes de un banco comercial que sufrió una quiebra en 1980. También, la imposición de nuevos controles de cambio y restricciones a la importación así como la creciente escasez de divisas obligó a los individuos, al igual que a las empresas, a utilizar el Lempira como reposo de valor para sus ahorros. A pesar de tal progreso, los mercados financieros todavía están débiles, reflejando el moderado nivel de desarrollo del país. Además, una aguda caída en la inversión desde 1980 ha llevado a una disminución de la demanda de crédito en el sector privado y a un exceso de liquidez en el sistema.

Sin embargo, típicamente los pequeños empresarios no tienen acceso al crédito en los bancos comerciales, excepto al crédito del Banco de Occidente y en menor grado, al crédito que ofrecen otros bancos cuando se trata de empresas viables.

El gobierno ha hecho uso creciente de la facilidad de redescuento para dirigir el crédito a la pequeña y mediana empresa y hacia otros sectores prioritarios. (Ver la siguiente sección sobre Políticas de Asignación de Crédito).

Recomendaciones:

1. Considerando que los mercados financieros sólo pueden tener un auge en un ambiente de disciplina fiscal y monetaria, sentimos que la promoción de una disciplina fiscal y monetaria debe seguir siendo una parte integral de la agenda macroeconómica de USAID.
2. Tomando en cuenta que para restablecer la demanda de crédito en el sector privado, y disminuir la fuga de capitales se necesita un clima favorable para la inversión, recomendamos que la promoción de la inversión en el sector privado ocupe una posición prioritaria dentro de las prioridades de la Misión.

Políticas de Asignación de Crédito a Favor de la Pequeña Empresa

Propósito

Por políticas de asignación de crédito se entienden todas aquellas políticas cuyo propósito es dirigir el crédito hacia los sectores económicos prioritarios. El fundamento que sustenta la adopción de tales políticas, comunmente es que los beneficios económico/sociales asociados a cierto tipo de inversiones pueden ser diferentes de los beneficios financieros (privados) para el prestamista. Naturalmente, el prestamista tenderá a ver exclusivamente por su propio beneficio, en este caso la ganancia esperada sobre el préstamo, así como el riesgo de la falta de pago correspondiente. Por el contrario, probablemente los gobiernos se preocupan sobre todo, por el logro de objetivos económicos más amplios, tales como una elevada productividad. La intervención de parte del gobierno (u otra entidad interesada) es necesaria para compensar la diferencia en los objetivos que por un lado, demandan las instituciones prestamistas, y por el otro, los que demanda el gobierno.

El otorgamiento de crédito a la pequeña empresa es un buen ejemplo para ilustrar el caso en donde los beneficios privados y sociales difieren. Los bancos comerciales normalmente tienen pocos incentivos para prestar a la pequeña y mediana empresa debido al alto costo de administrar una cartera de préstamos pequeños, así como por la falta de garantías reales disponibles y un nivel de alto riesgo. Por su parte, los gobiernos con frecuencia consideran que las empresas pequeñas generan importantes beneficios económicos y sociales, tales como un alza en el empleo por unidad invertida mucho mayor que la que generan las grandes empresas; una alta productividad en las industrias intensivas en mano de obra, la gran

flexibilidad que ofrecen a las grandes empresas para establecerse como subcontractistas, y otras ventajas más.

El argumento para la aplicación de políticas de asignación de crédito ha sido visto, tanto entre los gobiernos de países industrializados como de los países en desarrollo, como un importante argumento a favor de la intervención en los mercados financieros. Como se describe más adelante, Honduras ha intervenido activamente durante años en los mercados locales de crédito, usando sus propios recursos y los que le han proporcionado las agencias internacionales.

Descripción

Los gobiernos generalmente recurren a dos tipos de intervención para dirigir el crédito a los sectores económicos específicos o propósitos: (1) la creación de instituciones financieras especializadas, usualmente controladas por el gobierno; y (2) canalización, a través del sector bancario, de fondos destinados para el grupo de beneficiarios o propósito comunmente a través de la apertura de refinanciamiento o ventanas de redescuento en el Banco Central.

Ambos tipos de estrategias se han aplicado en Honduras. Se han creado dos bancos de desarrollo gubernamentales, uno para promover la agricultura y atender las necesidades particulares de los campesinos, y el otro para proporcionar financiamiento a los gobiernos municipales. Una serie de instituciones o unidades financieras no bancarias también fueron creadas, algunas propiedad del Gobierno de Honduras, tales como el Fondo Nacional de Desarrollo Industrial (FONDEI, una unidad financiera mayorista dentro del BCH) y el Centro de Desarrollo Industrial (CDI), otras más promovidas por organizaciones internacionales, tales como la Corporación Financiera Industrial y Agropecuaria (FIA); u organizaciones no gubernamentales y sin fines de

lucro, que participan en los programas de crédito. En cuanto al segundo tipo de intervención, se ha puesto a la disposición del sector bancario, un financiamiento especial que se es canalizado principalmente a través de facilidades de refinanciamiento con el BCH. Un análisis de los diversos tipos de intervención bajo estas dos categorías generales nos dará una mejor comprensión sobre como las políticas del mercado financiero afectan la capacidad de las empresas, particularmente de las empresas más pequeñas, para satisfacer sus necesidades de financiamiento externo.

Comportamiento de las Instituciones Financieras Especializadas

Aparte de las instituciones que proporcionan financiamiento para la industria de la construcción y la vivienda, las principales instituciones de crédito especializadas en Honduras son:

- Los dos bancos de desarrollo, propiedad del gobierno: BANADESA y BANMA;
- CDI, una institución pública creada para proporcionar asistencia técnica y financiera a la pequeña y mediana empresa;
- FIA, una institución financiera privada financiada con fondos de la A.I.D., apoyada por cinco bancos comerciales, también con el propósito de proveer crédito a la pequeña y mediana empresa.

En vista de que este estudio cubre la industria privada, estos bancos no serán analizados en este informe.

- Organizaciones voluntarias privadas, tales como ASEPADE y FUNADEH, apoyadas por varias agencias internacionales.

El Centro de Desarrollo Industrial (CDI)

El CDI fue establecido en noviembre de 1978 como una institución pública semi-autónoma diseñada para proporcionar asistencia técnica y financiera a la pequeña y mediana industria y al sector artesanal. Además de su capitalización original, el CDI recibió un préstamo por un millón de lempiras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1980, y tiene acceso a fondos de descuento del Banco Mundial (BIRF) a través de FONDEI. Los montos de los préstamos varían entre L. 500 a L. 100,000 (la institución está autorizada para otorgar préstamos hasta L. 300,000 usando sus propios recursos pero normalmente no lo hace debido a la escasez de los mismos). Los préstamos pueden ser tanto para capital de trabajo (hasta 2 años, con un periodo de gracia de 6-12 meses) y para inversión fija (hasta 5 años por préstamos del BID con un periodo de gracia de un año); y hasta los 15 años que usualmente se establecen cuando se hace uso de fondos de FONDEI/BIRF.

El CDI es flexible en sus requisitos de garantía. Opuestamente a las prácticas de los bancos comerciales, el CID acepta normalmente como garantía por sus préstamos inventarios y avales. Entre 1979 y 86, el CDI proporcionó un total de L. 9.1 millones de crédito a 956 empresas (según informes, estos préstamos ayudaron a crear 2,235 posiciones de trabajo nuevas y a sostuvieron otros 2,650 empleos existentes). El Cuadro 2.5 muestra un desglose de los préstamos por subsector. El 31 de marzo de 1987, la cartera vigente sumaba L. 3.7 millones, de los cuales 1.5 millón se originaron en una línea de crédito del BID, L. 1.3 millones de FONDEI y L. 0.8 millones de los recursos propios del CDI.

El Comportamiento del CDI hasta la fecha se puede resumir como sigue:

Cuadro 2.5. Centro de Desarrollo Industrial: Préstamos por Sector (1979-86)

Subsector	Número de préstamos	Cantidad (Lempiras)	Por ciento
Alimentos	190	2,609,529	29
Madera	179	1,573,525	17
Ropa	202	1,363,301	15
Cuero	166	1,164,153	13
Metal mecánica	73	1,016,732	11
Productos no metálicos	77	709,447	8
Fibra sintética y natural	29	316,900	4
Otros	40	300,500	3
Total	956	9,054,087	100

Grupo Objetivo. El volumen promedio de préstamos normal (L. 9,470) durante el período y L. 10,513 por los 182 préstamos otorgados en 1986) parece confirmar que el CDI en efecto, atiende las necesidades de crédito del pequeño empresario que no tiene acceso al crédito comercial.

Calidad de la Cartera de Préstamos. El CDI ha enfrentado serios problemas con respecto a préstamos morosos, los cuales representaron hasta un 40 por ciento de la cartera vigente en 1984. En 1985, el CDI adoptó medidas para mejorar tanto el proceso de revisión y aprobación de préstamos, así como el proceso de supervisión y recuperación de los mismos. Estas medidas se han logrado con un éxito muy limitado, y a finales de 1986 un 29.8 por ciento de la cartera todavía correspondía a préstamos vencidos y morosos.

Capacidad Técnica. Existe la preocupación acerca de la capacidad del CDI para analizar proyectos y realizar estudios de factibilidad.

Eficiencia Administrativa. El proceso de aprobación de préstamos puede durar un año, aunque algunas de estas demoras pueden deberse a la falta de fondos disponibles para crédito.

Financiera Industrial Agropecuaria (FIA)

FIA se inició en junio de 1984 con un capital participativo accionario de 1 millón de lempiras (desde entonces ha aumentado a un L. 1.5 millón) al cual contribuyeron cinco bancos comerciales (Banco de Occidente, Banco de los Trabajadores, Banco Mercantil, Banco Hondureño del Café y Financiera Centroamericana). FIA también, tuvo acceso a un fondo de L. 8 millones establecido por el BCH en moneda nacional con la asistencia de Fondos de Apoyo Económico, FIA puede retirar recursos contra este fondo para

descontar sus subpréstamos a un tasa de interés promedio del 9 por ciento, y volver a prestar a un 17 por ciento (abajo del 24 por ciento previo).

FIA fue creada para proporcionar crédito a las pequeñas y medianas empresas que no tuviesen acceso al crédito comercial; su objetivo principal es mantener un balance de por lo menos un 40 por ciento disponible para las empresas pequeñas (hasta L. 250,000 en activos fijos) contra un 60 por ciento para las empresas medianas (L. 250,000-2,000,000 en activos fijos). Al igual que el CDI, FIA aceptará garantías sobre el inventario y la maquinaria disponible. Los límites de los préstamos son L. 10,000-250,000. Los préstamos pueden ser para capital de trabajo (hasta 4 años, incluyendo un año de gracia) o para la adquisición de activos fijos (hasta 9 años con dos años de gracia, aunque los términos normalmente no exceden de 5 años), o una combinación de ambos. Se debe hacer notar que bajo el concepto original del proyecto, los prestatarios de FIA recibirían también asistencia técnica y capacitación por parte de la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). Sin embargo, cuando se realizó la evaluación de 1986 se propuso que FIA obtuviera control directo sobre los recursos del proyecto asignados para la asistencia técnica. Los prestatarios no deberían pagar por ninguna asistencia técnica que les fuese provista por FIA, pero deberían reembolsar el costo de tal asistencia, en el caso en que dicha asistencia hubiera sido contratada fuera de FIA.

Actividad Crediticia. Hasta finales de 1985 la aprobación y el desembolso de crédito ha sido lento. Durante este tiempo, FIA afrontó una gran demanda de crédito (para junio de 1985 se habían recibido solicitudes de crédito por un valor de L. 8.7 millones), que proventan, sin embargo, de proyectos que generalmente eran de mala calidad o que no satisfacían los criterios de préstamos. En efecto, muchos de estos proyectos habían sido rechazados por otros bancos. La actividad crediticia se mejoró en 1986 y posteriormente se aceleró en el primer semestre de 1987 y para principios de junio de 1987, se hizo el desembolso de 37 préstamos por un total de L. 4.8 millones

(tamaño promedio de préstamo: L. 129,832). De esa monto, L. 2.8 millones se destinaron a capital de trabajo (59 por ciento), y 2.0 millones para activos fijos (41 por ciento). Actualmente, el saldo actual de la cartera es de L. 3.85 millones.

Calidad de la Cartera de Préstamos. A julio de 1987, (los registros de FIA indicaban que los préstamos en mora representaban el 4.5 por ciento de la cartera, y además habían L. 110,000 (2.9 por ciento de la cartera) que habían estado en mora pero se les había reestructurado el plazo. En esta etapa inicial, aunque el saldo de préstamos en mora ha sido relativamente pequeño, el comportamiento de la recuperación de cartera debe ser monitoreado de cerca por la A.I.D. a lo largo de la vida del proyecto.

Eficiencia Administrativa. Después de haber reportado una pérdida inicial de L. 106,000 en 1985, FIA mostró una ganancia bruta de L. 34,000 en 1986. Los costos administrativos aun son bajos y el costo del préstamo en 1986 fueron aceptables siendo del orden de L. 0.083 por Lempira prestado. Los costos administrativos durante los primeros seis meses de 1987 se mantuvieron en línea con los niveles de 1986.

Organizaciones Voluntarias Privadas:

Varias organizaciones voluntarias han emprendido programas de crédito que cubren préstamos a corto plazo, para capital de trabajo destinados principalmente a la microempresa tanto del sector formal, como del informal. Las principales organizaciones son Asesores para el Desarrollo (ASEPADE), la Fundación Nacional de Desarrollo (FUNADEH) (ambas parcialmente financiadas por la A.I.D.), el Instituto Hondureño de Desarrollo y Consejeros para el Desarrollo de Honduras. A continuación se analizan dos de estas organizaciones.

ASEPADE

ASEPADE recibió una donación de L. 650,000 de USAID (a través de ACCION/AITEC en Boston) para financiar durante la vida del Proyecto de Desarrollo de la Microempresa (julio 1986 - mayo 1988). Del total, se destinó un monto de L. 145,000 para la creación de un fondo de crédito rotatorio, que al sumarse a los demás fondos, por ejemplo los \$500,000 proporcionados por el BID, le permitieron a la institución otorgar préstamos hasta por L. 3 millones durante los últimos dos años. Los préstamos son del orden de L. 400 - 2,000, y tienen tasas de interés del 2 y 2.5 por ciento mensuales para las microempresas y los vendedores ambulantes, respectivamente. Las tasas de interés sobre préstamos futuros financiados por el BID para la adquisición de activos fijos será de un 15 por ciento anual. A julio de 1987, se habían otorgado unos 1,200 préstamos con recursos del fondo del orden de L. 400 a 1,000. El saldo de la cartera del fondo a mayo de 1987 fue de L. 435,400 lempiras. Los préstamos morosos constituyen un problema serio para la oficina de Tegucigalpa, precisamente en el que fuera el sitio en donde ASEPADE iniciara su actividad crediticia. Los préstamos morosos representan un 20% del saldo de la cartera en la oficina de la ciudad capital (34 por ciento del porcentaje anterior) en tanto que en San Pedro Sula solo representan el 5.6 por ciento y en Choluteca el 2.3 por ciento. Al respecto, se ve la necesidad de que se mantenga una supervisión cercana con el propósito de evitar que los problemas de Tegucigalpa no se repitan en otras oficinas. El costo del préstamo es de L. 0.15 por lempira prestado que puede considerarse aceptable dado el tamaño tan pequeño de los préstamos concedidos. Una característica que llama la atención del programa de ASEPADE es la estrategia que ha emprendido para movilizar los ahorros en relación con las otras actividades que desarrolla. A marzo de 1987 se ha movilizado un total de L. 76,400 en ahorro.

La Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras

La Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras (FUNADEH) inició su programa de préstamos a principios de 1985 un capital de con L. 300,000 proporcionados por la A.I.D. y desde entonces ha recibido fondos de la Fundación Interamericana de Desarrollo. El límite de préstamos es de L. 50,000. A la fecha se han concedido 73 préstamos por un total de L. 8,450 cuyo tamaño promedio es de L. 7,102. De esta cantidad, L. 347,646 (67 por ciento) se ha destinado a capital de trabajo, y L. 170,804 (33 por ciento) para la inversión. Para el primer trimestre de 1987, se reportó un costo de los préstamos de L. 0.18 por Lempira prestado.

El Impacto de los Programas de Crédito Dedicados a Fines Específicos

Durante los últimos años, el BCH ha utilizado deliberadamente estos programas de crédito como una fuente para aumentar la disponibilidad de financiamiento del sistema bancario. Estos programas de crédito se han convertido en la fuente principal de nuevo crédito para los intermediarios financieros quienes los consideran su tipo de financiamiento preferido. El Banco Mundial reportó que del aumento neto de L. 193 millones crédito para el sector privado en 1984, el 61 por ciento se financió a través de las llamadas líneas de redescuento que ofrece el BCH, tendencia que hasta la fecha parece persistir. Los fondos que se obtuvieron a través de las ventanillas de redescuento del BCH, por naturaleza de corto plazo, han sido complementados por los programas financiados por donantes, que ponen a disposición del sistema bancario recursos a plazo.

El Cuadro 2.6 detalla el conjunto de programas de crédito dirigidos al sector industrial, y aquellos destinados a promover el comercio exterior.

Cuadro 2.6
Programas Crediticios Dirigidos a la Industria,
los Servicios y el Comercio (1)

Programa	Propósito/tipo de préstamo	Mecanismo de canalización	Monto total	Interés
Capital de Explotación para la industria	Hasta un año	BCH a bancos comerciales	L. 10 millones	15%
FONDEI	L. 10.000-4.000.000 para capital de explotación e inversiones (15 años) c/e:3 (1)	Bancos, CDI	L. 71,6 M (BIRF) L. 21,6 M (BCH) L.12,6 (IFI)	16% 17%
PRI	Préstamos de 1-2 años a la industria		\$30M (BID) \$7,5 M (BCH)	17%
Fondo de Capital de Explotación para SMES	L.1 millón y 2 años máximo para SMES y coop. agr.	Bancos	L. 52,4 M (A.I.D.)	17%
Respaldo a la industria de la carne	Préstamos hasta 1 año para los ganaderos	Bancos	L. 21 M	15%
Exportaciones no tradicionales	Préstamos de hasta 6 m. para exportaciones no tradicionales	Bancos		10%
Pre-exportación/exportación de productos agrícolas tradicionales	Préstamo de hasta 6 m para exportaciones no tradicionales	Bancos	L. 10 M (Lloyd's)	17%

(continuación)

Cuadro 2.6 (Continuación)

Programa	Propósito/tipo de préstamo	Mecanismo de canalización	Monto total	Interés
Exportaciones no tradicionales	Leyes de hasta 6 m. para exportadores no tradicionales	Bancos	\$2M (BID)	15%
Exportaciones no tradicionales	Hasta \$1 M y 1 año (capital de explotación) y 7 a. (capital fijo)	Bancos y FONDEI	\$10M (A.I.D.)	17%
Desarrollo de la exportación y servicios	Hasta L.1M 18 M (c.e.) y 7 a. (capital fijo)	Bancos, FHIA, FONDEI	L.48M (A.I.D.)	17%
Transporte		Bancos	L.18,5M	12%
Desarrollo de pequeñas empresas	L.10-250.000, hasta 3 y (c.e.)/7 años (inversiones)	FIA	L.8M (A.I.D.)	24%
FUNADEH	Hasta L.50.000 para la industria y servicios San Pedro Sula		L. 300.000 (A.I.D.)	17%
Programa de microempresas	L.400-2.000 para microempresas estructuradas y no estructuradas	ASEPADE	L. 500.000 (BID) L. 165.000 (A.I.D.)	15%

(1) Se excluyen de la lista: programas crediticios para la producción agrícola, ganadera, pesqueras, agroindustrias rurales, desarrollo municipal rural, vivienda de desarrollo de recursos sectoriales, e importación de bienes y servicios de países específicos.

Fuente: Walter Gómez, Compilación de Programas Crediticios de A.I.D.

El BCH estableció dos fondos específicamente dirigidos a promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa: (1) un fondo de crédito para efectos de capital de trabajo e inversión, operado por FONDEI y financiado a través de L. 71.6 millones proporcionados por el Banco Mundial bajo el Tercer Proyecto de Crédito Industrial⁷ y un fondo para capital de trabajo dentro del BCH y que se integró con las L. 52.4 millones del Fondo de Apoyo Económico (FAE) de la A.I.D. En los siguientes párrafos se analiza cada uno de dichos fondos.

El Fondo Nacional de Desarrollo Industrial (FONDEI)

FONDEI fue creado como una unidad semi-autónoma anexada al Banco Central, y diseñada para manejar fondos de redescuento del GDH y del Banco Mundial. Actualmente, FONDEI maneja tres fondos: (1) un fondo del BIRF con L. 71.6 millones para financiamiento de capital de trabajo y financimientto a la inversión de la empresa pequeña y mediana; (2) un pequeño fondo del BCH solo para financiamiento de capital de trabajo; y (3) un fondo para financiamiento de la industria hotelera. La línea del BIRF es la única que se dirige específicamente a las empresas pequeñas y medianas.

El fondo del BIRF está disponible para el redescuento de préstamos concedidos por los bancos comerciales a las empresas micro, pequeñas y medianas por montos entre los L. 10,000 y L. 4,000,000. Los sub-préstamos pueden otorgarse para capital de trabajo como para activos fijos y se otorgan por un plazo de 3 años con un año de gracia y 15 años con 3 años de gracia. En el cuadro 2.7 se describe en general los préstamos redescontados bajo las tres líneas del Banco Mundial a abril de 1987. Como se muestra, desde 1979

7. La primera línea del BIRF fue ampliada en marzo de 1979 por US\$15 millones, y la segunda en mayo de 1982 por US\$30 millones.

Cuadro 2.7

Composición del Fondo de FONDEI/BIRF por Tipo de Banco
y Actividad Económica (A abril de 1987)

(Miles de Lempiras)

Intermediario Financiero	1a Línea Del BIRF			2a Línea Del BIRF			3a Línea Del BIRF			Total		
	Número	Monto	%	Número	Monto	%	Número	Monto	%	Número	Monto	%
Por Intermediario												
Banco Del Ahorro	6	417.0	1	22	8,801.0	12	1	991.0	4	29	10,209.0	8
Banco Atlántida	15	3,842.0	10	8	3,422.0	5	1	700.0	3	24	7,964.0	6
Banco Mercantil	3	685.0	2	4	1,542.0	5	5	1,096.0	5	12	3,323.0	3
Banco de la Capitalizadora Hondureña	25	4,794.0	13	22	10,116.0	14	4	2,203.0	9	51	17,113.0	3
Banco de las Fuerzas Armadas	1	256.0	1	4	1,266.0	2	1	304.0	1	6	1,826.0	1
Banco Hondureño del Cafe				2	1,333.0	2	2	1,696.0	7	4	3,029.0	1
Centro de Desarrollo Industrial	30	924.0	2	26	1,082.0	2	10	428.0	2	66	2,434.0	2
Banco del Comercio	19	3,018.0	8	5	2,137.0	3	1	136.0	1	25	5,291.0	4
Banco Continental	2	556.0	2	37	16,652.0	23	13	6,751.0	28	52	23,959.0	19
Banco Financiera Centro- americana	5	1,126.0	3	9	6,313.0	9	2	2,150.0	9	16	7,589.0	7
Banco de Occidente	51	9,745.0	27	32	11,333.0	16	5	1,844.0	8	88	22,922.0	17
Banco Sogerin	41	6,877.0	19	13	2,423.0	3	3	1,268.0	5	57	10,568.0	8
Banco de Los Trabajadores	3	1,337.0	4	8	3,471.0	5	2	4,474.0	18	13	9,282.0	7
Banco de America	3	805.0	2	2	302.0					5	1,107.0	1
Banco de Honduras	1	265.0	1	1	1,268.0	2				2	1,533.0	1
Corporación Nacional de Inversiones	1	1,500.0	4							1	1,500.0	1
Corporación de Desarrollo Forestal	1	274.0	1							1	274.0	

(continua)

Cuadro 2.7 (Continuación)

Intermediario Financiero	1a Línea Del BIRF			2a Línea Del BIRF			3a Línea Del BIRF			Total		
	Número	Monto	%	Número	Monto	%	Número	Monto	%	Número	Monto	%
Pro Actividad Economía												
Prod. aliment. bebidas y tabaco	52	10,078.0	28	51	24,077.0	34	10	6,099.0	25	113	40,254.0	31
Textiles prendas de vestir e ind. cuero	37	5,398.0	15	31	7,618.0	11	6	1,733.0	7	74	14,749.0	11
Industria de madera y derivados	27	3,179.0	9	11	1,362.0	2	5	3,333.0	14	43	7,874.0	6
Imprentas y editoriales	11	2,411.0	7	14	5,818.0	8	8	2,155.0	9	33	10,384.0	8
Industria química y afines	25	6,176.0	17	26	11,464.0	16	6	2,592.0	11	57	20,232.0	15
Productos minerales no metálicos	21	4,036.0	11	21	6,441.0	9	4	1,599.0	7	46	12,076.0	9
Productos metálicos maq. y equipo	27	4,359.0	11	37	13,925.0	19	10	6,465.0	27	74	24,749.0	19
Otras industrias	7	784.0	2	4	756.0	1	1	65.0		12	1,605.0	1

se descontó un total de 452 préstamos cuyo monto total asciende a los L. 131.9 millones representando un monto promedio de L. 291,865. Bajo la tercera línea, la actividad crediticia sólo fue de 50 préstamos refinanciados por un monto total de L. 24.0 millones, o un promedio refinanciado de L. 480,820 lempiras por préstamo.

Los bancos comerciales que mostraron mayor actividad desde el comienzo del programa fueron el Banco de Occidente (88 préstamos redescontados), el Banco Sogerin (57), el Banco Continental (52) y la Capitalizadora Hondureña (51). También, el CDI participó activamente en el programa, otorgando 66 préstamos, sin embargo, el monto de su participación fue substancialmente más pequeño que el de los bancos comerciales; de tal forma que su promedio de descuento de préstamos de L. 36,879 es casi 10 veces menor que los L. 332,591 operados por los bancos. Los principales sub-sectores refinanciados fueron: la industria alimenticia, bebidas y tabaco (31 por ciento), maquinaria, equipo y productos metálicos (19 por ciento), productos químico (15 por ciento), y la industria textil, de confección y de cuero (11 por ciento).

El desglose por tamaño de los préstamos de la empresa muestra que, durante 1985 y hasta los primeros cinco meses de 1986, se redescontaron 79 préstamos, de los cuales 20 habían sido otorgados a microempresas, 18 a empresas pequeñas y 41 a empresas medianas. Sin embargo, en vista de que la cantidad promedio redescontada fue de L. 136,250 para las microempresas y L. 237,778 para empresas pequeñas, (dado que sólo el 90 por ciento de los préstamos puede redescontarse por la cantidad de sub-préstamos, es bastante alta), se puede pensar que los préstamos bajo la categoría de micro son de hecho préstamos a empresas medianas, mientras que los que se clasificaron dentro de la categoría de empresas pequeñas, son más bien préstamos a empresas medianas o grandes. Los préstamos en la categoría mediana (con un descuento promedio de L. 1,235,780) apenas se consideraran como de mediana escala dentro de las definiciones tanto de la A.L.D. como del GDH.

FONDEI define a la microempresa como aquellas con activos fijos menores a L. 100,000; a las empresas pequeñas, como las que están dentro de la categoría de L. 100-400,000, y a las empresas medianas, como aquellas con activos fijos arriba de L. 400,000, pero dentro de un máximo de préstamos de L. 4 millones. El GDH define a las pequeñas y medianas empresas como aquellas con menos de L. 50,000 y L. 400,000 en equipo, respectivamente.

Cabe señalar que algunos intermediarios financieros participantes, se quejan de las prolongadas demoras que les toma obtener la aprobación de FONDEI sobre el financiamiento de subpréstamos específicos (a menudo de 1-3 meses). Las demoras constituyen un fuerte desincentivo para que los bancos participen en el programa.

El Fondo para Capital de Trabajo del BCH/A.I.D.

El fondo para capital de trabajo, financiado a través del Fondo de Apoyo Económico generado localmente, es un fondo al que los bancos comerciales pueden recurrir para el redescuento de préstamos concedidos a empresas pequeñas y medianas y a las cooperativas agropecuarias hasta por 1 millón de lempiras. El plazo máximo es de dos años. Desde que el fondo se estableció en 1983, los recursos prestados se han recuperado y reinvertido varias veces, de tal forma que esta rotación registró un saldo de cartera de L. 43 millones en septiembre de 1984, esto es, el nivel de aprovechamiento correspondía al 90 por ciento cuando se refiere a los L. 48 millones disponibles en ese momento. El monto total refinanciado ha sido L. 256.3 millones (una rotación de más de cinco veces) el saldo de la cartera al 31 de marzo de 1987 fue de L. 34.7 millones.

Tal como se muestra en el Cuadro 2.8, los bancos más activos dentro del programa son el Banco de Occidente (saldos de la cartera disponibles de L. 10.5 millones), Banco Continental (L. 6.9 millones), Banco Sogerin (L. 4.4

Cuadro 2.8. Desgloce de Fondos de Capital Circulante de Préstamos
Redescontados por Banco y por Tamaño del Préstamo
(Hasta el 31 de Marzo de 1987)
(Miles de Lempiras)

Banco participante	Préstamos descontados pendientes por cantidades				
	Sobre L.50.0	%	Mas pequeños/ Iqual a L.50.0	%	Total
Honduras	25.0	11.1	200.0	88.9	225.0
Atlantida	198.1	12.9	1,331.9	87.1	1,530.0
Ahorro Hondureño	5.0	6.1	77.0	93.9	82.0
Occidente	1,823.2	17.4	8,629.2	82.6	10,452.4
Capitalizadora Hondureña	91.9	6.0	1,440.2	94.0	1,532.1
Los Trabajadores	48.8	6.9	656.2	93.1	705.0
Comercio	37.9	3.4	1,075.0	96.6	1,112.9
Londres y Montreal	-	-	-	-	-
Sogerin	1,537.6	34.9	2,871.2	65.1	4,408.8
Continental	1,011.6	14.6	5,916.4	85.4	6,928.0
Financiera Centroamericana	749.5	17.6	3,520.5	82.4	4,270.0
Fuerzas Armadas	2.1	3.6	57.0	96.4	59.1
Mercantil	494.9	14.5	2,906.9	85.5	3,401.8
Hondureño del Café	-	-	-	-	-
TOTAL	6,025.6	17.4	28,681.5	82.6	34,707.1

millones) y Financiera Centroamericana (L. 4.3 millones). En contraste con el programa FONDEI-BIRF, este fondo para capital de trabajo beneficia directamente a las empresas pequeñas y medianas; además, el 82.6 por ciento del saldo de la cartera incluye préstamos menores o iguales a L. 50,000 que el tamaño promedio de los préstamos otorgados por estos tres bancos es de L. 70,650 (siendo 14 de los 26 préstamos menores de L. 50,000).

Fondo de Garantía

En 1979, el BCH estableció un fondo de garantía para cubrir hasta un 60 por ciento del riesgo en que incurren los bancos participantes al otorgar préstamos a las empresas pequeñas y representan un incentivo mayor para los bancos comerciales que utilizan el redescuento, y otras facilidades a su disposición. La razón que típicamente se da para justificar el establecimiento de un fondo de garantía, es que al cubrir parte del riesgo de prestar incurrido por los bancos participantes (normalmente entre el 60-70 por ciento), se fomenta que bajen los requisitos de garantía que normalmente solicitan, facilitando así, el acceso al crédito comercial al grupo objetivo. Sin embargo, el fondo de garantía del BCH no ha sido utilizado hasta la fecha por la banca comercial, debido a su preocupación y a las dificultades que surgen para cumplir con los requisitos burocráticos del fondo.

La experiencia mundial en relación a los fondos de garantía ha sido extremadamente desalentadora. Por las mismas razones expuestas por los bancos hondureños, los bancos tradicionalmente imponen los típicos requisitos de garantía normales para tramitar solicitudes de crédito, además de beneficiarse de la garantía, la cual no mejora el acceso al crédito para las empresas pequeñas y por supuesto anula el verdadero propósito del esquema de garantía. El Banco Mundial está analizando el fondo manejado por el BCH y espera plantear un conjunto de recomendaciones para hacerlo más operativo en el futuro.

Financiamiento para la Exportación

El BCH maneja dos líneas de financiamiento para las exportaciones con fines generales: (1) una línea de L. 2 millones financiada por el BCH; (2) una línea de L. 4 millones financiada por el BID. Estas líneas se limitan a dar financiamiento de corto plazo (hasta por seis meses), y no fueron utilizadas durante los primeros seis meses de 1986. El Banco también, maneja otras dos líneas de financiamiento de la A.I.D. para las exportaciones de productos no tradicionales y que son:

- Un fondo revolving de US\$10 millones para el redescuento de préstamos para importación que cubre préstamos para capital de trabajo y compra de materia prima hasta por un año y por \$1 millón de dólares; y (2) préstamos para la adquisición de activos fijos hasta por \$2 millones de dólares y con plazo máximo de 7 años (3 años para la agricultura) con dos años de gracia.
- Una línea de crédito de L. 48 millones para refinanciar préstamos para gastos locales de fabricantes de manufacturas y/o exportadores de productos no tradicionales; esto puede cubrir capital de trabajo hasta por L. 1 millón y con un plazo de 18 meses, y activos fijos por L. 1 millón a un plazo de 7 años (tres años para la agricultura) incluyendo dos años de gracia.

Estos programas piden que el banco del exportador solicite el redescuento al BCH a través de FIDE, en el caso de exportaciones manufacturadas, o a través de FEPROEXAAH, en el caso de exportaciones agrícolas. Estas instituciones se encargan de los proyectos presentados por los intermediarios financieros (bancos comerciales y FIA) y si el proyecto resulta técnicamente factible, se remite al BCH. La tasa de interés sobre los sub-préstamos se fija a la discreción de las instituciones de préstamos pero respetando el techo máximo aprobado por el BCH. El costo de los fondos para el intermediario financiero es la tasa normal aplicable al financiamiento

de la pre-exportación y la exportación (actualmente un 8 por ciento) para el financiamiento en dólares así como el fondo de moneda nacional por una proporción del riesgo que asume el banco (40 por ciento como mínimo).

El riesgo que se cubre por el 60 por ciento del monto de sub-préstamos ha sido establecido un costo de los fondos a un 3 por ciento abajo de la tasa del sub-préstamo.

Desde su establecimiento en 1985, la línea en dólares nunca ha sido utilizada. Los bancos participantes han tenido muy poco incentivo para el redescuento de sus préstamos a través de FIDE, ya que bajo el convenio original con el BCH, el exportador mantenía un 20 por ciento de las divisas generadas por las exportaciones, mientras el que 80 por ciento restante se regresaba al BCH y el banco no recibía nada. Por el contrario, las regulaciones sobre las divisas permitían a los bancos mantener un sesenta por ciento del valor de las exportaciones en los casos en que se financiara al exportador con fondos propios (hasta el 40 por ciento en junio de 1987). En junio de 1987, se formalizó un nuevo convenio que autorizaba a los bancos a mantener un 20 por ciento de las divisas de exportación para su uso libre y propio, mientras que el 60 por ciento restante debería destinarse para financiar proyectos futuros de exportaciones de productos no tradicionales. A julio de 1987, los bancos habían usado Lps. 8.8 millones de la línea de crédito en lempiras. Asimismo se introdujeron incentivos nuevos para promover que los bancos comerciales utilicen esta línea, permitiendo que el 40 por ciento de las divisas generadas por las exportaciones puedan ser utilizadas para cubrir las necesidades del banco, en tanto que el 40 por ciento se retiene para cubrir las necesidades futuras de sus clientes.

Cabe mencionar que el BCH tiene a su disposición líneas de financiamiento para importación con el Eximbank, México, Colombia, Argentina y Venezuela para cubrir las importaciones de países patrocinadores.

Resumen

El Gobierno de Honduras ha adoptado un número de políticas diseñadas para dirigir el crédito hacia los sectores económicos prioritarios, y particularmente a las empresas pequeñas. Estas políticas de asignación de crédito han implicado, tanto la creación de instituciones de crédito especializadas como el financiamiento de fondos de crédito con finalidad específica y el establecimiento de facilidades de refinanciamiento a disposición del sector bancario.

Se ha establecido una red de instituciones financieras especializadas con el apoyo del gobierno y/o agencias internacionales, cuyo fin es poner en contacto a la banca comercial con las empresas que no tienen acceso al crédito bancario debido a su tamaño, la falta de garantías o por los términos del crédito solicitado (la renuencia de los bancos a extender crédito a plazo). Tal como sucede frecuentemente con las instituciones financieras del sector público dedicadas a apoyar a la pequeña y mediana empresa, el CDI se ha visto también afectado por las ineficiencias del proceso de revisión y aprobación.

En especial, se ha observado que el CDI no ha podido eliminar los proyectos que no son viables y que le han generado altos niveles de préstamos morosos.

La USAID ha buscado alternativas para ese modelo, al ayudar a establecer la FIA en colaboración con cinco bancos del sector privado. Parece ser que a la fecha FIA ha tenido bastante cuidado al seleccionar a sus clientes, y ha sido lenta en otorgar préstamos, habiendo otorgado 37 préstamos a junio de 1987. Sin embargo, hay que reconocer que constituir una cartera de préstamos saludable para la pequeña y mediana empresa lleva un tiempo. La A.I.D. también ha brindado apoyo a varias organizaciones

voluntarias privadas que conceden crédito no bancario a las microempresas ubicadas en regiones geográficas no bien definidas.

Estas instituciones especializadas en crédito para el sector privado son muy útiles ya que ayudan a superar algunos de los obstáculos confrontados por las pequeñas y micro empresas. Específicamente, permiten que la economía disponga del capital de inversión que los bancos no están dispuestos a proporcionar debido al riesgo implicado, y a la estructura de corto plazo de sus recursos. Por otro lado, el alcance y la cobertura de estas instituciones especializadas son limitados, ya que en conjunto, el CDI, FIA, las OVPs y otras instituciones seleccionadas probablemente dan servicio a menos del 5 por ciento de las 40,000 empresas micro y pequeñas que se estima existen en Honduras. Sin embargo, hay que reconocer que solamente un porcentaje limitado de micro y pequeñas empresas representan opciones viables desde el punto de vista crediticio, es decir, en el sentido de que se administran con dinamismo y que presentan el potencial para generar ganancias substanciales. Al respecto, se cree conveniente que los proyectos deberían enfocarse hacia aquellas empresas capaces de generar un margen importante de utilidades.

Uno de los objetivos que en el fondo se persigue con estos programas es el de conferir a los prestatarios exitosos la oportunidad de que se les considere sujetos de crédito bancario comercial una vez que ellos hayan establecido un historial de crédito. Sin embargo, tales casos son la excepción a la regla. Una forma más efectiva para clasificar completamente a las empresas pequeñas como sujeto merecedor de crédito comercial sería la de incentivar la formación de préstamos sindicados entre instituciones especializadas y bancos comerciales para dar financiamiento a los proyectos más prometedores. Para convencer a los bancos a establecer dicha alianza, se podría establecer que una agencia especializada como FIA adoptara una posición subordinada al banco, de modo que el pago de la cuota del banco

participante tuviera prioridad sobre la cuota de FIA. Así, el banco obtendría la experiencia directa sobre el cliente, y a la larga estaría dispuesto a proporcionar un crédito comercial en el caso de tener éxito. Este equipo consultor no tiene conocimiento de que tal esquema haya sido probado con anterioridad; sin embargo, considera que puede recomendar a la A.I.D. que lo tome en cuenta en el diseño de proyectos futuros, y que se plantee esta posibilidad a los bancos locales más progresivos, particularmente al Banco de Occidente.

Los programas de crédito dedicados a fines específicos representan otra estrategia para dar mayor acceso a grupos específicos, y en especial a las empresas pequeñas. El GDH ha establecido dos ventanillas de redescuento con fondos de agencias internacionales, el que maneja FONDEI se ha financiado con fondos del BIRF, esta destinado a financiar capital de trabajo e inversión; el otro fondo de L. 53.4 millones, financiado por la A.I.D., solamente se aplica para financiar capital de trabajo. Ambos fondos le permiten a los bancos redescantar subpréstamos concedidos a las empresas pequeñas y medianas.

Con estos programas se busca atraer a los bancos comerciales para que concedan crédito a un grupo objetivo al que normalmente no le prestan. En este respecto cabe preguntarse: si los bancos tienen la suficiente liquidez como para financiar estas actividades con sus propios fondos (como es el caso de Honduras), y si asumen todo el riesgo del empréstito (que debe ser el caso ya que no se recurre al fondo de garantía del BCH) entonces ¿cual sería el motivo que induciría a los bancos a utilizar las ventanillas de redescuento que tienen disponibles? Existen dos razones por las cuales ellos las utilizarían: (1) si la tasa de interés cobrada sobre préstamos redescantados es más baja que el costo de oportunidad de sus propios recursos; o (2) si por medio del redescuento pueden tener acceso a fondos con plazos de vencimiento más largos que los de sus propios recursos, de

modo que les permita enfrentar los vencimientos de sus recursos con los de sus préstamos.

Con relación al costo de los recursos, los bancos tienen cierto incentivo para utilizar la línea para capital de trabajo financiada por la A.I.D., bajo la cual tienen acceso a los fondos al 8 por ciento y pueden prestarlos nuevamente a un máximo de un 17 por ciento de interés. El incentivo es menor con la línea de FONDEI/BIRF, bajo la cual tienen acceso a fondos al 10-12 por ciento (10 para microempresas, 11 por ciento para empresas pequeñas y 12 por ciento para las empresas medianas), y pueden prestarlos nuevamente a sólo un 15 por ciento. Con frecuencia se ha observado que los bancos prefieren utilizar sus propios fondos en vez de recurrir al FONDEI para el redescuento de subpréstamos. En este sentido, si las agencias internacionales quieren motivar a los bancos comerciales para que les concedan préstamos a la pequeña empresa, sería conveniente que les ofrecieran rangos en la tasa de interés saludables (ver la siguiente sección sobre tasas de interés). Por otro lado, como la línea financiada por la A.I.D. solamente cubre préstamos para capital de trabajo, a través de ésta es difícil que se pueda mejorar la estructura a plazos de los recursos de los bancos participantes. Dado que los bancos locales tienen suficiente liquidez, el único incentivo que necesitan para usar la línea de crédito es el acceso a recursos adicionales. Es posible que esto no sea de beneficio directo para la economía en su totalidad: la investigación realizada por la Universidad del Estado de Ohio sobre los mercados financieros rurales, así como otras investigaciones, han demostrado la medida en que se ha hecho mayor uso de las líneas de redescuento por los bancos centrales, que representa un 12 por ciento de los recursos bancarios en Honduras, se han distorsionado los mercados financieros, y en especial se le ha quitado el incentivo que tenían los bancos para movilizar sus depósitos hacia el otorgamiento de crédito.

Recomendaciones

1. Consideramos importante que la USAID apoye a las instituciones del sector privado especializadas en crédito, tales como FIA, ASEPADE y FUNADEH, en la medida en que así lo demuestre su viabilidad (FIA), y en el caso del crédito a la microempresa, en la medida en que pueda mantener una buena recuperación de sus préstamos, esto es una cartera con un máximo de 10 por ciento de créditos morosos.
2. Recomendamos que la USAID considere los préstamos sindicados para ayudar a acelerar el proceso de establecimiento de las empresas como sujetos acreedores del crédito comercial.
3. De ser posible, recomendamos que estas instituciones de crédito también hagan un esfuerzo para movilizar el ahorro de sus clientes (siguiendo el ejemplo de ASEPADE), con lo cual podrían ayudarles a acumular capital para inversiones futuras.
4. A menos de que los mercados financieros tengan una elevada iliquidez, recomendamos que los programas de redescuento sean considerados con cautela, y que se dirijan a promover el crédito para la inversión; siendo así, creemos que podría mejorarse el acceso del banco para adquirir recursos a plazo y se ampliaría su incentivo para conceder préstamos a largo y mediano plazo. Al mismo tiempo, vemos la conveniencia de que se emprendan políticas que incentiven a los bancos a movilizar recursos a plazo.
5. En el caso de los préstamos pequeños menores a los L. 25,000, recomendamos que la USAID considere la sustitución de los complicados procedimientos de redescuento por la institución de líneas directas de crédito a disposición de los bancos más progresivos.
6. En la medida en que se disponga de nuevo financiamiento para dar crédito a la pequeña empresa y según sea el monto, sugerimos que se diseñe un programa especial como el del Banco de Occidente, que es un ejemplo único y alentador sobre lo que un banco comercial puede hacer para ayudar a las empresas más pequeñas.

Política sobre Tasas de Interés

Políticas y Comportamiento

Desde 1984, en términos reales, las tasas de interés en Honduras generalmente han permanecido a niveles muy elevados. En tanto que la inflación interna cayó de 8.9 por ciento en 1982 y 8.3 por ciento en 1983 a menos del 5 por ciento en el periodo 1984-1986 (4.7, 3.3 y 4.3 por ciento en 1984, 1985 y 1986 respectivamente), la tasa activa promedio en el sector bancario se mantuvo por arriba del 16 por ciento, mientras que la tasa pasiva de la mayoría de las cuentas de ahorro y depósitos a plazo continuaron por arriba del 10 por ciento (ver Cuadro 2.9).

Requisitos de Reserva: Partiendo de la base de que un banco cumple con mantener el 32 por ciento de sus fondos como encaje legal, (68 por ciento de los fondos quedan disponibles para préstamos) colocando 4 por ciento en bonos gubernamentales libres de impuestos y suponiendo que se impone un impuesto bancario del 46 por ciento, entonces el costo efectivo de un depósito con rendimiento del 10 por ciento estaría dado por la fórmula siguiente:

$$.68xC + .32x.04/(1-.46) = .10$$

en donde:

- C representa el verdadero costo actual de los fondos;
- x representa los fondos disponibles para préstamos,

por lo tanto el costo de los fondos (C) sería 11.2 por ciento.

Así, el encaje legal impuesto a los bancos tiene el efecto de un aumento promedio de uno por ciento sobre costo de los recursos.

Cuadro 2.9. Estructura de la Tasa de Interés
(Tasas efectivas en por ciento anual)*

	1982	1983	1984	1985	1986
Tasa activa	16.5	16.1	16.2	16.3	16.1
Tasa pasiva					
Depósitos en ahorro**	7.5	7.1	7.2	7.1	7.3
Depósitos a plazo	10.6	11.3	10.3	9.9	9.6
Certificados de depósito	12.7	12.4	11.8	11.7	11.5

*Promedio ponderado de las tasas de interés pagadas y cobradas por todos los intermediarios financieros. La cifra de 1986 corresponde sólo al primer trimestre.

**Como se pagan primas sustanciales sobre los impuestos que se dejan en la cuenta por más de 30 días, la mayoría de las cuentas de ahorro tienen rendimientos más altos.

Fuente: World Bank Country Memorandum.

Bonos del Gobierno Libre de Impuestos: Mientras el encaje legal se puede cumplir solamente mediante la compra de bonos gubernamentales que son de bajo rendimiento, el Gobierno de Honduras pone a disposición del público bonos con rendimientos hasta de un 10 por ciento neto. Hasta hace poco, la tasa máxima sobre tales bonos era del 13 por ciento. Dichas tasas artificialmente tan altas ejercen una fuerte presión al alza sobre las tasas de interés del mercado, ya que los bancos comerciales se ven obligados a ofrecer tasas sobre depósitos competitivas respecto a los bonos para atraer a los depositantes. La distorsión producida por estos bonos del gobierno con altas tasas de interés se complica aún más por el hecho de que estos bonos son redimibles a la vista, es decir que representan un instrumento totalmente líquido para los inversionistas y como los depósitos bancarios a plazo no son completamente líquidos, los bancos tienen que seguir pagando tasas mucho más altas para atraer depósitos.

Si los bonos gubernamentales dejaran de ser redimibles a la vista, los bancos podrían aumentar el volumen de sus recursos a plazo, recursos que tanto necesitan. En este sentido, los bonos de caja recientemente disponibles en los bancos y cuyo término de vencimiento es de cinco años, constituyen un paso en la dirección correcta, pero podrían no producir el impacto anticipado si tienen que competir con los bonos del gobierno que ya no sean redimibles a la vista.

Tope Máximo Permitido a las Tasa de Interés Activa: No obstante que el 17 por ciento que se permite cobrar como máximo sobre préstamos es bastante alto en términos reales (12.6 por ciento basado en el 4.4 por ciento de inflación de 1986), aún sigue siendo un obstáculo en el sector bancario. El costo de financiamiento promedio para los bancos comerciales fluctúa entre 8.25 y 9.5 por ciento, según lo indica la encuesta del Banco Central de Honduras de mayo 1987. Sin embargo, si se incluye costo financiero implícito

que se deriva del encaje legal, el costo marginal de los fondos para los bancos podría acercarse más bien al 11 por ciento. El 17 por ciento máximo permitido dejaría entonces a los bancos con un 6 por ciento de margen para cubrir el costo de administración, riesgo del préstamo y utilidades. Aun cuando dicho margen es considerado apropiado al tratarse de un cliente grande y establecido, en el caso de las empresas pequeñas podría ser visto como un desincentivo debido a que las empresas son consideradas por los bancos como clientes de alto riesgo.

La gerencia del Banco de Occidente estimó que, aún siguiendo los procedimientos que tan eficientemente han sido adoptados por esta institución, los préstamos a las pequeñas empresas tienen un costo de administración de un 2 por ciento de los préstamos vigentes y que las deudas incobrables representan aproximadamente 4-5 por ciento de la cartera, siendo así, se estima que para producir un margen neto adicional para el banco, sería necesario un margen total de 7-8 por ciento. Aunque sería demasiado optimista pensar que los bancos prestarían más dinero a las empresas pequeñas y medianas de eliminarse el tope del 17 por ciento, hay que reconocer que este techo representa un obstáculo adicional para que los bancos desarrollen sus actividades de crédito, y que finalmente constituye una limitante que afecta más las empresas pequeñas.

Las cifras anteriores sobre los costos de administración de una cartera de pequeños préstamos permiten concluir que los programas de crédito diseñados especialmente para inducir a los bancos comerciales a otorgar préstamos a la pequeña empresa, como es el caso de ventanillas de redescuento, tienen que tomar en cuenta la conveniencia de ofrecer, a los bancos participantes, márgenes lo suficientemente amplios como para que sean vistos como un incentivo financiero para otorgar crédito. Los márgenes de 5 puntos deberían considerarse como un mínimo, sin descartar márgenes de 6-7 por ciento se descarten en el caso de los préstamos para la pequeña empresa.

Finalmente, se debe mencionar que las tres distorsiones en las tasas de interés analizadas anteriormente también representan un desincentivo para que los bancos movilicen los depósitos. Los altos requisitos de reserva incrementan el costo actual de los fondos para los bancos, de manera que al combinarse con las tasas máximas de interés, llevan a reducir los márgenes de ganancia y desalientan la expansión de las operaciones de préstamo. También es evidente que los altos rendimientos de los bonos gubernamentales libres de impuestos ejercen presión a que suban las tasas de interés, que pueden llegar al punto en que los bancos dejen de interesarse en trabajar con recursos tan costosos. En efecto, parece ser que actualmente algunos bancos no recomiendan a sus clientes que adquieran depósitos a corto plazo.

Recomendaciones

1. Recomendamos que en la medida de lo posible, se elimine el tope del 17 por ciento de las tasas de interés de activos, y que se reduzca el encaje legal del 32 por ciento dejando actuar a las fuerzas del mercado. Advertimos la conveniencia de que esta medida forme parte de la agenda de la política global de la Misión, específicamente porque consideramos que la Misión podría permitir a FIA, la cual no está sujeta a las tasas máximas sobre préstamos que impone el BCH, que eleve sus tasas de interés por encima del actual nivel del 17 por ciento.
2. Vemos conveniente que el GDH considere la alternativa de fijar sus tasas de interés sobre los bonos gubernamentales de acuerdo a los niveles que dicta el mercado, posiblemente por medio de un sistema de subasta como sugirió el Banco Mundial. Asimismo, consideramos que dichos bonos podrían dejar de ser redimibles a la vista.
3. Finalmente, para los proyectos de la A.I.D. que surjan en el futuro, sugerimos que se ofrezca a las instituciones financieras, márgenes lo suficientemente altos como para ser un atractivo para participar. Dichos márgenes podrían ser de un mínimo de 5 puntos para las empresas grandes y hasta de 6-7 puntos para las pequeñas.

CAPITULO 3. POLITICAS LABORALES

Las leyes laborales y las condiciones de trabajo, junto con otras condiciones en el mercado laboral tales como el sindicalismo militante y la escasez de mano de obra calificada, son algunos de los obstáculos que afectan el crecimiento de las empresas pequeñas y de las microempresas. En mayor medida de lo que hicieron Asia y Africa desde las fases iniciales de su desarrollo económico, los países latinoamericanos establecieron códigos legales y doctrinas dirigidas a mejorar la situación de los trabajadores. Sus gobiernos introdujeron disposiciones sobre derechos laborales y seguridad social que originalmente habían sido desarrolladas en países industrializados. Para un país como Honduras, que tiene el ingreso per capita segundo más bajo en América Latina, se nota una fuerte disparidad potencial entre las normas reguladoras importadas y la capacidad del país para asumir los costos implícitos de las mismas.

Los sindicatos latinoamericanos con frecuencia han caído en un proceso de negociación política que puede ser excesivamente perturbador para la continuidad productiva de las empresas individuales. La propensión a emplazar a huelgas tiende a estar más relacionada con asuntos ajenos al lugar de trabajo que con agravios propiamente laborales. Cuando este tipo de huelgas ocurre, los costos del conflicto político recae más fuertemente sobre las compañías pequeñas que son a la vez más vulnerables. Por ejemplo, estas se ven afectadas, por los incrementos salariales generales resultantes de un ajuste de política.

Cuando una situación de relaciones obrero-patronales conflictivas tiene su origen en un sector exportador altamente productivo y de propiedad extranjera, como sucede en Honduras, la escena se complica todavía más. A menudo, la negociación sindical recurre a la máxima del nacionalismo, dando lugar a que se establezca un patrón de demandas agresivas y otorgamiento de concesiones que solo con dificultad podría extenderse a las relaciones entre los empleadores locales y su fuerza laboral.

A esta situación hay que añadir la complejidad impuesta por la ley administrativa hispana tradicional, la cual establece preceptos y prohibiciones detalladas a partir principios o axiomas primarios de tipo político/legal, y no de los resultados de las negociaciones y de arreglos mutuos. En donde este esquema domina las relaciones obrero-patronales, la resolución de diferencias plantea un problema terrible para las empresas con recursos financieros limitados. De hecho, ha sido para evadir este problema y otras imposiciones fiscales y legales lo que ha ocasionado que una buena parte de la economía de Perú — y de otros países en condición similar — se haya transformado en una economía informal.

Finalmente, hay otros criterios que hacen suponer que el ambiente laboral de las empresas en Honduras se ve afectado por varios problemas. A diferencia de lo ocurrido en los primeros países que se industrializaron, que pudieron capacitar a su fuerza laboral en el sitio de trabajo y en donde se contaba con el apoyo de los sistemas educacionales que fomentaban el alfabetismo y con una base mínima de conocimientos técnicos, Honduras debe tratar de acomodar su fuerza laboral, aún carente de educación y sin experiencia dentro de una estructura global industrial tecnológicamente avanzada. Aunque esta situación hace que las empresas paguen los costos del aprendizaje en el trabajo relativamente altos, también les impone el reto de buscar industrias en las cuales el ciclo de producción ha producido una cierta cantidad de descalificación de empleos. El tema central de este

capitulo es determinar hasta que punto las pequeñas compañías y las microempresas hondureñas se ven afectadas por estas circunstancias, que a su vez podrían mejorarse con un ajuste de política.

Leyes Laborales y su Implantación

A diferencia de los códigos laborales de algunos otros países, el Código Laboral de Honduras, promulgado por primera vez en julio de 1958, se aplica formalmente a todos los patronos, excepto al gobierno y a las empresas agropecuarias con menos de 10 empleados permanentes. Aún en estos casos, el salario mínimo se aplica, y ninguna de las provisiones del Código puede ser derogada por un contrato entre los obreros y sus patronos. Por esta razón, todo contrato verbal o informal entre los dos se considera que se ha establecido una relación contractual sujeta a las provisiones del Código. De allí la necesidad de examinar dichas provisiones, que en principio, afectan en mayor escala el ambiente operacional de las empresas micro y pequeñas.

El Código de Trabajo establece el tiempo permisible de los horarios o jornadas de trabajo, limita las horas de las jornadas nocturnas y jornadas mixtas, establece las bases para efectos de calcular el diferencial salarial en las jornadas nocturnas y jornadas mixtas, y especifica que categorías de trabajo (administrativo, trabajadoras domesticas y trabajo a destajo) no necesitan someterse a los estatutos establecidos por la ley durante el día laboral. Tanto el formato para los contratos de trabajo escritos como verbales esta especificado. Se establecen limites especiales en cuanto a trabajo y tiempo extraordinario para aquellos operarios que tienen menos de 16 años pero que son mayores de 14; se han establecido varios días feriados con remuneración, y un calendario fija los días de vacaciones pagadas que debe recibir un operario por cada año que ha prestado sus servicios en la empresa. No se permite trabajar a los menores de 14 años. Aquellas personas comprendidas dentro de las edades de 14-16 años, cuando trabajan,

deberan ser anotados en un registro especial; y las mujeres están protegidas de igual forma por cláusulas especiales que el Código establece. Se pretende formalmente que la aplicabilidad de estas restricciones sea de carácter universal, pero en la práctica puede resultar diferente, especialmente en el caso de las microempresas, en las cuales la mano de obra de los miembros de la familia representa un aspecto importante.

En Tegucigalpa, Comayagüela y San Pedro Sula, todos los trabajadores — a excepción de aquellos en el servicio doméstico, los que trabajan en casa, y los empleados eventuales — son cubiertos por un programa de seguridad social, financiado por los impuestos a la nómina (2.5 por ciento de los salarios de los trabajadores, 2.5 por ciento como una contribución gubernamental, y 7 por ciento como una contribución del empleador), que cubre seguro por enfermedad, maternidad y accidentes ocurridos en el trabajo y enfermedades que se derivadan del trabajo. Ninguna de las excepciones ni las provisiones variables están hechas para acomodarse al tamaño de la empresa. Lo mismo sucede para otras estipulaciones del Código. Por ejemplo, con sólo una excepción (los sirvientes domésticos e independientemente del tipo de trabajo) el periodo de prueba se limita a dos semanas. Para los sirvientes domésticos, el periodo de prueba es de dos semanas. Después del periodo probatorio, la terminación de un contrato normalmente implicaría incurrir en penalizaciones financieras significativas para el empleador, y aún el derecho para despedir a una persona por causa justa (como en el caso de robo) en la práctica está circunscrita. No se permiten los periodos de prueba más largos que permitan que el trabajador muestre su capacidad para realizar trabajos cada vez más complicados o diferentes trabajos o para permitir que una empresa nueva o pequeña pueda determinar su necesidad de trabajadores.

Cuando un trabajador es despedido tiene derecho a recibir un pago de indemnización combinado que incluye un pago por preaviso y por prestación social. En conjunto estos constituyen un pasivo laboral substancial, o un

pasivo contingente que, sin embargo, no aparece en los libros de la empresa bajo la ley actual a pesar de que aumenta en la medida en que aumenta el salario del trabajador. Este pago de preaviso varía de un pago por 24 horas para un trabajador que ha trabajado por un lapso menor a tres meses hasta un pago por dos meses que corresponde al pago del trabajador que ha prestado sus servicios por más de dos años. El rango de la prestación social fluctúa de 10 días de salario para el servicio entre 3 y 6 meses hasta un mes de pago por cada año de empleo entre 1 y 8 años. En efecto, la indemnización máxima es de 10 meses (2 por concepto de preaviso y 8 por prestación social) y se alcanza cuando el trabajador ha laborado por más de 8 años. Formalmente, se puede reclamar esta indemnización como un arreglo de tipo de suma alzada, aún cuando la empresa en circunstancias difíciles esté tratando de reducir sus costos variables mediante reducciones en la nómina. También debe señalarse que bajo las leyes hondureñas las obligaciones que se desprenden de los preavisos y prestaciones sociales son similares a los mecanismos de retención de la jurisprudencia de los Estados Unidos, de manera que se sienta un precedente sobre otros reclamos en los activos de la empresa en el caso de que se declare en bancarrota. En ningún caso son un contingente en la posición financiera de la empresa.

Se establece un salario mínimo que varía según el caso dependiendo del campo del empleo y para ciertas ocupaciones según el trabajo se ubique en Tegucigalpa, Comayagüela, San Pedro Sula, u otra ciudad. Los trabajadores del ferrocarril, la industria de exportación de bananos, los que trabajan en el refinamiento y tubería del petróleo, y aquellos que tienen que ver con el comercio marítimo gozan de los salarios más altos, actualmente de L. 7.10 al día. Pero los empleados en las empresas manufactureras, comercios y hoteles y restaurantes con seis o más trabajadores, los trabajadores del transporte, de las bodegas y de las instituciones financieras forman la siguiente categoría de salario mínimo más alto, correspondiente a L. 6.60 al día, se ubican en una de las tres ciudades más grandes. El mismo salario mínimo se aplica a los empleados mineros en todo el país. Los operarios de

empresas manufactureras pequeñas (1-5 empleados) y los artesanos tienen derecho a un salario mínimo de L. 5.30 por día, en dondequiera que estén ubicados. Los salarios a destajo, la forma más comunamente usada entre las empresas que el equipo de estudio encuestó, deben por lo menos igualar el salario mínimo diario. (Los salarios diarios son una segunda forma de remuneración entre tales empresas, unas pocas de las cuales pagaban salarios por hora).

De cualquier modo, antes de que el Código fuera modificado, la remuneración y la semana de trabajo normal eran de 48 horas de salario por 44 horas de trabajo. Las jornadas nocturnas y mixtas, así como el sobretiempo, llevan sobrecargo. Por supuesto, se puede establecer un nivel de remuneración al trabajador y de beneficios más arriba de lo que establece el Código en los contratos colectivos o si así es la política del empleador, como es el caso en la mayoría de las empresas grandes y medianas. En octubre de 1982, el gobierno decretó que todos los trabajadores contratados por hora o por día tendrían derecho a recibir un salario cubriendo siete días por seis de trabajo (esto es, tendrían derecho a recibir remuneración por los domingos) el cual se calcularía conforme al salario diario percibido normalmente por el trabajador. Para los trabajadores a destajo se calcularía su salario conforme a su ingreso diario promedio, mientras que los trabajadores cuyo ingreso tiene un componente fijo y otro variable, el séptimo día se calcularía solamente sobre la porción fija. (Los empleados con salario semanal o mensual se les considera como que ya han estado recibiendo el séptimo día de pago). Por consiguiente, las bases normales de pago han sido 56 horas de pago por 44 horas de trabajo.

El mismo decreto autoriza a todos los empleados permanentes a recibir 13 meses de pago por 12 meses de trabajo, el llamado aguinaldo o bono de fin de año. Para proporcionar un poco de alivio a las empresas pequeñas, el aguinaldo puede ser calculado en base al salario mínimo oficial del trabajador. Fuera de ésta, no se permite ninguna otra excepción por el

tamaño o condición financiera de la empresa. No es sorprendente, que este decreto laboral a nivel global, junto con sus implicaciones para el pasivo laboral, haya afectado financieramente a la pequeña y la mediana empresa, y aun a la microempresa que no necesariamente depende del trabajo familiar.

El Congreso de Honduras aprobó la legislación de 1982 manteniendo que el incremento salarial para el séptimo día/decimotercer mes era una forma de compensación por los años de elevada inflación que habían erosionado el valor real del ingreso del trabajador. Aunque aparentemente pasó a un segundo plano el hecho de si el enfoque seleccionado era la forma más efectiva para incrementar el bienestar del trabajador. Su posible impacto sobre las pequeñas empresas fue ignorado hasta que el Ministerio de Trabajo emitió la modificación posterior. Ni tampoco se cuestionó como esta medida podría afectar a los miles de trabajadores marginales.

Una concesión que se da al patrón es que el Código si autoriza la suspensión temporal de contratos de trabajo bajo ciertas circunstancias. Algunas se asocian con la adversidad en el medio ambiente empresarial — por ejemplo, una inesperada interrupción en el abastecimiento de materia prima o energía eléctrica, condiciones de fuerza mayor, producción en exceso, la imposibilidad de operar la empresa con una ganancia mínima razonable, y la falta de capital de trabajo. Sin embargo, la suspensión elimina el derecho de los trabajadores de volver a sus puestos de trabajo o de recibir sus indemnizaciones y prestaciones. Más aun, para que pueda entrar en efecto una suspensión de contrato se requieren 30 días de aviso previo en todos los casos anteriores, excepto en el caso de fuerza mayor. Además se requiere la aprobación por parte de las autoridades del Ministerio de Trabajo. En muchos casos, las empresas más pequeñas son incapaces de cumplir con el requisito de notificación. De las 33 solicitudes de suspensión que el ministerio recibió en el 1986, año de prolongada crisis económica, solamente se aprobaron cuatro solicitudes.

El Código de Trabajo contiene muchas otras provisiones detalladas, pero quizás solamente un punto adicional necesita ser destacado — el derecho a formar organizaciones. El sindicato de una planta puede estar formado por un mínimo de 30 trabajadores de la misma empresa, pero en la medida en que los empleados estén en la libertad de unirse a sindicatos industriales o de artesanos, hay posibilidad de que el sindicalismo pueda afectar a la pequeña y hasta a la micro empresa. En la práctica, en el caso de las pequeñas empresas la posibilidad de que surja el sindicalismo, más que el hecho, afecta de una manera negativa las relaciones obrero-patronales.

Todas las empresas deben ajustarse a las estipulaciones del Código de Trabajo. A medida en que se acaten los reglamentos del Código, las empresas pierden flexibilidad para adaptarse a las condiciones económicas cambiantes. Una compañía al borde de la quiebra en un clima económico adverso, específicamente una pequeña o nueva empresa, podría ser inducida hacia la insolvencia por el limitado margen de acción que le proporciona el Código. Al mismo tiempo, la expansión del empleo durante los tiempos más prósperos posiblemente sería atenuada por el probable aumento en el pasivo contingente que podría resultar del incremento en la nómina de pagos.

El efecto a largo plazo de nóminas infladas debido a las primas mayores que deben pagarse como pasivo de prestaciones contingentes debido al mayor riesgo (otros cargos sociales son relativamente modestos en el caso de Honduras) sin lugar a dudas tiene el efecto de promover una combinación de factores hacia una mayor intensidad de capital cuando se combina con la tasa sobrevaluada de cambio. En el caso de que los sindicatos industriales llegasen a tener éxito en su impulso por hacer el Código Laboral aún más severo, los desempleados y los sub-empleados estarían en peores condiciones que las actuales. Afortunadamente, a pesar de la postura política que se detecta en el Congreso, en favor de una legislación laboral aún más estricta y onerosa, no existe entusiasmo generalizado por emprender dichas medidas.

Debido al limitado acatamiento de las leyes del Código de Trabajo entre las empresas en las cuales concentramos nuestra atención, la situación laboral no emergió en la encuesta como una fuente significativa de descontento por parte del empleador, probablemente debido a que los problemas laborales se desvanecen cuando se comparan con las dificultades que plantea la falta de acceso al crédito, las elevadas tasas de interés, la competencia creada por el contrabando, elevados impuestos sobre materias primas y materiales importados, así como la gran despreocupación en cuanto a la pérdida de tiempo que es característico de la burocracia estatal. Es posible que otros factores también puedan estar en juego.

Por diversas razones, los resultados de la encuesta del grupo de trabajo realizada en 47 empresas en cuatro ramas de la actividad industrial, no nos permitieron emprender un análisis estadístico. El tamaño de la muestra era muy pequeño, por lo que no fue posible hacer una investigación preliminar, y faltas por parte de los entrevistadores disminuyeron la cantidad de información. Sin embargo, los resultados de la encuesta, combinados con el intercambio de opiniones de personas locales versadas en la materia, ayudaron al equipo de trabajo a comprender los problemas en esta área específica. A continuación se presentan los resultados empezando por los problemas de menor importancia.

Resultados de la Encuesta

Los sindicatos de obreros se revelaron como un problema para cualquier empresa. En una de las empresas más grandes un intento reciente de organizarse fue contenido al reemplazar cerca de la mitad de los trabajadores y prometiéndole al resto mejores beneficios que los que los sindicalistas hubieran conseguido. Los empleados de otra empresa grande estuvieron discutiendo la formación de su sindicato, el propietario les convenció de que en vez de formar un sindicato formaran una cooperativa

de crédito, argumentando que sus contribuciones a sindicatos simplemente ayudaría a los oficiales del sindicato a vivir bien. Más tarde, el Ministerio de Trabajo alabó la labor de dicho empleador. Una empresa mediana informó que una vez tuvo un sindicato pero que el grupo finalmente se disolvió, mientras que dos empresas pequeñas también habían tenido roces con la sindicalización. En un caso, los trabajadores nunca tuvieron éxito en sus esfuerzos de tener un sindicato, mientras que en el otro incidente (en 1975), los empleados fueron despedidos. Por consiguiente, la organización sindical no tiene la importancia que el Código pudiera sugerir.

De hecho, solamente dos empresas grandes han informado tener sindicatos. El sindicato no fue considerado como una fuente de problemas en ambos casos. Una tercera empresa grande tiene una asociación de empleados, con la cual la gerencia mantiene buenas relaciones. El requisito mínimo de 30 empleados para formar un sindicato de planta parece haber resguardado a la mayoría de las micro y pequeñas empresas de la sindicalización. Sin embargo, como los trabajadores pueden afiliarse con un sindicato artesanal, otros factores deben estar en juego. Por ejemplo, entre las microempresas, el predominio de la mano de obra familiar puede ser una influencia importante.

En forma más general, el bajo nivel educacional, la precaria situación económica y el medio esencialmente rural de la fuerza laboral hondureña hacen que el sindicalismo ocupe una posición menos importante dentro de las necesidades de los empleados. De acuerdo a la encuesta familiar de 1985, por ejemplo, un 13 por ciento de los trabajadores en Tegucigalpa vienen de lugares aledaños a la capital y un 36 por ciento son inmigrantes de otras partes. En San Pedro Sula, un 9 por ciento provienen de lugares aledaños y un 51 por ciento han migrado de otras zonas. De la fuerza laboral de Tegucigalpa, el 8 por ciento no ha recibido ninguna educación y un 43 por ciento ha completado solamente la primaria. En San Pedro Sula, los porcentajes correspondientes son 8 y 49 por ciento. La mayoría de los

emigrantes vienen de pueblos pequeños y de comunidades rurales en donde las instituciones son decididamente inferiores.

La dificultad para retener a los buenos empleados no ha sido problema importante. En la medida en que los empleadores tienen que promover la formación de capital humano de sus empresas a través de la capacitación y experiencia en el trabajo, tienen una inversión importante en sus empleados. Varias compañías, por ejemplo, mencionaron que sus empleados más productivos eran los que tenían cinco o más años de trabajar con ellos. En una sociedad en la cual el trabajo calificado es escaso, es de suponer que se de una mayor cotización de estos empleados con experiencia. Cerca de la mitad de las empresas que formaron la encuesta, 25 de las 47, incluyeron entre los principales obstáculos para el crecimiento de las empresas "la dificultad en encontrar mano de obra calificada". De hecho, todas las empresas están de acuerdo en ello. El cincuenta por ciento de las empresas medianas están de acuerdo en que éste es un obstáculo importante para su crecimiento, mientras que una ligera mayoría (seis a cuatro) de las microempresas dijeron que no ha constituido una barrera importante para su crecimiento. Sin embargo, tanto para las empresas grandes como para las pequeñas, una mayoría (10 a 7 para las pequeñas, y 7 a 5 para las grandes) manifiestan que entre los obstáculos importantes para su crecimiento está la dificultad de encontrar trabajadores calificados.

El hecho de que mantener al personal bien calificado no fue visto como un gran reto, tiene su origen en el elevado nivel de desempleo. Aun cuando las empresas puedan considerar la escasez de mano de obra calificada como un problema en el largo plazo, dada la capacidad ociosa de hoy en día, es probable que estas no persigan a los trabajadores calificados porque no están en posición de utilizarlos. Solamente siete de las empresas encuestadas indicaron que la retención laboral es un problema, aunque otras dos, ambas en la industria del calzado, no repondieron (o a lo mejor no les preguntaron). Una de las que no respondió era una micro y la otra una

empresa grande. Ninguna de las 10 empresas en la industria de procesamiento de alimentos informó tener dificultad alguna en retener a sus mejores empleados, y solamente una de las once empresas en la industria de la madera y de la fabricación de muebles respondió afirmativamente.

Los problemas de retención eran más severos en la industria de elaboración de calzado (3 de las nueve empresas respondieron a esta pregunta), seguidas por la confección de ropa (3 de 15 empresas).

La incidencia del problema según el tamaño de la empresa es de cierto interés. Ninguna de las nueve empresas dentro de la categoría de micro empresa informó sobre esta dificultad, quizás porque se apoyan principalmente en la mano de obra familiar. De las 11 empresas en la categoría de grandes empresas, solamente una en la industria de la confección señaló la existencia de problemas de retención, los cuales se pueden atribuir a los mejores términos y condiciones de empleo que ofrecen otras empresas más grandes. Por consiguiente, los problemas de retención se concentran en las categorías pequeñas y medianas, en cada una de las cuales tres empresas mencionaron esta dificultad.

Con relación a este punto, la única empresa grande que respondió afirmativamente, habló de la retención de buenos operarios como un problema general, y no como uno específico a su empresa que es relativamente nueva ya que se había enfrentado a este problema en otra compañía antigua de su propiedad. Según esta persona, en los buenos tiempos los trabajadores que habían alcanzado el máximo de sus derechos de preaviso y de prestaciones sociales se aprovechaban para cobrar los fondos a su favor, cambiando de empleador, y empezando de nuevo el proceso de acumulación. Para evitar en parte esta situación, ciertas grandes compañías han decidido compensar a sus mejores empleados pagándoles las sumas de indemnización a medida que se van generando, en vez de dejar que se acumulen. Las empresas pequeñas y medianas son menos propensas

a afrontar este problema, de tal forma que no es sorprendente que seis de ellas informaran tener en cambio problemas para competir y mantener a los obreros con habilidades valiosas. Muchos de los que respondieron, voluntariamente informaron que no tenían problemas de retención ya que ofrecían salarios altos u otros beneficios superiores, incluyendo estabilidad laboral, pero solamente una empresa pequeña se quejó de este problema. Otra empresa pequeña atribuyó la falta de problemas de retención a la lealtad de sus trabajadores.

Dos empresas indicaron que no tenían problemas de retención porque los buenos trabajadores pueden ser fácilmente sustituidos. Sin embargo, los malos tiempos pueden omitir ambas soluciones, y la falta de dinamismo de la economía también disminuye la demanda de los productos de una empresa. En consecuencia, por lo menos una empresa informó sobre la dificultad para retener a los mejores empleados durante los tiempos de poco trabajo. Una empresa mencionó un factor especial que vale la pena mencionar por lo que indica le puede ocurrir a las pequeñas empresas cada vez que desean entrar en el comercio de exportación. Este informante, que maneja una empresa bien administrada pero relativamente nueva que exporta a los Estados Unidos amparada en el convenio 807, se ha enfrentado con la repetida dificultad de mantener la continuidad en su producción debido a la irregularidad en las entregas de la carga aérea de telas importadas. Esto le ha ocasionado costosas suspensiones de trabajo, y algunos de los mejores operarios se han desanimado con relación al futuro económico de la empresa por lo que han cambiado de trabajo. Las quejas generalizadas con relación a los costos de transporte (aéreo y marítimo) así como la informalidad (del transporte de carga aéreo) revelan un serio problema. Los pequeños transportistas, en especial, rutinariamente pueden tener problemas para lograr que la compañía de transporte de carga aéreo maneje sus embarques de una forma exacta o conveniente.

La contratación de mano de obra calificada es el siguiente problema de la serie de problemas laborales que plantearon las empresas pero será discutido posteriormente.

El ausentismo es un problema muy generalizado que afecta a las empresas de todas las categorías y que está presente en cada una de las ramas de la industria. En la industria de procesamiento de alimentos, el ausentismo es considerado como un problema para cuatro empresas y no siéndolo para seis. En las empresas fabricantes de la elaboración de zapatos y muebles, las cifras respectivas fueron de cuatro y siete. En la confección de ropa, siete establecimientos lo juzgaron como un problema mientras que en ocho de ellas el ausentismo no les pareció un problema. No obstante el ausentismo se menciona muy frecuentemente como un factor que puede convertirse en una seria preocupación debido a su efecto en la productividad. Ninguna industria ha sido capaz de solucionar este problema, y cuando la economía se recupere otra vez y exista más presión sobre los horarios de producción, el ausentismo probablemente podría ser mucho más problemático.

Al analizar el problema según el tamaño de la empresa, el ausentismo representa más problema para las compañías grandes y las microempresas que para las medianas y pequeñas. Entre las compañías medianas, solamente dos informaron tener problemas de ausentismo, mientras que seis manifestaron no tenerlo. La misma relación casi se obtuvo entre los establecimientos pequeños, cuatro de cuales tenían el problema mientras que 13 no lo tuvieron. Algunas microempresas que dependen de la mano de obra familiar no se enfrentan con este problema. En tres de las microempresas que no tenían problema de ausentismo, casi todos sus operarios eran miembros de la familia. En una empresa que reportó problemas de ausentismo, dos de las cinco personas empleadas no eran de la familia. En otra empresa con cinco empleados, el propietario empleo en su tienda personas que no eran miembros de su familia. No obstante, una empresa que está formada completamente por familiares indicó problemas de ausentismo.

Dos empresas informaron que rutinariamente despiden a los empleados que faltan dos días consecutivos al trabajo, una sanción que es permitida por el Código del Trabajo cuando el empleado no tiene una excusa legalmente aceptable. Una tercera mencionó que impone sanciones que se fijan en el reglamento de la empresa. Ninguna de estas tres empresas tiene problema de ausentismo. Quizás han aprendido, como dijo un empresario grande, que es mejor contratar empleados que tienen como mínimo 25 años de edad, ya que tienden a ser más estables y responsables. Posiblemente, también, los empleadores aprenden a vivir con el ausentismo, ya que si la compañía ha invertido en el entrenamiento de su personal, no están dispuestos a despojarse de sus activos de capital humano despidiendo a sus empleados que faltan. En consultas posteriores se encontró que al menos ciertos empleadores dudan en despedir a un empleado que ha faltado al trabajo un par de días debido a la probabilidad que pudiera convertirse en una disputa en el Ministerio del Trabajo. El aspecto de la indemnización por cesantía también juega un papel importante.

La excusa legal que los empleados utilizan con más frecuencia para justificar el ausentismo es declararse enfermos. Bajo las estipulaciones del Código de Trabajo, tienen derecho de recibir atención médica en el seguro social (IHSS), donde una visita puede tomar todo un día. Es evidente, conociendo la lentitud y pérdida de todo un día en las clínicas del IHSS, que generalmente se justifique la ausencia de estos trabajadores de acuerdo al Código Laboral. Dada la frecuencia con que las clínicas del seguro social justifican el ausentismo debido a enfermedad, hace pensar que algunos empleados del IHSS venden los justificantes. Es sorprendente que la ebriedad fue mencionada explícitamente solo por una empresa. Una situación fuera de lo común con respecto al ausentismo fue informada por una empresa grande ubicada en el sector rural, quien mencionó que cuando llega a la estación lluvia es de esperar que muchos empleados se tomen varios días libres para sembrar sus propios cultivos.

Debido a que el ausentismo es mucho más elevado en las empresas grandes, bien puede haber una relación entre esta dificultad y el número de informantes que han mencionado el Código del Trabajo entre los obstáculos para el crecimiento de las empresas. A este respecto, la carga financiera y el impedimento a la disciplina laboral que proviene de las prestaciones sociales podría considerarse como parte de los defectos del Código de Trabajo tal como lo ven los empleadores.

Sin embargo, sólo una minoría de empresas clasificaron al Código del Trabajo entre los obstáculos más importantes a su crecimiento. Diecisiete compañías respondieron negativamente, pero 30 no lo consideraron como un obstáculo importante. Diez empresas grandes opinaron que el Código de Trabajo es el principal obstáculo en tanto que ocho no lo juzgaron así. Cuatro empresas medianas consideraron al Código de Trabajo lo suficientemente negativo como para mencionarlo, pero las otras de la misma categoría lo consideraron de otro modo. Siete compañías pequeñas clasifican al Código como un obstáculo significativo, en cambio las otras ocho no lo vieron como un obstáculo.

Parece ser que esta situación se debe a la combinación de varios factores. Las microempresas hasta cierto punto han amortiguado los efectos del Código Laboral gracias al elemento familiar que compone su fuerza de trabajo, característica que se observa en una forma más atenuada en las empresas pequeñas. Por ejemplo, veintitres empresas de nuestra encuesta tenían 11 o menos trabajadores, para un total de 145 puestos de trabajo. Sesenta y tres de estos puestos fueron ocupados por los mismos empleadores o miembros de su familia. En las 20 empresas con 10 a menos trabajadores, 55 empleos de los 112 estaban ocupados por la familia. Por consiguiente, a una institución más antigua que el Código de Trabajo goza de una excensión parcial respecto a su aplicación, en 20 - 23 de los 47 casos.

'Además, la mayor parte del resto de la fuerza laboral se compone de trabajadores pobres con un bajo nivel de educación, que en términos generales, no está instruida en cuanto a la complejidad del Código de Trabajo. Por lo tanto, muchas micro y pequeñas empresas podrían simplemente ignorar el Código del Trabajo. Fuera de Tegucigalpa, Comayagüela y San Pedro Sula, una gran parte de la población industrial aún ignora el Código. Aún donde los trabajadores están mucho más al tanto de sus derechos por despido y de prestaciones, parece que el Código de Trabajo no se aplica siempre en la forma en que está prescrito. Comúnmente, las prestaciones que se pagan son menores a la cantidad que por derecho les corresponde, debido a negociaciones privadas entre el empleador y el trabajador. La razón de esto puede ser porque su compañía no puede pagar la cantidad total, y así se evitan incurrir en demoras al entrar en procedimientos formales de disputa. En 1985, el último año para el cual existen registros completos disponibles, 18,788 conflictos laborales, a nivel industrial, entraron en negociación.

Niveles Salariales e Impuestos sobre la Nómina

La política laboral nacional ha intervenido para elevar el nivel de pago a los trabajadores, comenzando con el aumento original del Código de Trabajo del 9 por ciento en los costos salariales y estipulando que 48 horas de pago deben ser otorgadas por 44 horas de trabajo. Los niveles de salario mínimo han sido establecidos y ocasionalmente se han elevado. Después de un periodo de inflación más elevado que lo normal, el alza salarial oficial continuó en 1982 con un incremento compuesto del 16.6 por ciento para el séptimo día de pago y un 8.3 para el aguinaldo. Otros tres aspectos modifican el impacto del régimen formal de la regulación de la administración laboral sobre los niveles salariales.

En primer lugar, está el punto de vista generalizado entre los grandes empresarios, de que aún con los ajustes en los salarios de 1982, el costo monetario de la mano de obra hondureña permanece relativamente bajo. En comparación con los países latinoamericanos más grandes y con algunos países vecinos de Honduras, los recargos sociales sobre la nómina empresarial son relativamente moderados. El impuesto sobre la nómina para financiar el INFOP, el programa de capacitación laboral a nivel nacional, es por ejemplo, solo del 1 por ciento del total de la nómina, sin límite, y el impuesto del empleador para el seguro social es del 7 por ciento por cada salario hasta un nivel salarial máximo de L. 600 mensuales. No se pudo verificar que tan acertada es la percepción de que el empleador tiene de que el salario es bajo. No obstante, antes de que se hicieron los ajustes salariales de 1982, al menos para las empresas grandes había cierto espacio para maniobrar.

Por ejemplo, en 1979, el salario por hora en Honduras se calculaba a 0.08 del salario por hora de EEUU en la industria de manufacturas electrónicas, mientras que las fracciones correspondientes para la mayoría de los demás países en la Cuenca del Caribe, eran significativamente más altos: Colombia (0.06), República Dominicana (0.14), El Salvador (0.12), Guatemala (0.10), Jamaica (0.26) y Venezuela (0.17).⁸ Con relación a los efectos de la inflación solamente la tasa de aumento en los salarios y precios en la mayoría de estos países durante la década de los 80 han sido marcadamente más altas que las de Honduras. Aún cuando mucho de este incremento ha sido compensado por la depreciación de la moneda, es probable que los salarios hondureños relativamente no hayan subido substancialmente desde finales de la década de los setenta. Estos cálculos comparativos solamente son representativos de los niveles reales de remuneración prevaletentes en los

8. Suarez-Villa, Luis, *Industrial Export Enclaves and Manufacturing Change*, Irvine, University of California Program in Social Ecology, documento sin publicar, 1983.

países mencionados anteriormente y se basan en tasas salariales más altas que el salario mínimo. No obstante, pueden tomarse como indicativo de que en Honduras hubo, al inicio de la década, cierto plazo para efectuar ajustes en los sueldos y salarios hondureños antes de que los niveles pagados estuvieran totalmente fuera de línea con respecto al grupo de referencia.

Por supuesto, las circunstancias fueron diferentes y uno necesitaría realizar ciertos ajustes por las diferencias en la productividad del trabajador para poder traducir estas diferencias salariales a los costos de mano de obra. De haberse hecho los ajustes, el margen para los incrementos salariales en Honduras se habría reducido, ya que sobre esto parece haber un consenso de que la mano de obra hondureña está muy resagada en comparación con la de sus contrapartes guatemaltecos, salvadoreños y costarricenses en cuanto a lo que a productividad se refiere. Aún así, cualquiera que fuese el efecto de la política laboral, se ha dado pie al surgimiento de una inflación sustancial en los costos laborales relativos de Honduras debido a que el gobierno se ha apegado a políticas cambiarias que sobrevalúan al lempira.

Un segundo factor que afecta la interpretación de las políticas laborales, es la creencia predominante de que la legislación laboral hondureña, incluyendo los ajustes salariales promulgados, puede afrontar tanto los beneficios sociales como los costos sociales, y de manera que en conjunto, se obtiene un balance positivo. Las empresas grandes parecen estar dispuestas a cumplir con el Código de Trabajo y sus enmiendas, y pasar por alto el tipo de infracciones al Código en que incurrirían negocios pequeños. Ellas actúan de esta manera en reconocimiento a la relativa paz social que ellos creen que el Código y las instituciones relacionadas al desarrollo han propiciado. El grado de conflicto social que tienen Guatemala, El Salvador y Nicaragua no tiene, afortunadamente, una contraparte en la historia reciente de Honduras. El éxito de las políticas laborales hondureñas en estructurar las relaciones obrero-patronales para generar "buena voluntad industrial" hace que sus costos sean menores en comparación con los costos extensos, y que no

puedan contabilizarse, que resultan cuando la base social de un país empieza a fragmentarse. Se inclinan a sugerir la importancia que tienen reconocer el costo que la política laboral nacional puede tener sobre los niveles de salarios, — tal como sucede cuando se examina la eficiencia de la asignación de recursos.

Finalmente, la aceptación general del Código del Trabajo, puede a su vez atribuirse a otra opinión que prevalece entre la comunidad empresarial, quién considera que los otros factores que afectan al nivel salarial son el motivo de mayor tensión para las empresas nacionales y en especial para las empresas pequeñas. Esto hace pensar que tanto el alza en el salario y los decretos promulgados hace unos años ya han sido digeridos por el sistema y asimilados dentro de la estructura general de costos y precios. De hecho, parece ser que el nivel de salarios promedio en la vasta mayoría de las empresas que entrevistamos es mayor que el salario mínimo establecido, aunque nuestra información estaba frangmentada. Sólo unas pocas veces el nivel salarial promedio de las empresas entrevistadas parecía acercarse al salario mínimo, o estar por abajo del mismo. Por consiguiente, otros factores ajenos a la política salarial, están haciendo que los salarios suban mucho más rápido de lo que aumenta la productividad.

Otro tema de discusión es el conocido efecto de la propagación de los aumentos salariales. Podemos hipotetizar que durante tres décadas, la estructura salarial fue gestándose, si bien con cierto retraso, a través de los contratos salariales negociados en aquellas industrias que por mucho tiempo han estado dominadas por el capital extranjero; como es el caso de las compañías bananeras, ferrocarrileras, mineras y las instalaciones portuarias. A medida que pasa el tiempo, los objetivos laborales alcanzados en estos sectores se propagarían en una forma atenuada a otros sectores de la economía. Sin embargo, en estos sectores, la capacidad para la presionar a que suban los salarios por medio de los aumentos sobre la productividad ha sido más limitada. Mientras tanto, la reorganización de la industria bananera,

que se llevó a cabo hace varios años y, más recientemente, el retiro de la Rosario Mining, dan cierta credibilidad a la hipótesis de que los sectores controlados por extranjeros han sido presionados para ser la vanguardia en la estrategia laboral desde mediados de la década de 1950. Evidentemente, este fue un rol que ella estaba renuente a desempeñar, aunque como lo indica el Cuadro 3.1, la industria bananera y la minera orientadas a la exportación, aún juegan un importante papel dentro de la economía hondureña.

De mayor relevancia para la economía, es el papel desempeñado por el sector público y las paraestatales, que según la encuesta, representan otra fuente importante que presiona al alza salarial. El sector hondureño definido como el cuerpo de la administración pública y defensa — ha aumentado su participación en el PIB desde 1980, como se refleja en el Cuadro 3.2.

El sector paraestatal ha crecido, y en términos absolutos, es mucho más grande que el sector público, como lo muestra el Cuadro 3.2. Varios entrevistados opinaron que el gobierno ha sido un empleador demasiado generoso, que ha aceptado demandas salariales y permitido un exceso de trabajadores a fin de minimizar las fricciones políticas. Considerando su importante peso en la economía, se opina que el sector público ha ayudado a apoyar la estructura salarial mucho más que las agrupaciones relacionadas con el pequeño sector transnacional aunque emiten comentarios referentes a las dificultades administrativas por las que ha pasado CONADI. A todo esto, se aprecia que generalmente se ha optado por permitir que aumente el déficit fiscal frente a la alternativa de imponer una disciplina mayor en el sector laboral y o incurrir en otros costos.

En combinación con el gasto de las compañías mineras, bananeras y de la Tela Railway, la demanda agregada del sector público representa un 30 por ciento del PIB. Este volumen de consumo tiene gran influencia sobre los niveles salariales en los mercados laborales de Honduras, independiente de

Cuadro 3.1. Porcentaje del PIB Representado por las Industrias de Banano y Mineras

	Bananas	Mineria	Total
1980	6.7	2.1	8.8
1981	5.8	1.9	7.7
1982	4.8	2.2	7.0
1983	5.2	2.2	7.4
1984	5.2	2.2	7.4

Fuente: Banco Central de Honduras, Dpto. de Estudios Económicos, *Cuentas Nacionales de Honduras, 1975-1984*. Varios cuadros.

Cuadro 3.2. Porcentaje del PIB Representado por el Sector Público

	Administración pública	Sector paraestatal*	Sector Público expandido
1980	4.8	15.7	20.5
1981	5.3	15.6	20.9
1982	5.2	16.7	21.9
1983	5.2	17.7	22.9
1984	5.4	17.6	23.0

* El sector paraestatal incluye las operaciones gubernamentales en: transporte y comunicaciones; electricidad, gasolina y agua; servicios financieros; educación e investigación; salud pública; servicios agropecuarios; beneficios sociales; construcción; comercio; y fabricación.

Fuente: Banco Central de Honduras, Dpto. de Estudios Económicos, *Cuentas Nacionales de Honduras*, 1975-1984. Varios cuadros.

las del mercado y del papel que juegue el salario mínimo. En este respecto cabe señalar que la encuesta familiar de 1985 mostró que el 80 por ciento o más de los asalariados encuestados en Tegucigalpa y San Pedro Sula reportaron ingresos por arriba del salario mínimo o que eran trabajadores familiares no remunerados. Esto ocurría aún tomando en cuenta las condiciones de mercado laboral segmentado que son características de los países como Honduras. Por lo tanto, a pesar de que no hay datos disponibles sobre los salarios para probar estas relaciones hipotéticas, hay motivos para creer que la política laboral, debe tomar en cuenta a otros factores que afectan el precio de la oferta laboral, en especial para cuando se quieren hacer comparaciones internacionales.

Finalmente, un elemento substancial en el cuadro salarial que no se revela en los libros contables de las empresas hondureñas, es el costo implícito impuesto por el Código de Trabajo: en sus cláusulas referentes al pago de compensación por preaviso y prestación social. El salario base para calcular ambos es el salario del trabajador en el momento de su separación. En la medida en que este pasivo contingente varía de compañía a compañía dependiendo del nivel de pago y del tiempo de servicio del trabajador, no se puede determinar una cifra global que especifique el porcentaje dentro de la planilla que es necesario reservar para hacer frente a este pasivo. Sin embargo, cualquier compañía en particular, podría calcular la cantidad necesaria para cubrir el total de pasivo contingente con un microcomputador, y en principio debería ser posible desarrollar una base de probabilidad de riesgo para determinar la cantidad adecuada para que cada firma haga su reserva, en la misma forma en que se calculan las provisiones por préstamos bancarios.

Por consiguiente, podría obtenerse un esquema más realista de los costos salariales y de la posición financiera de las empresas si el costo implícito del preaviso y prestaciones sociales se hiciera explícito. En cuanto al estado de pérdidas y ganancias, una representación más exacta podría

reducir las utilidades sobreestimadas que genera el actual sistema, y con ello reducir el impuesto sobre el ingreso a niveles más acordes para mantener la salud financiera de la empresa. Con relación a los balances financieros, un cambio de esta naturaleza permitiría determinar más claramente los pasivos que el gobierno ha impuesto al sector empresarial por medio del Código de Trabajo y la forma como estos pasivos y sus costos correspondientes se distribuyen de acuerdo con su capacidad de pago.

De hacerse estos cambios, las personas que toman las decisiones tanto en el sector público como en el privado, tendrían una mejor idea de como las políticas públicas han conformado el perfil de los costos relativos de los factores, de manera que se pudiera emitir un juicio social mejor informado para la formulación de una serie de políticas de particular interés para la comunidad de micro y pequeñas empresas. Por ejemplo, al hacer que estos costos implícitos sean explícitos, se destacarían plenamente hasta que punto el precio de la oferta laboral ha sido incrementado en relación con el costo de capital de las empresas que operan en el sector formal. Así se podría establecer una base más sólida para comparar el grado de compatibilidad de la política salarial con la política de empleo. Del mismo modo, los cambios contables contemplados también ayudarían a aclarar la relación entre las políticas que confían fuertemente en las pequeñas empresas para la generación y expansión de empleos, pero que a la vez aumentan el costo de dichos empleos. Debido a que las empresas pequeñas tienden a mantener una estructura de producción más intensiva en mano de obra, este grupo de empresas, al menos legalmente, tiene una responsabilidad mayor para promover un esquema de financiamiento que busque conservar el poder adquisitivo de la clase trabajadora.

Sindicatos y relaciones industriales

La evidencia sugiere que raras veces hay sindicatos activos en el sector de la pequeña empresa. Según el Censo Industrial de 1975, los talleres artesanales y las empresas pequeñas, definidas como las que tienen de 1-4 y 5-19 empleados respectivamente, son responsables del 6.2 por ciento de la fuerza laboral industrial. Sin embargo, la membresía de los sindicatos industriales cuenta con, aproximadamente 300,000 afiliados de una fuerza laboral que en 1986 se estimó en 1.526 millones. De estos, 833,000 estaban empleados en la agricultura, dejando una fuerza laboral no agrícola de 693,000. Del total de la membresía de los sindicatos industriales, se puede descontar los 160,000 trabajadores agrícolas que se dice pertenecen a las afiliaciones campesinas de las dos centrales obreras más grandes, la CTH y CGT, ambas orientadas hacia la democracia consideradas entre los grupos más fuertes y de mayor militancia en Centro América. A este número hay que reducir otros 15,000 afiliados que corresponden a la federación obrera marxista, FUTH. Si además se descuentan 35,000, por concepto de la membresía reclamada por las dos grandes centrales obreras y así se corrige el tamaño exagerado como comunmente sucede en los países en desarrollo, se tendría una cifra del total de la membresía del sindicato no agrícola del orden de los 90,000, como estimación bastante conservadora equivalente a aproximadamente al 13 por ciento de la fuerza laboral no agrícola. Tomando en cuenta que una gran proporción de esta población sindical, a su vez, está compuesta de trabajadores mineros, de los hospitales, de la industria eléctrica, de las obras hidráulicas, de la universidad, de la comunicación y transporte y de los puertos, además de los maestros; las cifras sobre la membresía sindical en la manufactura en su conjunto parece ser consistente con el muy modesto perfil que los sindicatos han mostrado en nuestra muestra.

El pasado año fue un intervalo de relativa paz laboral. Ni la CTH ni la CGT se involucraron en la actividad política, pero la participación de ambas

para asegurar una transición ordenada de una administración civil a otra muestra que la dimensión política no es censurable. Más aún, hay que dar crédito a la CTH y la CGT por su contribución al fomento de la relativa tranquilidad social que distingue a Honduras de sus vecinos. El problema político descansa mayormente en la tendencia algunas veces no constructiva o anti-democrática de algunas organizaciones, las cuales a pesar de ser pequeñas, ejercen control sobre los trabajadores en algunas áreas claves de la economía.

Recientemente se dió un paso potencialmente importante cuando se nombró una comisión tripartita para recabar la opinión de los grupos más importantes y hacer recomendaciones sobre políticas laborales futuras. Como aún se encuentra en proceso de sondear los diferentes puntos de vista de los distintos grupos, este podría ser el tiempo especialmente propicio para traer a colación otros temas. Por ejemplo, se podría solicitar el respaldo de la CTH y la CGT, para emprender un programa de capacitación técnica y vocacional de gran alcance y sustancialmente bien fundamentado. Por consiguiente, es de esperar que se dé una relación indirecta entre un sector laboral sindicalizado y las micro y pequeñas empresas, por algún tiempo. Sin embargo, se ha demostrado que comparten el interés de mejorar los recursos humanos y un entendimiento sobre la importancia y el por qué se hace necesario hacer ciertas revisiones relativamente secundarias al Código del Trabajo para adecuarlas al contexto dentro del cual operan las micro y las pequeñas empresas. En la medida en que se promueva el mejoramiento de la calidad de la calificación de la mano de obra y en que crecimiento del sector de la pequeña empresa mitigue el problema del desempleo, todos se verían beneficiados. Asimismo, en la medida en que las empresas en su conjunto crezcan, las oportunidades para la CTH y la CGT de incrementar su membresía se amplían.

Calidad de los Recursos Humanos y la Asistencia Técnica

Resultados de la Encuesta

La calidad de la mano de obra no fue considerada como un obstáculo importante para el crecimiento. Pero debido a que la escasez de mano de obra calificada impone costos de capacitación a las empresas, se mencionó con la suficiente frecuencia como para verse como una preocupación seria. Prácticamente, la calidad de la mano de obra es un problema que atañe a todas las empresas.

El Recurso Humano en la Exportación

La calidad del recurso humano afecta sustancialmente el potencial para el desarrollo de las exportaciones. En la industria alimenticia, el problema del recurso humano en la exportación escasamente fueron mencionados. Sólomente dos empresas, ambas grandes, que estaban exportando sus productos, manifestaron estar satisfechas con la calidad de su fuerza laboral que ellos mismos habían capacitado. Ninguna de estas dos empresas tenía problemas significativos para encontrar la tecnología mejorada requerida para producir artículos de exportación de calidad y ninguna consideró el costo de la tecnología mejorada como un obstáculo. En este sentido, ninguna había considerado la calidad de la materia prima local como una barrera en sus actividades de exportación.

Las otras empresas procesadoras de alimentos no estaban exportando, en algunos casos debido a la naturaleza perecedera de sus productos, y no enfrentaban directamente el problema de como sus recursos humanos podrían afectar su competitividad internacional. Otros mencionaron la confiabilidad en el empleado y el costo de la capacitación como una dificultad general.

La industria del calzado es una rama de la manufactura en la que no encontramos empresas que estuvieron exportando, aún cuando existen algunas fuera de nuestra muestra que sí lo hacen. Platicamos con un especialista en la industria que está explorando las posibilidades de traer productos semi-acabados bajo la Ley Temporal de Importación y terminarlos para ser exportados a una compañía en los Estados Unidos, que ha expresado interés en este tipo de arreglo. En este proyecto, la fuerza laboral sería capacitada mientras estuviera produciendo para el consumo local y solamente hasta que los trabajadores fueran más calificados se iniciaría el proceso de exportación. De todas las empresas contempladas en nuestra muestra, solamente una dijo que la mano de obra no calificada sería uno de los obstáculos que tendría que vencer o de decidirse a exportar. Sin embargo, cuatro empresas subrayaron que la calidad de la materia prima es inferior a los estándares del comercio de exportación y que el problema de la calidad de los insumos sería el problema a vencer para promover las exportaciones. Fueron muchas las quejas con relación a la calidad de la materia prima disponible para satisfacer el mercado nacional de calzado, con ocho empresas en todas las categorías manifestando insatisfacción y solamente dos, una micro y una pequeña empresa, no lo consideraron como un obstáculo al crecimiento.

En la industria de transformación de madera, se realiza la exportación (cinco empresas de todos los tamaños) con más frecuencia que en las dos ramas anteriormente mencionadas. De las exportadoras, dos empresas (una micro y una mediana) consideraron a la razón costos de mano de obra/productividad como un obstáculo al crecimiento de las exportaciones, mientras que tres (una mediana y dos grandes) señalaron a la mano de obra no calificada como un gran problema que hay que resolver para lograr éxito en la exportación. La mayoría de los no exportadores no se refirieron a problemas laborales dentro de este contexto, aún cuando una empresa grande informó no tener ya más problemas con la productividad laboral y una micro consideró que la mano de obra no calificada no sería un problema.

En la industria de la confección de ropa, en donde prevalece la exportación (seis exportadores, de ellos 5 grandes y una mediana), dos de las 4 empresas pequeñas no exportadoras manifestaron su interés por hacer ventas al exterior. Las tres microempresas en la industria de la ropa tampoco no son exportadoras. Solamente una de las compañías pequeñas y una grande mencionaron la productividad laboral como el principal obstáculo para la producción orientada a la exportación, o para la producción en gran escala en el caso de la firma grande. Pero las dos exportadoras grandes habían obtenido previamente ayuda substancial extranjera para la capacitación de los trabajadores.

La capacitación intensiva que se dió al trabajador contribuirá directamente a obtener un mayor éxito de exportación en la rama de muebles y confección de ropa. Sin embargo, para las micro y pequeñas empresas en estas dos ramas, la mano de obra calificada es al menos un aspecto importante en la producción para el mercado interno. Para las procesadoras de alimentos y fabricación de calzado, entre las empresas micro y pequeñas, se asigna gran importancia a los trabajadores calificados dada su contribución a la producción para las ventas locales.

La Calidad del Recurso Humano

La mano de obra sub-calificada puede ser un problema mucho más generalizado en la industrialización de Honduras de lo que este análisis podría sugerir, y siendo indirectamente un problema para muchas de las empresas en nuestra muestra. Entre los fabricantes de calzado, se notó una insatisfacción con respecto a la calidad de los materiales semi-acabados con los cuales ellos tienen que trabajar.

No se puede imputar a la calidad de la mano de obra todas las imperfecciones en las condiciones de la materia prima o del suministro de

productos intermedios. En los casos en que hay componentes de importación, especialmente en muchas de las fabricas de ropa orientadas a la exportación, las quejas se enfocaron tanto a la inflación en los precios de los insumos ocasionados por los impuestos de importación y al flete; como a la irregularidad y falta de confiabilidad en las compañías de transporte para la entrega de las importaciones semi-elaborados. En el caso de los productos de madera, las dificultades a menudo tienen que ver con deficiencias en el funcionamiento de CODEFOR, la empresa pública que controla el abastecimiento local de madera, y que opera con fallas o frecuentes demoras en la entrega de la madera. Los obstáculos burocráticos para obtener las divisas necesarias para el pago de la materia prima importada y productos intermedios, llegan a representar constantemente un gran problema, como ya se señaló que también es el caso de los repuestos. Más aún, el papeleo y, algunas veces deficiencias en el proceso aduanero se suman a las dificultades de los que dependen de los materiales importados.

Aparte de estas dificultades especiales, los problemas de calidad que son atribuibles parcialmente a las habilidades gerenciales y laborales, se destacan ampliamente en el abastecimiento local de textiles y madera, así como en cuero y otros materiales necesarios para la fabricación del calzado. Las deficiencias laborales (y gerenciales), en otras palabras, crean frecuentemente deficiencias materiales para aquellas industrias procesadoras. En menor grado, la calidad de la materia prima era un problema en la industria alimenticia. Si bien la capacitación técnica es indispensable para mejorar la calidad de la mano de obra, pero que, por sí sola no es suficiente para corregir las demás deficiencias, sí merece que se le considere de primera prioridad dado el efecto de propagación de las externalidades relacionadas con estas relaciones inter-industriales. Dado que es más factible que las empresas grandes cuenten con sus propios sistemas para solucionar los problemas de calidad de mano de obra (entrenamiento interno, inspección estricta de los materiales para insumos, mayor acceso a importaciones de

calidad, etc.), las pequeñas empresas serían las que más se beneficiarían de un esfuerzo nacional por mejorar la calidad del recurso humano.

Calificación del Recurso Humano a Nivel Gerencial

Otro aspecto final relacionado con el desarrollo de los recursos humanos fue sugerido por los exportadores de alimentos procesados que no tienen dificultad en identificar y ubicar la mejor tecnología para incrementar su capacidad de producción. Este grupo señaló que tanto la identificación e instalación efectiva y uso de la alta tecnología, como la resolución de los problemas de control de calidad y de mejoramiento de la calidad de mano de obra y el ausentismo, dependen en buena medida de la calificación de los recursos humanos de alto nivel, es decir, de la calidad del personal gerencial.

La tarea de detectar cuales empresas han tenido acceso a la asistencia técnica, de donde y como es considerada, nos lleva a examinar con más detalle el tema de la formación de capital humano, que es el objetivo central de esta sección. Por otro lado, cuando se plantean los problemas de acceso encontramos una línea divisoria entre las empresas grandes y medianas y entre las micro y pequeñas empresas.

En la confección de ropa, dos de las empresas grandes no habían buscado o recibido asistencia técnica en un sentido formal, pero los propietarios viajan frecuentemente al exterior y han examinado las formas de mejorar sus operaciones. El adelanto tecnológico adicional se realizó a través de contactos con proveedores de maquinaria. Dos de las otras tres empresas, recurrieron a FIDE, para solicitar la asesoría y servicios de capacitación de la compañía Kurt Salmon, líder mundial en esta área. También dos han sido ayudadas por compañías extranjeras con las cuales realizaban negocios. Otra compañía mediana había recibido ayuda técnica tanto del CDI y el INFOP, calificándola como provechosa. Esta compañía

también recibió asistencia técnica de FIDE y dijo que se había beneficiado grandemente de la asesoría que le brindara un especialista de IESC. Otra compañía pequeña en esta rama, con un gerente educado en el exterior, había obtenido cierta ayuda por medio de PYME, mientras que otra manifestó que por medio de FUNADEH había recibido algún "tipo de asistencia técnica del IESC" pero que la había aprovechado muy poco. Las otras tres pequeñas empresas no habían recibido asistencia técnica al igual que las microempresas.

En la fabricación de muebles y transformación de madera, una empresa grande señaló que para efectos de detectar nuevos diseños de los productos como nuevos métodos de producción que podría adoptar su empresa, recurría principalmente a los viajes al extranjero y los contactos de su propietario, quien también había estudiado en el extranjero. El tomar prestada la tecnología no ha sido una labor fácil, informó, ya que la mayoría de la maquinaria más nueva dentro del campo de interés es computarizada y está fuera del alcance de la capacidad de programación local. Por consiguiente, es necesario tratar de encontrar la tecnología incorporando mejores máquinas de procesamiento automático. La otra empresa grande en esta rama industrial tuvo muy buena experiencia con un especialista de IESC proporcionado por FIDE, que a su vez lo llevó a contratar a un equipo de tres especialistas extranjeros, incluyendo al consultor inicial de IESC, para que realizara un trabajo más adelante. Un especialista en asistencia técnica de ONUDI que contrataron no resultó ser muy provechoso. El mismo gerente de producción era un especialista extranjero, residente en Honduras por varios años. Otra compañía mediana en esta rama, cuyo dueño tiene varios años de experiencia, confía principalmente en los viajes y contactos que su dueño tiene en el exterior. Sin embargo, las dos compañías medianas informaron no haber recibido asistencia técnica, ni tampoco las tres pequeñas empresas, y una de las micro. Una empresa pequeña recibe aparentemente cierta asistencia técnica no especificada que no se caracterizó como útil, y una micro ha sido asistida por INFOP y ANMPI.

Una de las empresas grandes del calzado buscó mejoramientos tecnológicos y de producción en sus viajes regulares a New York, pero no tenemos información de la otra, excepto que informó sobre la necesidad especial de localizar maquinaria simple, ya que el equipo complicado que se utiliza actualmente en los Estados Unidos y Europa no se puede reparar en Honduras. Un fabricante mediano de calzado encontró valiosa la ayuda de INFOP y del INCAE, pero para la otra no se tiene información. Sin embargo, fue en esta rama que se observó una mejor reacción por parte de las empresas más pequeñas de la categoría de pequeña empresa. No obstante, una empresa pequeña y dos micros no han recibido asistencia técnica alguna, dos empresas pequeñas han sido ayudadas por FECHCIL e INFOP. Una microempresa manifestó que ha recibido asistencia técnica de ASEPADE.

En la industria alimenticia, se obtuvieron comentarios muy parecidos a los anteriores. Las tres grandes empresas han estado involucradas intensamente en el mejoramiento técnico y han buscado activamente formas para mejorar. Una empresa hizo lo mismo hace varios años, gracias a que la A.I.D. le proporcionó un especialista, con quien la empresa ha mantenido contacto cuando compra equipo y maquinaria. Obtuvo también asistencia de CCIC, el antecesor del CDI, y el dueño espera que la A.I.D. le ayude a conseguir otro especialista. Otra empresa grande se mostró entusiasmada respecto a la asistencia técnica del proyecto SUSTAIN de la A.I.D., y durante varios años el propietario, que estudió en los Estados Unidos, ha establecido contacto con algunos de los mejores procesadores de alimentos en los Estados Unidos para obtener asesoría sobre diferentes productos. La tercer empresa grande procesadora de alimentos había obtenido ayuda en años anteriores, de especialistas de una organización de servicios de ejecutivos retirados procedentes de Canadá, y por INFOP, pero ahora tiene acceso directo a todos los expertos técnicos y científicos de la corporación más grande de los Estados Unidos de Norteamérica que recientemente compró esta empresa. La única empresa mediana en esta rama, sin embargo, no ha recibido asistencia técnica y encuentra difícil ubicar tecnología mejorada,

especialmente en lo referente a adelantos técnicos accesibles. Ninguna de las microempresas en esta categoría ha recibido asistencia técnica, lo que también se aplica para tres de las cuatro empresas pequeñas que entrevistamos. La única excepción fue una compañía pequeña que dijo haber recibido valiosa ayuda de cierta entidad llamada Proyectos Técnicos, y la asistencia del CDI que califico como "eficiente".

En forma general, quizás no sea sorprendente observar que siete de once empresas en la categoría micro dijeran no tener problemas en la identificación de tecnología mejorada, y que la mitad de las empresas pequeñas hayan contestado lo mismo. Hubo una microempresa que informó conocer el tipo de maquinaria que necesitaba pero reconoció que era incapaz de obtenerla. La mayoría de las otras simplemente no tenían conciencia de las alternativas del producto y de la producción, ni tampoco sobre los métodos mejorados gerenciales y de comercialización. Como lo manifestó un próspero inversionista: "Las empresas pequeñas no crecen porque no se interesan en probar diferentes estilos y materiales; sino que venden lo que hacen en vez de hacer lo que pueden vender".

El poco conocimiento sobre los aspectos técnicos de distribución y programación de la producción, en el control de calidad y en la necesidad de poder cumplir con las fechas establecidas, es una característica que predomina entre la gerencia de las micro y pequeñas empresas. Todos estos son obstáculos que reducen directamente la productividad y la generación de utilidades. Asimismo constituyen otro obstáculo para las relaciones de subcontratación con las empresas grandes. Existen también otros obstáculos, que se refieren a la insuficiencia de capital de trabajo para poder responder de inmediato a los pedidos de las empresas grandes, a la disposición de tecnología inadecuada para cumplir con las especificaciones de los productos o para producir el volumen requerido. Por otra parte, la lentitud en los pagos por parte de las empresas grandes también desalienta el interés de algunas de las empresas más pequeñas para entablar subcontratos. Otra

dificultad se deriva de la situación macroeconómica y de la propia capacidad ociosa de la empresa grande que las ha llevado a, que en ocasiones, no se interesen por subcontratar a las empresas más pequeñas. Sin embargo, comunmente se expresó que las limitantes administrativas en la organización de la pequeña empresa representan el principal factor que afecta el uso efectivo de los subcontratos.

Estrechamente ligada a esta situación, está la falta de experiencia en la comercialización prevaleciente entre las micro y pequeñas empresas, que como en el caso de la deficiencia en otros aspectos gerenciales, es un problema relacionado con la falta de acceso de la empresa a otras formas de comercialización para mejorar su competencia en el mercado. Nuestro cuestionario puso en evidencia la existencia de problemas para aprender cuales son las preferencias que prevalecen en los mercados internos y especialmente en el extranjero y como descubrir los canales para llegar a los mercados extranjeros. En muchos casos se observa que ni el diseño ni la presentación del producto no corresponden a lo demandado en el mercado, dando como resultado una recepción desfavorable por parte de los consumidores. El caso que mejor ilustra esta situación es la acumulación de inventarios de productos artesanales, los cuales tendrán problemas para salir al mercado exterior a menos que se puedan colocar a través de los especialistas de Atlantic City. El hecho de que personas con escasos recursos hayan sido mal aconsejadas, llevándolos a malgastar su esfuerzo y su talento lleva implícito un elevado costo marginal para los propios artesanos (aunque en el corto plazo parezca que el costo de oportunidad social no es muy grande).

En resumen, el nivel actual de inversión social en capacitación gerencial y laboral no involucra costos que se distribuyen al azar por todo el espectro empresarial, ya que en el extremo mayor de la escala, la inversión privada cubre la brecha de una forma efectivamente razonable. En cambio, es en el

caso de las empresas de la categoría micro y pequeña en donde la subinversión en recursos humanos impone costos onerosos.

Resumen y Recomendaciones

El Marco de las Relaciones Industriales

Aunque el Código de Trabajo de Honduras y sus políticas no son óptimos para un país en desarrollo, hay que reconocer que sí han hecho importantes contribuciones más fáciles de identificar en el presente que hace unos 15 o 20 años. Estas contribuciones y las dos confederaciones democráticas de trabajadores, la CTH y la CGT han ayudado a diseñar un panorama en el cual las diferencias obrero-patronales pueden discutirse y negociarse a un nivel normal de presión y conflicto. Vale la pena destacar que el Código de Trabajo ha tenido una aceptación global entre las empresas medianas y grandes, las cuales también han aceptado la legitimidad y el valor social de los sindicatos industriales. Se ha desarrollado una consolidación social implícita que ha vinculado al gobierno, al grupo del movimiento sindical, y a las grandes empresas del comercio. El que uno pueda dar el mérito a estos logros al marco de las políticas, es en parte un asunto de tiempo y en parte un asunto relacionado con la forma como los reglamentos son aplicados.

Las medidas que desde el punto de vista económico no fueron calculadas adecuadamente en la época en se promulgaron, hace mucho que han sido digeridas por el sistema y se han integrado a la estructura de costos con la cual las empresas han aprendido a convivir. El caso de la estructura del salario mínimo, que afortunadamente para el sector de la pequeña empresa no se ha sujetado a revisiones de aumento frecuentes gracias a la moderada tasa de inflación de Honduras, constituye un buen ejemplo. El decreto que concedió el séptimo día y el treceavo mes de

salario, pero que a la vez dió pie a la aparición de difíciles problemas de ajuste especialmente para el sector de la pequeña industria, es otro ejemplo. Pero si ninguna de estas políticas de salario representan un problema en la actualidad, es de esperar que el Gobierno trate de evitar este tipo de remedios en el futuro y en vez opte por las medidas dirigidas directamente a brindar ayuda a los segmentos de la población trabajadora más necesitada.

En general, actualmente se cumplen las estipulaciones del Código de Trabajo hasta un punto razonable. Parece que entre las empresas grandes es práctica común respetar y cumplir con el Código. Sin embargo, hasta donde se observa, muchas de las estipulaciones limitantes y onerosas del Código no se imponen a los pequeños empresarios, para quienes son menos apropiadas. Quizás, exista una forma de estabilizar el ambiente de la política laboral para la pequeña y micro empresa. El simbólico valor social de varias de las estipulaciones del Código es tal, que tratar de cambiarlas o anularlas formalmente, con el objeto de adaptarlo a las circunstancias de la pequeña empresa, probablemente no justificaría el costo social implicado. Hay una alternativa, pero que propondría que el Gobierno adoptara una posición activa y no de reacción en el diseño y formulación de la política laboral, de manera que, idealmente con la ayuda de una nueva comisión tripartita formada por representantes del sector privado, laboral y gubernamental, se procediera a formular, el conjunto de lineamientos y directrices de la política laboral.

A través de los años, las clases obreras y, de facto, las empresas grandes y medianas han recibido bastante atención política. No tanto para el sector de pequeñas empresas, que hasta cierto punto se han sentido (y han sido) agobiadas por los tres actores principales representados en la comisión. Por consiguiente, la comisión podría asumir un rol importante y prometedor, en el desarrollo de un nuevo marco de política de relaciones industriales para el sector de la pequeña empresa.

Recomendaciones

1. Para emprender las acciones necesarias, recomendamos que el gobierno tome en cuenta y divulgue que el hacer cumplir el Código de Trabajo no es en sí una actividad gratuita. Los recursos que el gobierno tiene que dedicar a esta labor son limitados y es probable que permanezcan así en el futuro previsible. Por consiguiente, el costo de oportunidad que representa que el gobierno se involucre en asuntos relacionados con violaciones ocasionales por la pequeña y micro empresa a las estipulaciones sobre el salario mínimo, deducciones por ausencias, las notificaciones previas de despido o suspensión, y hasta en las discrepancias sobre el pago por terminación, es tan alto que no justifica ningún cambio en las actividades actuales. De ser así, se pondría a la discreción administrativa a considerar que se establezca una actitud más relajada sobre el cumplimiento de la ley laboral en el caso de las empresas pequeñas y micro.
2. Vemos la necesidad de que los recursos que el gobierno tiene disponibles para fines de protección y bienestar sean preferentemente destinados a satisfacer aspectos prioritarios tales como el constituir reservas para el sistema del seguro social y que gradualmente se extiendan hacia los servicios de salud y hacia las regulaciones de seguridad mínima para la gran parte de población que aún no ha recibido estos servicios.
3. Sugerimos que las metas de política laboral sean presentadas al público en forma realista, en lo que se refiere a las concesiones y al efecto que las políticas podrían tener en el bienestar económico del país. Como parte de este esfuerzo de educación pública, consideramos conveniente que el Gobierno y la comisión tripartita destaque el papel que juegan la pequeña y micro empresa en la generación de empleos, en el aumento de la productividad nacional, y en la distribución de la riqueza. Las oportunidades de éxito se aumentarían en la medida en que el gobierno obtenga desde su inicio, el apoyo de las confederaciones más grandes para esta iniciativa, ya que su cooperación es claramente crucial para mejorar el marco de las relaciones industriales dentro del cual opera el sector de la pequeña empresa.
4. Una modificación que podría hacerse al Código de Trabajo es que se vea la posibilidad de ampliar el periodo de prueba para un trabajo de dos a seis u ocho meses. Esto le daría a la empresa suficiente tiempo para determinar cuales trabajadores no son capaces de ejecutar trabajos cada vez más complicados. Como medida complementaria, podría recurrirse a la discreción

administrativa del Ministerio del Trabajo para ratificar el grado de acatamiento de las regulaciones de trabajo internas diseñadas para cumplir con estándares de trabajo mejorados.

5. También consideramos que se podría reformar el Código de Trabajo de modo que se exima a los miembros de una familia que trabaja "de jure" de cumplir con todas las estipulaciones del Código, salvo aquellas que tienen que ver con la salud y la seguridad personal. Prácticamente con este cambio se trataría de formalizar lo que ya se da en la realidad en muchos casos, sin que signifique una erosión al papel que desempeña el Código como una carta de los derechos laborales.
6. Otra modificación que consideramos conveniente es que durante varios años se exima a las empresas cuyo tamaño este por debajo de cierta categoría, del pago de las obligaciones financieras y de otras obligaciones del Código de Trabajo. La recientemente propuesta "Ley de Emergencia para Combatir la Desocupación" de COHEP es un primer paso en este proceso. La propuesta de COHEP propugna porque se exima a las nuevas contrataciones temporales, del requisito de preaviso y prestación social, permite nuevos contratos bilaterales entre la empresa y empleados temporales, pero los excluye, según el caso, de participar en los contratos colectivos existentes y de ser miembros de sindicatos cuando una planta ha sido organizada. Sin embargo, otras características de la propuesta necesitan meditar. El periodo de prueba del COHEP de un año, por ejemplo, es un intervalo muy corto, para probar la efectividad de la estrategia dado el papel de la demanda agregada en el desempleo, por lo que, no sería aconsejable fijar un límite de un año a los trabajadores así empleados. Consideramos que es más conveniente que se permita que la contratación del trabajador sea por un intervalo de tres a cuatro años, con la posibilidad de una extensión por la duración del experimento.

También habría que reconsiderar la reglamentación que estipula que el número de trabajadores temporales no debe ser mayor al 10 por ciento de la fuerza laboral de la empresa, ya que con esta restricción se excluye a todas las micros y muchas empresas pequeñas con nueve o menos empleados de participar en el experimento, y en el caso de las empresas más grandes, las cuales son las que generan la mayor proporción del empleo en la economía, se les limita a un máximo de un trabajador temporal (1.9 trabajador) por empresa. Por ejemplo, un esquema alternativo que podría funcionar más eficientemente sería el de permitir a todas las empresas con 10 o menos trabajadores contratar hasta dos empleados temporales, a todas las empresas con 11-19 trabajadores contratar hasta tres trabajadores

temporales, y a todas las empresas con 20-30 trabajadores, contratar hasta cuatro. De 31-50 se les podría permitir hasta 5 trabajadores temporales, y hasta seis en el caso en que tienen de 51-69 empleados. El límite de COHEP del 10 por ciento podría entonces ser aplicado a las empresas con 70 o más empleados permanentes. Siendo así, una distribución como la que se ha ejemplificado podría tener mayor efecto que como originalmente COHEP ha tratado de incrementar las posibilidades de empleo en la pequeña y mediana empresa, en donde predomina la mano de obra.

Se puede señalar también que la propuesta de COHEP excluye a los trabajadores temporales de participar en el IHSS (Instituto Hondureño de Seguridad Social) y de los programas de INFOP (capacitación laboral). La necesidad de mejorar la calidad de la mano de obra es tal, que consideramos que es importante que también se de oportunidad a los trabajadores temporales para que reciban algún entrenamiento mientras trabajan. Siendo así, ellos podrían tener más oportunidades de empleo después de que termine el experimento. Creemos que no hay razón para suponer que el programa de trabajo temporal podría recargar la capacidad del IHSS, ya que la perspectiva macroeconómica es tal, que a lo sumo el anhelado aumento en el empleo tendría a ocurrir en forma gradual — de allí que se considere que el periodo de prueba de un año establecido por COHEP sea muy corto.

Los sindicatos, que no operan dentro de la microempresa podrían ver que este enfoque es ventajoso, dado que la medida tiende, al menos, a estimular la absorción de una parte de la mano de obra excedente del mercado de trabajo. El cambio serviría de base para reconocer que han de pasar varios años antes de que la economía de Honduras pueda ofrecer compensación de desempleo a muchos de los desempleados, y que mientras esto sucede, al menos puede ofrecer algo en la forma de trabajo temporal. En ninguna parte la ley propuesta impide a los patronos que ofrezcan mayores beneficios a los empleados temporales, ni tampoco afecta los arreglos ya convenidos con los empleados.

Políticas Salariales Nacionales

Los niveles de salario no se han visto tan afectados por los impuestos sobre la nómina y, en ausencia de ajustes en la estructura del salario mínimo

o de decretos confiriendo bonos adicionales manteniendo todo lo demás constante, tienden a presentar una configuración basada en las fuerzas del mercado. Los principales disturbios institucionales que afectan el equilibrio del mercado vendrían a ser los efectos producidos por las negociaciones colectivas en algunas industrias, los efectos de salarios diversificados generados por los arreglos políticos en el sector de la industria extranjera (históricamente, la mayoría de los exportadores de bananos, compañías ferrocarrileras, y mineras), y los efectos de la diversificación salarial que surgen de otros arreglos políticos conducidos en el sector público.

Se puede justificar al primer disturbio desde varios puntos de vista ya que una estructura sindical industrial fuerte y democráticamente orientada puede generar importantes externalidades a la sociedad y aún beneficiar a las industrias organizadas. El segundo disturbio parece estar disminuyendo, primero por la reorganización en la estructura de producción bananera y más recientemente, por la anunciada partida de la Rosario Mining. Existe una remota posibilidad de que las principales inversiones extranjeras nuevas, específicamente las del sector primario que se dirigen al mercado de exportación, seguirán presentes en Honduras, no obstante el pequeño conflicto de intereses que recientemente se ha suscitado entre algunas propiedades mineras. Además, es claro que los mercados para las exportaciones tradicionales de Honduras se han vuelto más competitivos de lo que fueron en el pasado. Honduras ya no disfruta de una ventaja en la diferenciación de producto y cada vez en menor grado, la mano de obra puede demandar generosos arreglos de salarios a las corporaciones extranjeras. Por lo tanto, cada vez más, los arreglos salariales en el sector de capital extranjero se ven limitados por los mismos factores que afectan a otras negociaciones del sector privado: es decir, las consecuencias por las ventas en mercados locales y el impacto en la competitividad en un mercado extranjero intensamente competitivo.

La tercera fuente de distorsión salarial — los acuerdos laborales negociados políticamente (y las políticas laborales redundantes) van a continuar distorsionando la guía del mercado en la distribución de recursos labores y la determinación de la estructura de salarios debido a sus efectos generalizados sobre los salarios. (Se llega a esta conclusión, por supuesto, aún sin tener en cuenta los efectos indirectos pero muy revelantes de las altas tarifas arancelarias proteccionistas y de otros problemas estructurales en el sector internacional).

Recomendaciones

1. La esperanza de que el problema del salario pueda mejorarse está en función del grado con que se lleve a cabo la austeridad fiscal planteada por el programa de ajuste estructural. Recomendamos entonces que la A.I.D. y los principales cooperantes internacionales sigan trabajando con el gobierno de Honduras para encontrar formas de fortalecer razonablemente tanto las restricciones de aumento en el empleo como de los salarios, en el sector público. Las implicaciones de estas medidas para el crecimiento a largo plazo y los objetivos de empleo, incluyendo su nexos con el sector de la pequeña industria, necesitan ser parte del programa de educación al público. Actualmente, hace falta ampliar el entendimiento de estos programas entre el público.

El Papel de la Política de Recursos Humanos

Nuestro estudio y nuestras extensas entrevistas nos han llevado a confirmar lo que es del dominio público: que la inversión social debe asignar un lugar prioritario al mejoramiento de los recursos humanos, pero de forma que se obtenga un rápido resultado en términos de productividad. La capacitación laboral es parte del reto; no menos importante es la necesidad de mejorar los recursos gerenciales. Ambas deben ir de la mano y son fundamentales para el desarrollo de la pequeña empresa, ya que son muy pocas las excepciones de los gerentes de las pequeñas y micro empresas que pueden aprovechar las ventajas de contar con educación extranjera

especializada y obtener conocimiento sobre los productos, tecnologías, y mercados extranjeros como se hace en las empresas grandes mediante viajes y contactos en el extranjero. Los empresarios en el sector de la pequeña empresa crecen utilizando los recursos en casa y su oportunidad para crecer depende del crecimiento profesional que se ofrece a nivel nacional. En mayor grado, y a diferencia de las empresas grandes que recurren a la asistencia técnica cuando necesitan ayuda, las empresas pequeñas dependen de sí mismas cuando se trata de dotar a sus trabajadores con mejores destrezas, hábitos de trabajo y mejor comprensión general de la producción. Sin embargo, el aprendizaje en el trabajo no le dará a estas empresas las normas de competitividad internacional. Al contrario, un conciente esfuerzo para dominar la tecnología y poder desarrollar una estrategia tecnológica, así como para invertir los recursos apropiados para acumular capacidad tecnológica, es la única forma para inducir a las empresas a que se encaminen hacia un ambiente de gerencia avanzada.

La lucha por ganarse la vida entre los niveles más bajos de la estructura industrial lleva aparejada encuentros constantes con la adversidad. Los materiales de producción cuando están disponibles localmente, son a menudo de baja calidad, cuando se compran en el extranjero están sujetos a una cantidad de impuestos aduanales, costos de flete, y aumento de precios que elevan los costos de la materia prima y del capital muy por encima de los precios internacionales. Muy pocas empresas (micros y pequeñas) son capaces de calificar para entrar dentro de los varios esquemas de incentivos que sus grandes contrapartes obtienen.

En muchos casos, las empresas pequeñas probablemente no tienen un panorama claro sobre su posición financiera ni tienen una idea sobre otros tipos de estrategias, fuera de las que emprenden para sobrevivir, que podrían hacer prosperar a sus negocios. La capacitación gerencial en distribución y gerencia de producción, en administración financiera y procedimientos crediticios, y en manejo de personal son áreas en las que hay mucho por

realizar, si las empresas han de adquirir la capacidad explícita para administrar el cambio tecnológico, que según nuestra investigación, es esencial para la madurez industrial. Por otra parte, aún cuando actualmente se hace mucha mención sobre la comercialización en los círculos oficiales de desarrollo, hallamos muy poca evidencia de que los pequeños productores entiendan como el conocimiento sobre técnicas de comercialización podrían mejorar sus operaciones y ayudarles a absorber su excesiva capacidad de producción. En consecuencia, la tarea para desarrollar la capacidad gerencial debe incluir un componente sobre habilidades en el análisis de mercado, diseño y presentación de productos, subcontratación, etc.

Suponiendo que los limitados recursos de capital puedan ponerse a disposición de este sector más o menos durante la siguiente década, la principal tarea sería aprovechar lo mejor posible los recursos que ya se tienen, y que, en el caso de estas empresas, son sus recursos humanos. En este sentido la pieza central de un programa dirigido a cultivar el potencial de estos recursos, debe desarrollarse enfatizado, tanto a nivel de política como dentro de las instituciones ejecutoras, la capacitación del empleado y el desarrollo gerencial. Realísticamente, si las empresas pequeñas han de conseguir el capital que necesitan, ellas tendrán que generarlo por sí mismas a partir de sus propias operaciones, lo cual significa empezar con el capital principal que ya tienen.

Recomendaciones

1. Con todo y que el esfuerzo por educar al trabajador emprendido por INFOP no recibió la acogida universal que merece, hay que reconocer que es la única institución en el país con la oportunidad de hacer algo a nivel nacional. Lo que creemos conveniente es que se rediseñen los programas de entrenamiento que ofrece INFOP y que se fortalezca su capacidad para hacer que la educación técnica se instituya en un sistema efectivo. Desafortunadamente aún falta mucho para que se establezca exactamente cual debería ser su producto. Por muchos años se ha desacreditado a la educación vocacional, ya sea en América

Latina o en los Estados Unidos. Sin embargo, por fortuna parece que varios países han hecho una buena labor en cuanto a dar entrenamiento a su fuerza de trabajo, y quizás Honduras, con la ayuda de la A.I.D. podría acercarse a estos países para obtener asesoría en cuanto al diseño y asistencia para llevar los programas a la práctica. Korea, Taiwan, Japón, Brasil, Israel, Alemania y los países en la Unión Nórdica tienen algo que ofrecer. Como estrategia, se recomienda que se ensayen varios enfoques, no solamente a través del INFOP, sino que igualmente con fondos públicos, también lo hagan el CTH, la CGT y las organizaciones voluntarias privadas agrupadas alrededor de FOPRIDEH. Quizás lo que más convendría en esta etapa es que se aproveche toda la experiencia disponible a fin de desarrollar diversas estrategias experimentales que puedan ser supervisadas en cuanto a su eficiencia dentro del medio hondureño.

2. Para ofrecer la educación complementaria en desarrollo gerencial que consideramos igualmente necesaria para revitalizar al sector de la pequeña y micro empresa, consideramos que es importante contar con el esfuerzo de la A.I.D. similar al descrito anteriormente e igualmente pluralístico en cuanto a su composición. A falta del conocimiento profundo sobre las distintas circunstancias administrativas que se dan en el sector de la pequeña empresa, un conjunto de enfoques sobre cómo conducir el entrenamiento para desarrollar la capacidad gerencial podría ser una manera apropiada para usar los recursos nuevos, tanto para este propósito como para la educación del trabajador. El CDI podría ser el instrumento escogido dentro del sector público tal cual, con sus vínculos con la universidad nacional y con una estructura que podría ser más fácil de acomodar que de modificarse. Las evaluaciones que ha recibido el CDI de las bases han sido tan diversas como las que recibió INFOP, pero hay indicaciones de que se ha estado haciendo un esfuerzo serio para rehabilitar su programa de asistencia técnica y sus directivos parecen estar comprometidos a mejorar la efectividad del CDI.

Como en el caso de INFOP, se han oído quejas relacionadas con lo abstracto y excesivamente académico del enfoque que el CDI ha dado a su asistencia técnica, de allí que sería recomendable que ambas instituciones hicieran un esfuerzo por adoptar una orientación más práctica. Al respecto, sugerimos que la A.I.D. canalice una parte importante de sus fondos a través de organizaciones no gubernamentales tales como FONADEH, los afiliados de FOPRIDEH, otras organizaciones voluntarias privadas, el INCAE, UNITEC y demás organizaciones capaces de ofrecer programas innovadores con un enfoque práctico más allá de los que académicamente se ofrecen.

Aconsejamos que se ponga cuidado en que los programas de desarrollo gerencial enfatizen no solo la simplificación en las formas de producción, la gestión financiera y la contabilidad administrativa, sino que también promuevan la administración de la mercadotecnia o comercialización. Consideramos que el éxito de la industrialización global de Honduras está en función de la medida en que se encuentren nichos en el mercado apropiados dentro del sistema global de producción, ya sea en los mercados de la región centroamericana, o en los mercados de Norte América o en otros mercados extranjeros. Lo mismo se puede decir en relación a la pequeña y micro empresa y el mercado nacional. Tal como lo describe el concepto de "comercialización", de no darse un vínculo con el mercado, se puede anular la posibilidad de obtener tasas de retorno positivas sobre la inversión en la formación de capital humano, o hasta en otras formas de la formación material de capital. Quizás en mayor medida que como sucede con otros aspectos del desarrollo gerencial, es recomendable hacer un esfuerzo por atraer a los profesionales exitosos a que formen parte del grupo de recursos del programa de administración de la mercadotecnia.

CAPITULO 4. LA POLITICA FISCAL

El Punto de Vista Empresarial sobre el Sistema Tributario

La creencia de que los negocios pequeños pagan pocos impuestos si acaso lo hacen no podría estar más alejada de la verdad. De hecho, aún la informalidad que caracteriza a muchas de las microempresas, no ofrece una escapatoria del recaudador de impuestos. Muchas de las empresas pequeñas, independientemente de que se den cuenta de ello o no, pagan una gran cantidad de impuestos. No obstante que los pequeños empresarios puedan evadir los impuestos sobre sus propias ventas, escasamente es posible que se puedan retraer a un mundo libre de impuestos en lo que respecta al pago de impuestos sobre los insumos. Parte de la materia prima, de los componentes semi-elaborados, herramientas simples y suministros de energía que utilizan son de origen nacional y se compran en el mercado local. Los impuestos indirectos y los incrementos en los precios se van dando conforme los bienes pasan por las diferentes etapas de los canales de comercialización. Mientras la materia prima está exenta del impuesto nacional a las ventas, una buena parte de la materia prima y la mayoría de la maquinaria y de las herramientas de trabajo que usan las empresas son importadas y están sujetas a pagar los correspondientes impuestos por importación y al aumento de precio de las mercaderías. Debido a que el equipo de estudio no encontró ninguna empresa pequeña o micro calificada para recibir las excenciones del pago de impuestos sobre sus importaciones directas de que

gozan las empresas grandes, con frecuencia las empresas pequeñas no pueden eludir pagar en su totalidad los impuestos establecidos por los agentes aduanales sobre sus insumos importados.

De nuestras entrevistas con la microempresa se desprenden tres resultados. Primero, encontramos que una mayoría de las microempresas no pagan impuestos sobre el ingreso quizás por no generar suficientemente ingreso gravable (más de L. 5,000). Segundo, se encontró que en especial los negocios pequeños están concientes de que pagan elevados impuestos sobre las ventas, en tanto que en el caso de las microempresas están menos concientes de ellos y del hecho de que también pagan impuestos a la importación sustanciales en parte de su materia prima y en la mayoría de sus herramientas y equipo. Por ejemplo, por la materia prima se impone un impuesto de al menos 20 por ciento. Finalmente, el tercer resultado, es que todo lo anterior es relativo, ya que para muchas de estas empresas la carga de los impuestos se ve opacada por otros problemas más inminentes.

Ninguna de las microempresas que visitamos consideró que la complejidad del sistema tributario fuera un obstáculo para su crecimiento. Solamente un grupo pequeño mencionó que la carga tributaria es un obstáculo importante comparado con otros problemas más severos con los que tiene que lidiar. Cuando se les preguntó más directamente sobre los impuestos a las ventas y al impuesto sobre los ingresos como tales, aumentó el número de los que opinaron lo contrario, pero sin que la mayoría llegara a considerarlos como una carga significativa. Más de la mitad de las microempresas, sin embargo, consideraron que no se veían afectas por el impuesto al ingreso porque de hecho no lo pagaban.

La reacción entre las empresas de la siguiente categoría de tamaño fue totalmente diferente, de tal modo que entre las empresas pequeñas

predominó el comentario de que mientras más creció una empresa pequeña, más frecuente fue su encuentro con los recaudadores de impuestos. Entre éstas, cuyo perfil en general es más fácilmente identificable por el fisco, la mayoría opinó que tanto la complejidad como lo oneroso del sistema tributario constituyen obstáculos para su crecimiento. Muchas de las empresas consideraron que el hecho de que tanto la municipalidad como el gobierno nacional impongan impuestos sobre las ventas como una característica objetable del sistema, particularmente porque consideraron que los impuestos del gobierno nacional no tienen relación ninguna con las utilidades de la empresa. El hecho de que en realidad el impuesto nacional sobre las ventas se calcule como un impuesto al valor agregado puede representar una ligera consolución para muchas de las microempresas y de los negocios pequeños.

A parte del impuesto sobre las ventas y sobre la propiedad, que las autoridades municipales se esfuerzan para recaudar de todas las empresas, el plan de arbitrios de cada municipalidad también incluye una serie de impuestos locales, como por ejemplo, el impuesto para la recolección de basura y los impuestos sobre los anuncios. Varias de las empresas en ambas categorías se quejaron del impuesto sobre la recolección de la basura, ya sea porque lo ven muy alto o porque las empresas no estaban recibiendo un servicio satisfactorio y se oponían a la existencia de este servicio.

La noción de que las empresas no tienen nada que mostrar respecto a sus impuestos se puede relacionar en parte con los bajos niveles de servicios públicos recibidos, tales como el caso de la recolección de basura inadecuada y la falla de las autoridades municipales para mejorar las calles en donde están ubicadas muchas de las empresas pequeñas y micro. Inclusive, una empresa grande declaró que tuvo que asociarse con los establecimientos vecinos para organizarse y pagar la pavimentación de las calles en el barrio.

También se comentó acerca del capital captado por los gobierno y sobre otro tipo de mal uso de los ingresos tributarios.

Las empresas medianas y grandes respondieron en forma diferente a lo que contestó su contraparte más pequeña. Respecto a la complejidad de los impuestos, se notó una división por igual entre las que opinaron que el sistema no es complejo una vez que se le conoce, y las otras que consideraron que sus contadores parecían lidiar con el sistema sin dificultad. La misma división se notó cuando se cuestionó sobre si el sistema tributario en su totalidad debería considerarse oneroso. Entre las empresas medianas las opiniones fueron de 5 a 3 en lo que se refiere a los dos temas, inclinándose hacia la opinión de que los impuestos representan un obstáculo para el crecimiento del negocio. Respecto a las diferentes reacciones que se suscitaron sobre los impuestos al ingresos y a las ventas, solo una compañía grande expresó su insatisfacción con el impuesto al ingreso, y tomado como un tema por separado, solo cuatro consideraron que los impuestos sobre ventas son una carga. La misma división de opinión se dió entre las empresas medianas cuando se refirieron a otras cuestiones impositivas, 5 a 3 respecto a los impuestos sobre las ventas y sobre los ingresos.

Aún en los casos cuando las empresas gozan de los incentivos de la franquicia, los impuestos sobre la importación constituyen el mayor obstáculo para las empresas grandes y para las medianas también. La mayoría de estas empresas están dolorosamente concientes de que la suma del conjunto de sobre-carga, de los impuestos aduanales, y demás gravámenes, es excesiva en comparación con lo que los competidores en Guatemala, El Salvador y Panamá pagan. Y ellos entienden que los impuestos gubernamentales que pagan sobre las importaciones, independientemente de la exoneración que muchos de ellos han recibido dentro de los programas de incentivos, representan una limitante para la exportación, así como un factor que induce

a que los precios se mantengan altos en el mercado doméstico. Las microempresas y los negocios pequeños tienen conciencia sobre los problemas que les crea el contrabando, pero con menea frecuencia como sucede con las empresas medianas y grandes, no hacen la conexión de que el problema está relacionado con los impuestos a la importación, que por lo general pagan más que las empresas grandes, y mucho menos lo relacionan con la política cambiaria.

Con el paso de los años, el gobierno de Honduras, como la mayoría de los otros gobiernos, ha tratado de usar el sistema fiscal para impulsar y atraer a los inversionistas locales hacia el desarrollo industrial. El gobierno tenía esperanza de que con los incentivos especiales se podría fomentar el desarrollo y parcialmente compensar la mayoría de las dificultades del medio ambiente que se derivan del hecho de que la economía de Honduras sea la economía relativamente menos desarrollada de las economías de Centro América. La parte de la política fiscal relacionada con el gasto se ha incluido también en este esfuerzo, dándose atención a la inversión en infraestructura, a los gastos indirectos de capital para fines sociales, y para lo que terminó siendo una incursión desastrosa en empresas que normalmente son clasificadas como inversión productiva directa — esto es, el episodio de CONADI.

Respecto a los gastos, las empresas pequeñas y micronegocios han recibido algunas ventajas derivadas del esfuerzo del gobierno para corregir las limitaciones del medio. Sin embargo, estas empresas no reciben las tarifas concesionarias en la electricidad, servicio que también fue ampliamente considerado como mucho más costoso en Honduras que en los países competidores. Tampoco se obtiene una mayor proporción de beneficios de otros gastos públicos. En lo que se refiere a los incentivos fiscales, hay que señalar que han sido prácticamente excluidas, aunque se puede argumentar

que la falta de coherción en la recaudación del impuesto sobre el ingreso entre los contribuyentes de las categorías menores es una forma informal de dar un incentivo fiscal. Asimismo reflejaría el bajo costo de efectividad de los esfuerzos de recaudación dentro de dicho grupo de contribuyentes. En cuanto a las concesiones tributarias y los programas de incentivos formales, se encontró que ninguna de las empresas pequeñas ni de las microempresas tiene acceso a dichos alicientes hacia la inversión. A pesar de que dos empresas de mediano tamaño respondieron no haber participado en ninguno de los programas de incentivos, el resto de las pertenecientes a esta categoría respondió que sí lo habían hecho, y cada una de las empresas grandes señaló que había gozado de los beneficios tributarios atribuibles a distintas leyes.

Una vez más, el problema emerge como un problema de acceso cuando el tema se considera desde la perspectiva de la pequeña y la microempresa. Algunos de estos negocios informaron que no calificaban, es decir que no estaban registrados o clasificados para recibir los incentivos, o contestaron que ninguno de los incentivos se aplicaba a las compañías pequeñas. Otras señalaron que nunca habían solicitado un incentivo o que el gobierno nunca los había ofrecido. Algunas confesaron su ignorancia respecto a la existencia de incentivos disponibles. Otra mencionó que su empresa no había recibido incentivos por falta de orientación. Varios empresarios expresaron opiniones negativas respecto al gobierno.

Para poder aprovechar los incentivos que promueve la legislación se incurre en tiempo, papeleo y otros gastos, sobretodo en el caso de que se quiera exportar o importar. La Ley de Importación Temporal, la Ley de Promoción de las Exportaciones que establece el sistema CEFEX, las zonas industriales de producción o parques industriales de procesamiento de exportaciones e incluso la Ley de Promoción Industrial se llevan a efecto

implicando procedimientos complicados y que consumen mucho tiempo. (Ver Capítulo seis). Para la mayoría de los microempresarios y para muchos de los pequeños empresarios, todo este trámite les resulta difícil de entender, costoso, y lo consideran como un factor que podría reducir su flujo de efectivo o crearles problemas. En el caso de las importaciones, aun cuando son adquiridas bajo el sistema de incentivos, excepto cuando son amparadas por la ley de importación temporal o por las zonas industriales de procesamiento (que en ninguna de éstas no se incluye a las empresas pequeñas), incorporan un conjunto complejo de sobretasas y cuotas que fácilmente podrían desorientar a los empresarios menos sofisticados. Por otra parte, las empresas pequeñas tendrían poca posibilidad de obtener divisas a la tasa oficial sin que se vean en la necesidad de aguantar una larga espera. Como resultado de que se les excluye de los programas de incentivos, las empresas pequeñas por lo general se ven obligadas no solo a pagar los impuestos en su totalidad sobre sus insumos importados, sino que además se les niega el acceso a las divisas a la tasa oficial subsidiada; ambos factores, aunados a las diferencias en la tasa de interés, reducen el costo del capital para las empresas grandes. Para exportar cualquier producto, hasta la microempresa tiene que contratar a un abogado y pagar por una licencia.

Es muy probable que al estructurar su programa de incentivos, el gobierno se haya basado en la información disponible y que haya recurrido a la sabiduría convencional en este campo. Para cuando Honduras empezó a promover el crecimiento industrial, la comunidad encargada de formular la política de desarrollo de la región estaba familiarizada con el conjunto normal de instrumentos de política. Una práctica común en el diseño de programas de incentivo también sería buscar el consejo de las partes interesadas a fin de mejor aprender cuales podrían ser las medidas que podrían estimularlos a entrar al campo de la producción de manufacturas. En otras palabras, así como ha sucedido en otros países, la política pública en Honduras

simplemente ha dado respuesta a los intereses promovidos más activamente. A pesar de que el sistema es esencialmente pluralístico, el gobierno ha prestado más bien atención a aquellos grupos tales como ANDI, las cámaras de comercio e industria, COHEP, de empresarios privados en demanda de crédito bancario, la CTH y ELCGTT, en tanto que prestan menos atención a los intereses de las asociaciones y grupos tales como ANMPI, la Federación Hondureña de Cooperativas Industriales, Ltda (FFEHCIL) y la desorganizada clientela del CDI. En el extremo pequeño del espectro industrial, la estructura atomizada de la manufactura, la debilidad con que las asociaciones están dotadas de personal, los problemas de comunicación entre las empresas y sin dejar atrás a la escasez de datos para el diagnóstico y los propósitos de representación contribuyen a silenciar la voz de la pequeña empresa en el foro de la política pública.

El Problema del Diseño de la Política

El diseño de las políticas es otra faceta del problema. Es más fácil diseñar y administrar programas de incentivos que pueden estar ligados, en forma selectiva, a la estructura de los ingresos tributarios o a otros procesos centralmente administrados tales como los impuestos aduanales, que tratar de alcanzar fines similares, en una forma igualmente atenuada, pero mediante medidas vinculadas a los impuestos sobre las ventas. Si el gobierno está preparado para dar, ex ante, dar exenciones a una gran grupo de productos — por ejemplo, a toda la materia prima, combustibles y bienes de capital — entonces proporcionaría un fuerte incentivo para aquellos que los utilizan como insumos. Sin embargo, en este caso los beneficiarios principales serían los usuarios. En principio, se podrían emplear las exenciones selectivas al impuesto sobre ventas, como concepciones de excepción, (por ejemplo como para eximir del pago de este impuesto a las compras de las agencias públicas) y las rebajas selectivas (por ejemplo, la devolución del impuesto al

valor agregado a los turistas extranjeros que salen del país). Pero normalmente estas medidas son muy complicadas de administrar, y en algunos casos, dan pie a que se susciten los abusos. Esto sucede particularmente cuando se conoce un conjunto de necesidades, que atañen por ejemplo a las empresas grandes, pero que en el momento de realizar el diagnóstico y el estudio de la situación de otros negocios es menos claro. En Honduras, las rebajas selectivas han sido motivo de frustración más que una ayuda para los negocios que las han recibido. Se dan largas demoras en obtener la devolución de su dinero. Más aún, la estructura global del sistema tributario hondureño, como el de la mayoría de los países en desarrollo, inhibe el uso de concesiones relacionadas con los impuestos indirectos como un instrumento promocional debido al efecto de pérdida en los ingresos que se genera.

En el caso de Honduras, se da otra complicación adicional relacionada con el diseño de las políticas, muy similar a otras situaciones paralelas que se han dado en la experiencia de muchos otros países. Las concesiones que usualmente se otorgan sobre los impuestos directos con frecuencia hacen muy poco por las empresas pequeñas y microempresas cuya responsabilidad efectiva en el pago de impuestos es nula. Pero también se dan dificultades por el lado de los impuestos sobre las ventas, aún en un sistema como el de Honduras que intenta ser un régimen tributario basado en el impuesto al valor agregado. En cualquier caso, los beneficios que se relacionan con el pago de impuestos hacen muy poco o casi nada por el segmento de la población que no tiene suficientes ingresos netos.

Otro factor importante está relacionado con las características de la población de la empresa. El registro contable en libros no es un fuerte del sector de la pequeña empresa. Con frecuencia, las microempresas no mantienen un registro formal de sus activos, pasivos, ventas o gastos. No hay

documentación básica y los registros que llevan algunas de las empresas pequeñas no están en orden. Este estado tan desordenado se puede atribuir parcialmente al analfabetismo, parte a la convicción de que la improvisación diaria ha funcionado bien, y parte al gran miedo que se tiene de que se les incluya dentro del sistema tributario, incluyendo al IHSS. Por otro lado, una gran proporción de las empresas pequeñas y micro se localizan en zonas remotas, en donde el registro oficial no tiene ninguna consecuencia, (si es que acaso se tiene conocimiento del requisito); a donde no llega el sistema de administración tributaria y a donde los propietarios iletrados no cuentan con la posibilidad de recurrir a un especialista que les ofrezca este servicio. La contabilidad es vista, en el mejor de los casos, como un gasto innecesario que se hace al contratar a un contador que prestará servicios con poco valor para el empresario, y en el peor de los casos, como un ejercicio que facilita el trabajo del fisco. Asimismo, se entiende muy poco la noción de que llevar la contabilidad puede servir como una inversión en información para administrar mejor la toma de decisiones. De cualquier forma, existe un serio problema de regularización y de rectificación de registros que interfiere con el registro oficial de las empresas y con la posibilidad de mantenerlas fuera de problemas fiscales y administrativos.⁹

En los casos en que se utilizaban los libros de contabilidad prescritos por la ley, era con fines de preparación de impuestos más no como para dar apoyo a la administración financiera. En consecuencia, la mayoría de los microempresarios y un gran número de pequeñas empresas no saben a

9. El Estudio de Meschrod sobre la pequeña empresa realizado a finales de 1970 encontró que sólo el 21 por ciento de las empresas cubiertas por esta encuesta mantenían libros de contabilidad oficiales en la forma prescrita por las autoridades públicas, y que otras pocas mantenían registro sobre la nómina, las ventas o libros de doble entrada aun en libretas encuadernadas. Los que mantenían recibos por adquisiciones o sobre diversos gastos rara vez los anotaban en un registro.

ciencia cierta cual es la relativa rentabilidad de los diferentes componentes de sus líneas de producción, cual es el nivel de retorno que podrían derivar de su capital, o cuales resultados podrían obtenerse de posibles alternativas de inversión. Algunas ni siquiera son capaces de especificar cual es exactamente el costo de la mano de obra para la empresa o de separar las finanzas del negocio de las finanzas del hogar. Y si acaso conocen estos asuntos, por razones históricas no están dispuestos a divulgar esta información a los extraños, especialmente mucho menos informar a los representantes del fisco.

Ninguno de estos argumentos tiene la intención de desacreditar la pericia ni la sagacidad empírica de los micro-empresarios, cuyo poder de permanencia es bien conocido y cuya habilidad para desarrollar estrategias de supervivencia ha venido a ser cada vez más apreciada a últimas fechas. Esto sí significa, sin embargo, que se enfrentarán dificultades reales en el diseño de instrumentos tributarios que mejor puedan ayudar a estas empresas no solamente a subsistir sino también a crecer.

En resumen, aunque por el lado tributario de la política fiscal algunas medidas pueden asistir a la pequeña y microempresa, es más probable que el mayor beneficio provenga del lado de los gastos. Este argumento presupone que se ha dado respuesta al por que hace sentido que se canalicen los recursos hacia estas empresas en vez de hacia las grandes. En otras palabras, la estrategia se concreta a asegurar que el sistema tributario no impida el progreso de las empresas que utilizan eficientemente los recursos de que disponen y que ni mucho menos les quite su sustento para sobrevivir, pero que en cambio haga uso de una combinación juiciosa de gastos públicos para proporcionarles los recursos adicionales y de la calidad diferente que se requieren para promover la expansión de estas empresas.

Estructura Tributaria

Transformar a un sistema tributario dentro de un ambiente económico lejos de la prosperidad no es trabajo fácil. En Honduras, las perspectivas macroeconómicas y el programa de restructuración permiten poco margen de acción. Sin embargo, desde el punto de vista del sector de la pequeña empresa, se pueden hacer algunas mejoras. Algunos de los problemas que el país debe combatir se ilustran en los Cuadros 4.1, 4.2 y 4.3.

Como se indica en el Cuadro 4.1, la estructura de los ingresos del gobierno depende de los impuestos indirectos, incluyendo a aquellos que son más onerosos para la empresa pequeña y que aumentan los costos de producción. Así, por la vía de la reforma tributaria se debería buscar que se resplacen los impuestos indirectos por los impuestos directos, por supuesto con la cautela requerida para evitar pérdidas en el ingreso. El dejar de percibir un ingreso no será fácil, sobretodo ahora que los gastos como proporción del producto interno bruto registran un porcentaje sorprendentemente alto y que sobrepasa por mucho la proporción de los impuestos respecto al PIB. Dada la existencia de un déficit fiscal que, de haberse saturado la ventanilla de redescuento ya habría tenido un efecto de desplazamiento de la inversión privada (*crowding-out*), hay que reconocer el riesgo de que una reforma tributaria pueda hacer que se reduzca el flujo de ingresos y que se empeore el déficit. Como una estrategia alternativa para reducir los requerimientos de endeudamiento del sector público, un recorte en los gastos podría parecer deseable, particularmente si esto ocurre a través de un programa de privatización. Sería bastante deseable, también, como una manera para reducir el efecto de la diferencia salarial. Sin embargo, no está claro si el gobierno puede emprender dicho programa. Existe también cierto riesgo de que con el recorte en el gasto del gobierno se pueda debilitar a la demanda agregada, que para empezar no es muy vigorosa.

Cuadro 4.1. Ingresos del Sector Público Consolidado (1984)
(Millones de lempiras)

Ingresos corrientes	
Impuestos tributarios	879.0
Impuestos directos	<u>242.1</u>
Impuesto al ingreso personal	82.1
Impuesto al ingreso de las empresas	151.8
Impuestos a la propiedad	6.6
Impuestos sobre herencias, regalos, etc.	1.6
Impuestos indirectos	<u>636.9</u>
Impuestos a la importación	256.5
Impuestos a la exportación (banano, café)	79.6
Impuesto al consumo (cerveza, alcohol, licor, cigarros)	101.8
Impuesto sobre productos petroleros	17.1
Impuesto sobre ventas	116.0
Otros	58.0

Fuente: Banco Central de Honduras, Depto. de Estudios Económicos.

Cuadro 4.2. Carga Tributaria en Países Seleccionados de América Central

	1981	1983	1985
Honduras	13.1	12.1	14.7
Costa Rica	12.1	16.2	14.5
Guatemala	7.6	6.4	6.2
El Salvador	11.2	10.6	11.8

Fuente: Edmundo Valladares, "Las Crisis y las Políticas de Estabilización y Ajuste en Honduras," Tegucigalpa: Banco Central de Honduras, 6 de agosto de 1986.

17
1986/11/11

Cuadro 4.3. Gastos Gubernamentales como Porcentaje del Producto Interno Bruto para Paises Seleccionados de América Central

	1981	1983	1985
Honduras	22.0	23.6	25.5
Costa Rica	16.0	19.9	17.8
Guatemala	15.5	11.2	9.7
El Salvador	20.8	20.8	18.8

Fuente: Edmundo Valladares, "Las Crisis y las Políticas de Estabilización y Ajuste en Honduras," Tegucigalpa: Banco Central de Honduras, 6 de agosto de 1986.

El equipo de trabajo reconoce las dificultades que se suscitan para reorientar (más no aumentar) los gastos hacia la materialización de nuevas e importantes inversiones públicas, particularmente hoy en día cuando el gasto total del gobierno debe ser reducido. También está conciente de que un alza general en los impuestos directos por encima del nivel necesario para contrarrestar las reducciones en los impuestos indirectos sería una meta muy difícil de alcanzar. En este sentido, un aumento en los impuestos podría ser percibido como un relativo empeoramiento en el ambiente de la inversión en Honduras si se compara con Costa Rica y Guatemala. Además, un aumento en los impuestos podría tomarse como otro factor negativo que vendría a sumarse a la falta de dinamismo de la demanda doméstica, a las limitadas perspectivas inmediatas para el crecimiento de la exportación y a la gran capacidad ociosa en la producción.

Antes de presentar nuestras recomendaciones para reformar la política fiscal, podría ser útil examinar como opera el sistema tributario desde el punto de vista de la empresa. Los impuestos locales incluyen una variedad de cargas presentadas en el plan de arbitrios de cada municipalidad, un impuesto a la propiedad que representa un 0.5 por ciento del valor de la propiedad en Tegucigalpa (y que es diferente en otros lugares), y un impuesto sobre el valor bruto de las ventas, que se calcula conforme a una tasa variable (las tasas aplicables en Tegucigalpa difieren de las que se aplican en el resto del país). El último impuesto que se mencionó se aplica a las ventas brutas de una empresa independientemente de que sea rentable o no.

A nivel nacional, los principales impuestos son aquellos gravados sobre las exportaciones y las importaciones, (particularmente complicados para las importaciones), un número específico de impuestos sobre la producción de varios bienes y sobre el consumo de los productos petroleros, y un impuesto

sobre la renta nacional progresivo que se aplica a los empresarios e individuos. Aquellos con ingresos por debajo de los L. 5,000 no están obligados a presentar una declaración de impuestos, pero si lo hacen, el impuesto correspondiente hasta los L. 5,000 es de 3 por ciento. A partir de los L. 5,000 se aplica una tasa marginal de 5 por ciento para los ingresos entre L. 5,000.01 y 10,000, de 9 por ciento para los ingresos de L. 10,000.01 a los 20,000 y así sucesivamente, la tasa marginal progresivamente llega a ser del 34 por ciento cuando se alcanza el nivel entre 500,000.01 y 1 millón de lempiras. Más allá de un millón de lempiras se aplica el 40 por ciento adicional. Además se aplican sobretasas al sobrepasar los L. 100,000.00, de manera que se impone un 10 por ciento adicional para los ingresos entre L. 100,001-500,000 y 15 por ciento para los ingresos mayores al medio millón de lempiras. También se tiene el 5 por ciento de impuesto nacional a las ventas, que grava a las ventas anuales por encima de los L. 12,000 y que se contabiliza en la misma forma como se calcula el impuesto al valor agregado, esto es, tomando en cuenta los impuestos que se han pagado sobre las ventas y los insumos no se incluyen dentro del impuesto sobre la venta de la producción de la empresa. Dependiendo del nivel del volumen anual de ventas esté por arriba o no llegue a los L. 36,000, entonces se declara o no el impuesto, el cual se puede pagar en forma anual o mensual en la misma oficina que maneja el impuesto sobre la renta para efectos de facilitar la confirmación de la información. La constancia de pago de estos impuestos es un prerrequisito para poder tener acceso a varios de los servicios públicos.

Es en este momento que podrían surgir las dificultades para las microempresas y para muchas de las pequeñas empresas, las incipientes prácticas contables de estas empresas también contribuyen a que se dificulte aún más el cálculo preciso del monto de impuestos que están obligados a pagar por concepto de ventas o de ingreso. Además de dificultar cualquier

casó de reclamo, la falta de documentación apropiada expone a las empresas a que se les aplique una carga determinada unilateralmente por el fisco.

Aunque la ley de impuestos hondureña es simple comparada con la de los Estados Unidos, muchos otros decretos afectan el nivel de impuestos que los individuos y las empresas están obligados a pagar, por ejemplo, las exenciones personales, impuestos sobre retención de dividendos, impuestos sobre transferencias de propiedad, e impuestos especiales sobre patentes y marcas. De allí que las cooperativas no paguen impuestos sobre ventas sobre los artículos que compran ni tampoco sobre importaciones, pero sí se les cobra un impuesto sobre su propia producción. Bajo el amparo del conjunto de condiciones dirigidas a dar incentivos, se puede eximir parcialmente del pago de derechos de importación durante diferentes periodos, y bajo el amparo de la Ley Temporal de Importación y el programa de zonas de procesamiento industrial, la exención es en su totalidad. También se abona como crédito para el pago de impuestos sobre las utilidades que han sido reinvertidas en equipo e en maquinaria. Con ciertas restricciones, se concede una dispensa la obligación de pagar impuesto sobre ventas y las sobretasas a las empresas que utilizan materias primas y productos semi-elaborados cuyo origen, por lo menos en un 50 por ciento, es hondureño y que añaden un costo de procesamiento igual o mayor al 40 por ciento del costo total de procesamiento. Las empresas que reúnen los requisitos estipulados por la Ley para la Promoción a la Pequeña y Mediana Empresa Industrial y Artesanal tienen derecho al goce de diversas reducciones en los impuestos aduanales, de producción y de consumo, así como otros derechos sobre inversiones (ver Capítulo uno para la descripción). Además, algunas industrias pequeñas y empresas artesanales pueden gozar de la total exención del impuesto sobre la renta por un periodo de cinco años y media exención por otros cinco años, o por cuatro años en cada caso, si el uso de materia prima local y el valor agregado local es menor. Desafortunadamente, el proceso

para calificar es tan complicado, que para finales de 1985, sólo 86 industrias pequeñas y cinco empresas artesanales o micro solicitaron los beneficios que este decreto de 1978 otorga. Finalmente, hay otros incentivos fiscales asociados con el turismo, la agroindustria, la inversión a gran escala, la inversión en transporte, en pesca y en minería.

Resumen y Recomendaciones

Resumen

Mucho se puede decir en cuanto a las ventajas que presenta el impuesto sobre el ingreso como un instrumento para hacer que un sistema fiscal sea congruente con la realidad y que dé ayuda a las empresas pequeñas. En particular, este es el caso, si la protección que se ofrezca a estas empresas contra los peligros que las acecian, se hace de una forma en que la recompensa sea la eficiencia. Al mismo tiempo, se observa que algunas de las medidas de ayuda fiscal propuestas para ayudar a las empresas pequeñas pueden también beneficiar a las empresas grandes.

Aunque es posible dar una ayuda significativa por medio de los impuestos, especialmente a través del impuesto sobre la renta, en cierta forma el sector de la pequeña empresa puede ser ayudado más efectivamente con una política fiscal basada en los gastos. Si bien la exoneración de impuestos puede dejar a las empresas con un ingreso neto mayor para usos productivos, los problemas principales de las empresas se derivan más bien de la insuficiencia de recursos que trasciende sus ingresos brutos antes del pago de impuestos y que se relaciona con el acceso a los recursos críticos que normalmente están fuera de su alcance.

Gracias a su organización interna de recursos, las empresas grandes en Honduras son capaces de ver sus perspectivas a escala internacional (aunque no global) en lo que se refiere a innovaciones en el diseño del producto, en los métodos de producción y en las oportunidades de comercialización. Cuando ellas vislumbran una situación ventajosa, ellas pueden comprar los insumos (materiales, conocimiento técnico y conocimiento del mercado) de empresas ubicadas en puntos distantes. En casa, ellas pueden todavía más capitalizar estas ventajas al conseguir acceso preferencial sobre los préstamos de capital (que en ocasiones es casi una transacción semi-interna, dados los vínculos de propiedad con las instituciones de préstamos). Más aún, debido a su capacidad interna, que para una serie de actividades mantienen costos de coordinación por debajo de los costos por transacciones, pueden cumplir los trámites implicados por el Código de Trabajo, el sistema tributario, y las frustraciones por el régimen de control cambiario, complementando los recursos internos de la empresa con transacciones dentro de la empresa en los casos en que sea necesario.

En cambio, las empresas pequeñas y las microempresas funcionan dentro de un espacio económico mucho más delimitado. El propósito de las recomendaciones sobre gastos es el de proporcionarles algunas externalidades que puedan servir como sustitutos temporales de la falta de internalidades, esto es, de la internalización de las capacidades de las empresas grandes. Las medidas atenuadoras de impuestos tienen el objeto de mejorar la disponibilidad de recursos para que las empresas pequeñas puedan aumentar su competencia interna y para responder a las externalidades a su favor. Sobre todo, estas recomendaciones se plantean con el fin de permitir que estas empresas puedan relacionarse en forma más constructiva con sus mercados y moverse hacia la maduración haciendo un esfuerzo explícito para hacer el cambio tecnológico. Las reformas por el lado de los impuestos podrían ayudar a otorgar a las empresas pequeñas mayores posibilidades de

acumulación, y mediante el fortalecimiento de su posición financiera, permitirles responder, mejor a las vicisitudes de la economía hondureña.

Recomendaciones

1. La actual ley laboral impone costos implícitos y pasivos contingentes sobre todas las empresas, el pasivo laboral que no aparece en la contabilidad de las empresas. Debido a esto, con frecuencia se sobrestiman los activos netos, las utilidades y los impuestos que deben pagarse, y se subestiman los costos y los pasivos. La excepción ocurre cuando, como lo hacen algunas empresas grandes, las obligaciones de preaviso y prestación social son pagadas al mismo tiempo con su salarios como una recompensa adicional y por adelantado por su trabajo. Con ello se busca evitar que se acumule un pasivo y proporcionar una inmediata recompensa extraordinaria a los buenos trabajadores como medio de retención del trabajador. Sólo en estos casos, sin embargo, se muestra la posición financiera precisa de la empresa y se reduce la responsabilidad tributaria a su nivel apropiado. Desafortunadamente esta es una estrategia que las empresas pequeñas muy pocas veces pueden emprender, y paradójicamente estas son las empresas que por su estructura de producción relativamente más intensiva en mano de obra, confrontan el problema en una forma más exagerada. De allí que sean sus ganancias las que estén particularmente sobreestimadas y sobregravadas, y justamente son éstas las empresas que continúan siendo más vulnerables a situaciones en que el pasivo contingente puede convertirse directamente en un pasivo real.

En este sentido, a fin de colocar a las empresas en una posición más firme, consideramos que en un lapso de tres a cuatro años se podría introducir un sistema nuevo en el que se pueda acumular una provisión para el pasivo laboral contingente y se permita que el ingreso gravable se reduzca, así como los bancos pueden acumular reservas para pérdidas por préstamos malos. Para facilitar el proceso, se podría permitir que las empresas pequeñas y microempresas utilicen esta reserva acumulada para contrarrestar sus obligaciones por concepto de impuesto sobre ventas hasta el punto en que la reserva llegue al nivel de seguridad determinado por los actuarios. A la larga, las empresas estarían mejor preparadas para solventar sus pagos por prestaciones laborales y a la vez reducir su nómina para hacer frente a situaciones adversas. Asimismo, podrían mejorar su capacidad de endeudamiento gracias a la posición de mayor liquidez de sus activos. La acumulación de reservas, digamos, en

valores gubernamentales con rendimiento del 10 por ciento libres de impuestos, proporcionaría un mejoramiento adicional en sus ingresos.

Al llevarse a cabo este cambio contable, también se podría obtener un logro a largo plazo en la definición de la política. En igual medida, las personas encargadas de formular la política y los gerentes empresariales podrían ver las implicaciones de la política actual en el manejo de la carga social como lo que es: esencialmente un sistema de conservación del ingreso de los trabajadores. En particular, el ajuste permitiría ver con más claridad como se distribuyen los costos sociales entre las empresas de diferente tamaño. Siendo así, quienes formulan la política estarían más concientes sobre cuanto del costo social ha sido impuesto mediante la ley al sector de la pequeña empresa intensivo en mano de obra. Se espera, que esto conduciría a que se buscaran otras alternativas para distribuir los costos, otros modos alternativos quizás más acordes con el principio de las "posibilidades de pago". Actualmente el sistema vigente ofusca los aspectos críticos de la política.

2. Las leyes tributarias de Honduras no toman provisiones para el traslado de pérdidas. Esta situación recae sobre el sector de la pequeña empresa dado que sus ingresos son más propensos a las variaciones, en contraste con lo que sucede con aquellas empresas con una gama de centros generadores de ganancia más diversificada. Más aún, las empresas pequeñas normalmente tienen reservas más reducidas con las cuales pueden amortiguar los efectos de los ingresos variables. Bajo estas circunstancias, y tomando en cuenta que el impuesto que se adeuda por concepto de ventas y propiedad es independiente de las utilidades, el régimen tributario con el tiempo podría convertirse en un instrumento de descapitalización.

Para remover este efecto, consideramos que sería conveniente que se modifique la ley tributaria a fin de permitir el traslado de pérdidas, y brindar la opción a las empresas pequeñas de utilizar una fracción de sus pérdidas corrientes para compensar el pago del impuesto sobre ventas de la municipalidad.

3. La responsabilidad de pagar impuestos sobre los ingresos surte efecto a partir de niveles de ingresos bajos, con lo cual se dificulta la posibilidad de acumulación en las difíciles etapas iniciales del desarrollo de las empresas. A fin de permitir un mejor comienzo a las empresas, ya sea como comerciante individual o como comerciante social, recomendamos que se amplíe el rango de la categoría que no está obligada a pagar impuestos.

La ampliación del rango de la categoría de pago nulo de impuestos a un nivel que no interfiera con la etapa inicial de acumulación tendría dos ventajas. Por un lado, podría ayudar a que el sistema tributario se adecúe a una situación de facto que posiblemente ha de persistir por algún tiempo y que se refiere a la incapacidad de muchas de las empresas más pequeñas para establecer con exactitud a cuanto asciende su correspondiente monto de impuestos que deben pagar. Por el otro, reconocería cuan poco probable es que un esfuerzo agresivo en la recaudación de impuestos entre las empresas de ingresos más bajos sea el menos costoso y efectivo, y de que se reconozca la posibilidad de que puedan llegar a ser arbitrarios. Al aumentar el umbral del pago de impuestos, por lo menos para el impuesto al ingreso, se podría dar a las microempresas más tiempo para aprender a sobrellevar los requerimientos implicados por la implantación de métodos de contabilidad apropiados.

4. Honduras tiene una gran necesidad de expandir su esfuerzo de capacitación laboral y de desarrollo gerencial, y de hacerlo a través de una estrategia pluralista que ofrezca las ventajas de la diversificación de cartera. Aunque se han comprometido tanto fondos del gobierno de Honduras como de la USAID para el desarrollo de los recursos humanos, sería conveniente que entre los ciudadanos con más fortuna se fomentara la noción de que el desarrollo de los recursos humanos debería ser considerada como una inversión de primera prioridad para ellos mismos y para sus negocios. Las organizaciones voluntarias privadas para el desarrollo, en particular, tienen gran necesidad de asistencia financiera (y de otro tipo) que pueden ofrecer tanto los individuos como las empresas, pero las actuales leyes tributarias no permiten que las contribuciones a estas organizaciones sin fin de lucro sean deducibles de impuestos como se permite para el caso de las donaciones a organizaciones de caridad y religiosas.

De allí que sugiramos que la ley tributaria sea revisada a fin de que se permita hacer contribuciones deducibles de impuestos, ya sea en moneda o en servicios personales, a las organizaciones de desarrollo sin fines de lucro que preparan y administran los programas de entrenamiento laboral o de desarrollo gerencial para el beneficio de las empresas pequeñas. Por su parte, el gobierno podría otorgar a estas organizaciones una exención categórica del pago del impuesto sobre ventas en las compras que ellos hagan, del mismo modo como se ha otorgado al FEHCIL y las organizaciones cooperativas. En este sentido, consideramos que el otorgamiento de la exención sea cuidadosamente restringido en este caso, a la vez que se procure

que tampoco complique el sistema de administración tributaria ni que dé pie a los abusos.

5. El desarrollo de mercados es vital para las empresas comerciales ya que es de los mercados que en última instancia las empresas deben extraer los recursos necesarios para su crecimiento. La mayor parte de este proceso se ubica principalmente en el sector privado, pero el gobierno podría tomar medidas para ayudar.

Una medida podría ser que el sector público en sí se convirtiera en un mercado más accesible para las pequeñas empresas. Tal como lo indica el Cuadro 4.3, una gran parte de los gastos agregados de la economía hondureña fluyen a través de las arcas del Estado. Mediante procedimientos de adquisición descentralizados, pero estandarizados (y monitoreados centralmente), se podría dirigir una parte significativa de las compras del Estado, a través de un sistema de licitaciones sobre pedidos pequeños, hacia la capacidad productiva del sector de la pequeña empresa. Por ejemplo, no se necesita que el Ejército Hondureño tenga que involucrarse en la confección de sus uniformes y botas cuando que éstos artículos podrían bien ser provistos por el sector civil. Y a pesar de que en el fondo se reconozca la intención detrás de las restricciones gubernamentales para llevar a cabo la subcontratación en el caso de los contratos gubernamentales que se adjudican, consideramos que estas limitaciones podrían reducirse a fin de poder dar a la empresa pequeña mayor acceso al mercado representado por los grandes proyectos del sector público.

Creemos que hasta el programa de privatización podría incluirse como parte de este esfuerzo. Al respecto, se podrían examinar las empresas que han de ser privatizadas con miras a determinar hasta que punto podría ser factible subdividir en unidades más pequeñas aquellas empresas a disposición del programa, y promover las licitaciones de empresarios que organicen paquetes dentro de los cuales se incluyan subcontratos como parte de sus ofertas. En general, la experiencia en otros países indica que los contratos del sector público pueden fomentar la iniciativa y la acumulación en el sector privado.

CAPITULO 5. POLITICA COMERCIAL

Durante la década pasada, Honduras ha experimentado cambios significativos que han desalentado la liberalización del comercio. La política comercial no se ha establecido sobre una base de objetivos a largo plazo vinculados con el desarrollo del sector externo. Por el contrario, la política comercial ha surgido como resultado de leyes discrecionales que han sido decretadas para responder a problemas inmediatos. La crisis fiscal de los años ochenta, la necesidad de generar mejores incentivos para algunas de las actividades de producción y la situación del mercado Centro Americano fueron los factores determinantes en las decisiones sobre la política comercial.

La política comercial de Honduras está contenida en un grupo de leyes cuyos principales objetivos son: (a) protección contra importaciones; (b) promoción de exportaciones; y (c) apoyo del sistema cambiario y de varios mecanismos de control.

Como se discutiera en capítulos anteriores, el marco de políticas del país no ha creado un entorno favorable para el crecimiento de las empresas pequeñas. La política comercial restringida ha afectado en varias formas las perspectivas de los productores pequeños y medianos. Los puntos críticos mencionados en la política comercial actual pueden ser agrupados en cuatro categorías. Después de proporcionar una perspectiva histórica y un estudio de la política comercial, este capítulo explorará sus efectos en:

- El mercado de materia prima y equipo (insumos);
- Ventas locales y exportaciones (mercado externo);
- Tasa de cambio; y
- La administración de aduanas y sistemas de control.

Antecedentes Históricos y Panorama de la Política Comercial

El fundamento de la actual política comercial de Honduras data del establecimiento de un sindicato regional de aduanas en 1956 y de cuando se firmó el Tratado General de Integración Económica Centro Americana en 1962. Estos dos sucesos dieron por resultado la formación del Mercado Común Centroamericano, el cual incluyó a Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras.

Este Mercado Común representó un paso hacia la integración económica de la región. Además de promover el libre comercio dentro de la región, estandarizó las tarifas con países terceros e instituyó un programa de incentivos y tarifas de protección para las empresas regionales. Las tarifas de protección y los incentivos fiscales condujeron a la creación de algunos monopolios regionales mientras que la eliminación de tarifas de las importaciones centroamericanas causaron una baja en los ingresos/rentas gubernamentales de los países miembros.

Sin embargo, dichos efectos no ocurrieron en forma similar entre los países miembros. Honduras, que era el menos industrializado de los países centroamericanos y que nunca había implantado su Ley de Desarrollo Industrial (Decreto 57/1958) para estimular la industrialización, no pudo competir con los otros países centroamericanos. Una caída en los ingresos del Gobierno de Honduras y un empeoramiento en los problemas económicos

condujeron a que el gobierno buscara un trato preferencial dentro del grupo. El Protocolo de San José de 1968 fue diseñado para compensar algunos de los desequilibrios creados por el Mercado Común. Así se dió comienzo a un programa industrial regional, se asignó ciertas industrias básicas a los países menor desarrollo relativo y se instituyó un sistema de tarifa preferencial para Honduras.

El conflicto Honduras-El Salvador en 1969 perjudicó a la economía de Honduras y causó que sus líderes intentaran nuevamente negociar un trato preferencial dentro del grupo. Ya que no se pudo llegar a un acuerdo, Honduras se retiró del Mercado Común a finales de 1969 y comenzó a adoptar una posición proteccionista.

Sin embargo, Honduras ha mantenido hasta hoy la Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA), la cual está formada por dos componentes:

- La tarifa específica, que se calcula sobre una base de cantidad del artículo importado; y
- La tarifa al valor agregado, que se basa en el valor del total de importaciones.

La crisis del petróleo y la inflación internacional causaron una disminución en los ingresos generados por la tarifa especial durante los años setenta. En lugar de revisar los ascensos de la tarifa ad valorem, el gobierno optó por imponer nuevas sobretasas a las importaciones para mantener los ingresos fiscales. También, Honduras empezó a modificar el sistema de aranceles usado por el Mercado Común, particularmente en aquellas secciones relacionadas con las transacciones comerciales entre Honduras y otros países de la región. Algunos instrumentos fueron utilizados para desalentar las importaciones y promover las exportaciones. Los más importantes fueron:

- El sistema de aranceles y las restricciones cuantitativas sobre las importaciones, las cuales son parte de una estrategia comercial de sustitución de importaciones;
- La imposición de impuestos y/o el otorgamiento de incentivos fiscales a la exportación para promover la estrategia comercial de "sustitución de exportaciones";¹⁰ y
- Mantenimiento de la tasa de cambio al nivel que ha conservado durante setenta años, como un instrumento complementario para las dos estrategias de comercio.

Estos instrumentos fueron utilizados a pesar de la ausencia de un comercio coherente o de un marco de política de industrialización. El uso indiscriminado de estos instrumentos ha generado muchas distorsiones en la economía, como se discute en la siguiente sección.

Substitución de Importaciones

Teoría General

El primer paso de una estrategia de sustitución de importaciones consiste típicamente en identificar un mercado nacional grande para ciertos artículos importados. En seguida, el gobierno debe asegurarse de que los productores locales puedan fabricar estos mismos artículos o que los inversionistas extranjeros estén dispuestos a proporcionar la tecnología, administración y/o capital para la producción. Después de que este requisito haya sido cumplido, el gobierno impone medidas de protección tales como tarifas o cuotas de importación para permitir que las industrias nacionales

10. Gustav Ranis ha denominado esta estrategia "sustitución de exportaciones," en el sentido de que las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra sustituyan a las exportaciones de productos agrícolas intensivas en mano de obra. Otros autores la han denominado como una estrategia "vista hacia afuera" en contraste con la estrategia "vista hacia adentro" de la sustitución de importaciones.

compitan con las importaciones más baratas. Los artículos de consumo — alimentos procesados, bebidas, ropa, calzado — son usualmente el primer blanco de una estrategia de sustitución de importaciones. Una razón es que se cree que los consumidores pueden solventar los precios altos de los artículos de lujo producidos nacionalmente sin perturbar el desarrollo económico.

Los aranceles y las cuotas forman el núcleo de una estrategia de sustitución de importaciones. Un tipo de cambio sobrevaluado también contribuye al sostenimiento de la estrategia. Aunque con frecuencia criticados, existen argumentos válidos que favorecen el uso de tarifas y cuotas como un instrumento de desarrollo. Tales argumentos enfocan la necesidad de proteger a las industrias nacientes para permitirles madurar. Estas industrias tienen el cometido de diversificar la economía hacia una nueva y más eficiente estructura en el largo plazo.

Para justificar tal protección o un subsidio, una industria naciente a la larga debe ser capaz de competir en contra de las importaciones dentro del mercado nacional o servir como un exportador (no obstante, un criterio más difícil). Esto sugiere que los aranceles deben ser una medida temporal y que deben ir desapareciendo a medida que la productividad de las industrias nacionales aumente y los costos disminuyan. Sin embargo, aún un arancel temporal se justifica solamente si los beneficios que podrían percibirse de la creación de una industria naciente exceden los costos de protección. Los subsidios tienen la ventaja de identificar claramente los costos de iniciar una nueva industria, pero tienen la desventaja de imponer una carga adicional en el sistema de ingresos gubernamentales. La mayoría de los gobiernos encuentran que es más fácil imponer aranceles, lo cual hace que los consumidores nacionales reciban el costo de la estrategia de sustitución de importaciones.

Los aranceles proteccionistas sobre las importaciones de artículos de consumo tienen dos efectos significativos. Primero, aumentan el precio local de dichos artículos sobre el precio mundial. Un productor nacional, por lo tanto, puede cobrar cualquier cantidad que no pase del precio del arancel nacional y aún todavía puede competir con las importaciones, asumiendo que su calidad es comparable y que los consumidores nacionales no prefieren las importaciones simplemente porque son productos extranjeros. Segundo, los aranceles no son impuestos usualmente en forma imparcial sobre los insumos importados y los productos terminados. El margen entre el arancel sobre un artículo terminado y el que se impone sobre los insumos para producir este artículo es llamado la tarifa efectiva de protección (TEP) sobre este producto. Esto indica cuan protegido está el sector.

Para medir la tarifa de protección efectiva se comparan dos márgenes: los precios nacionales de insumos y productos determinados por las tarifas arancelarias, o el valor agregado a precios doméstico (VA); y el mismo margen, pero medido en precios mundiales (o CIF), el cual es llamado valor agregado a precios mundiales. La fracción por la cual el primer margen excede al segundo es la TEP e indica que tanto la producción nacional se ve protegida contra las importaciones. Entre más alta es la TEP, mayor es el nivel de protección. Si los productores nacionales aprovechan la ventaja de una protección proporcionada por la estructura de tarifas arancelarias, ellos pueden obtener ganancias extremadamente altas, pagar sueldos altos y/o simplemente acomodarse a las ineficiencias y costos substancialmente arriba de los competidores extranjeros. Sin embargo, entre más alta sea la protección efectiva, mayor será el potencial de ineficiencias, y más altos los costos de insumos y las utilidades. Estos últimos factores incrementan la probabilidad de que se establezca la industria.

Una estrategia de sustitución de importación frecuentemente presenta una serie de efectos relacionados entre sí que, a largo plazo, refuerzan la dependencia y retrasan el cambio estructural necesario para el crecimiento

auto-sostenido. Detrás de esta estrategia está un conjunto de incentivos que recompensan más la astucia política que la competencia económica. Los derechos de protección se convierten en los determinantes de las ganancias de los productores. El argumento de la industria naciente no se cumple y en vez de que la protección vaya disminuyendo con el tiempo, el empresario puede advertir una protección creciente en el futuro. En este ambiente de intervención gubernamental, los empresarios con más éxito son aquellos que poseen la habilidad política, aquellos que pueden negociar efectivamente con los que administran las cuotas o aranceles, o los que tienen relaciones estrechas con la élite política y burocrática. Debido a que las industrias de sustitución de importación producen típicamente altos costos, tienen poco potencial para entrar en el mercado de exportación en ausencia de los subsidios.

Los subsidios han formado parte de algunos de los programas de sustitución de importación. Ante la presencia de fuertes incentivos para que se produzca para el mercado nacional, dichos incentivos han tenido poco impacto en las exportaciones. Los subsidios muchas veces perjudican la agricultura y desalientan a esta fuente de exportación tan importante, especialmente en los países en vías de desarrollo.

La sustitución de importación frecuentemente conduce a una mala asignación de recursos. De éstas, la más seria es la sobrevaluación del tipo de cambio, que a su vez fomenta las importaciones. Si los usuarios tienen menos incentivos para adoptar una tecnología más apropiada, las escasas divisas podrían ser malgastadas. Cuando la sustitución de importación se enfoca hacia los bienes de producción, se fomenta que la inversión sea más intensiva en capital de lo que se desea, elevando así la razón capital/trabajo. Si se usa capital excesivamente, entonces la tasa de empleo no aumenta tan rápidamente como debiera hacerlo.

Las estrategias de sustitución de importación también podrían acentuar la tendencia a empeorar en la distribución del ingreso, especialmente durante las primeras etapas del desarrollo. Los problemas de distribución del ingreso no pueden ser resueltos solamente por medio de una estrategia comercial. La distribución de la tierra y de otros bienes son un factor más importante para determinar la distribución del ingreso que el régimen de comercio. Sin embargo, la estrategia de comercio puede jugar un papel importante en cuanto a que puede exacerbar la desigualdad del ingreso. Por lo tanto, este equipo de investigación cree que una forma menos teórica de sustitución de importación promovida por políticas de precios más moderadas y orientadas más hacia el mercado, bien podría ser un modo exitoso para el desarrollo futuro.¹¹

El Sistema Arancelario Hondureño

El sistema arancelario hondureño es básicamente el que ha sido utilizado por el Mercado Común Centroamericano hasta 1985. El Decreto 97/1970 fue la primera y más importante modificación adoptada por Honduras cuando se retiró del Mercado Común. Este decreto terminó el libre comercio entre Honduras y el resto de Centro América, anuló el Protocolo de San José, y autorizó la negociación de otros convenios bilaterales. Los convenios y leyes posteriores (Convenios 107/1971; 196/1971; 104/1972; 112/1974; 358/1976) complementan este documento básico.

La proliferación de diferentes regulaciones de importación ha dado lugar a un sistema muy complejo. Por ejemplo, en 1984, habían 29 sistemas diferentes de importación. Como se muestra en el Cuadro 5.1, tres sistemas — sistema 01 (artículos sujetos a impuestos), sistema 02 (artículos libres de impuestos), y sistema 23 (incentivos fiscales para la industria) — representaron el 66 por ciento del valor total de importaciones. Este cuadro

11. Ver Bruton (1970) y Power (1966).

Cuadro 5.1

Composición de las Importaciones Hondureñas de Acuerdo al Régimen y Tipo de Producto (1984)

Regimen ^b	Tipo de producto ^a									Valor de las importaciones (en miles de lempiras)
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	
01	0.0	2.3	0.0	20.9	4.3	14.1	32.4	1.2	24.7	441,139
02	0.8	0.7	36.1	34.1	0.0	5.8	18.6	1.0	2.8	264,676
21	0.0	0.0	0.0	0.7	4.1	16.8	14.7	0.0	63.7	80
22	0.0	1.7	0.0	5.9	0.1	0.9	74.2	0.1	17.2	105,933
23	0.0	8.0	0.0	13.3	2.3	3.8	58.6	1.2	12.8	362,198
24	0.0	4.5	0.0	4.1	1.7	2.2	59.1	1.7	26.6	9,797
25	0.0	0.0	0.0	49.2	6.2	0.0	23.1	0.0	21.6	393
26	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	14
31	0.0	0.0	0.0	4.2	0.8	0.0	36.4	0.7	57.9	10,672
32	1.8	0.0	0.0	0.6	13.2	1.6	75.8	0.0	7.1	7,622
33	0.0	0.0	0.0	4.7	0.6	74.5	2.2	0.0	17.0	3,292
34	0.0	0.0	0.0	1.6	0.0	3.9	76.7	0.0	17.8	1,673
35	0.0	2.1	0.7	5.1	0.0	31.3	44.3	0.6	15.8	2,747
36	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	4.9	29.7	0.1	65.3	12,438
37	0.7	0.0	0.0	21.5	0.0	0.0	3.7	0.1	74.0	121
42	0.0	77.5	0.0	2.8	0.2	0.0	1.8	0.0	17.8	407
51	0.0	0.0	0.0	1.5	0.9	0.0	1.3	0.0	96.3	83
61	0.0	0.0	0.0	23.3	0.0	0.0	76.7	0.0	0.0	--
71	0.0	5.7	0.0	34.2	1.1	0.0	50.7	2.3	5.8	126,918
76	0.0	0.0	0.0	26.9	60.5	0.0	6.5	0.0	6.0	1,397
81	0.0	0.0	0.0	7.4	0.0	0.0	91.2	0.0	1.5	1,462
82	0.0	0.0	0.0	0.2	5.6	0.0	0.8	0.0	93.4	37
83	0.0	0.9	57.1	12.3	4.1	0.4	2.3	0.2	22.7	12,926
84	0.0	0.0	33.3	6.2	11.3	0.0	1.5	0.0	47.7	176
91	0.0	2.3	0.0	23.9	6.4	4.8	23.7	0.0	39.0	55,745
92	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	6.8	24.2	0.0	68.2	1,442
93	0.0	10.0	0.0	9.2	15.9	1.0	23.2	0.1	40.6	136,614
94	0.0	0.0	0.0	8.7	1.5	0.8	75.5	0.0	13.6	3,351
95	0.0	0.0	0.0	1.9	1.7	2.5	41.6	0.6	51.7	65,432
Total	0.1	4.0	6.3	19.1	3.6	6.3	39.6	1.0	19.8	1,628,785

a. Tipo de producto: 0, miceláneos; 1, agricultura; 2, minería; 3, no duraderos; 4, duraderos; 5, combustibles y lubricantes; 6, materia prima y bienes intermedios; 7, materiales de construcción; y bienes de capital y equipo de transporte.

b. Régimen: 1, gravado; 2, exento de impuestos; 21, pesca y caza; 22, agricultura; 23, industria (incentivos fiscales); 24, pequeña industria; 25, turismo; 26, reintegro; 31, ley de minería; 32, ley de libre penamiento; 33, ley de aerolíneas; 34, ley de cooperativas; 35, ley del petróleo; 36, ley del transporte; 37, importaciones temporales; 42, importaciones para usos personales; 51, embajadas y consulados; 61, acuerdo general; 71, acuerdos bilaterales; 76, exenciones a la ley de aduanas artículo 76; 81, donaciones; 82, instituciones privadas; 83, exención para instituciones privadas; 84, iglesias; 91, gobierno central; 93, instituciones no financieras descentralizadas o autónomas; 94, instituciones financieras descentralizadas o autónomas; y, 95, contratistas que trabajan para el gobierno.

también muestra que, por ejemplo, el volumen de artículos importados sujetos a impuestos (sistema 01, primera línea) son artículos no duraderos (columna 3); materia prima (columna 6); y bienes para la producción (columna 8).

El hecho de que el sistema arancelario esté compuesto por una serie de impuestos específicos y ad valorem, y que el total de impuestos sea calculado sobre una base de precios promedio de importación genera algunos problemas. La reducción en los ingresos públicos (en términos reales) recaudados a través de los impuestos específicos y que se dio cuando los precios de las importaciones subieron debido a la inflación, fue un problema crucial. Como se muestra en el Cuadro 5.2, la razón de las tarifas específicas respecto al total de tarifas es mayor para los combustibles y lubricantes (83 por ciento), en seguida para los artículos no duraderos (70 por ciento), los materiales de construcción para la industria (70 por ciento), y en menor proporción para la materia prima y bienes intermedios para la industria (63 por ciento). El impuesto específico representa solamente el 7.2 por ciento del valor del total de tarifas gravadas a bienes para la producción y equipo de transporte.

Como se muestra en el Cuadro 5.3, en 1972 el arancel era equivalente a casi el 12 por ciento del valor de las importaciones; esta proporción bajó solamente al 5 por ciento en 1984 debido a la erosión de fondos provocada por el impuesto específico. Cuando se comparan entre sí las dos situaciones (1972 y 1981), se debe considerar también que la definición de esta medida cambió. Las cifras de 1972 incluyen solamente el valor de las importaciones regionales, mientras que las cifras de 1984 incluyen a todas las importaciones. Otro factor que debe ser considerado es que la composición de las importaciones cambia a través del tiempo, lo cual también afecta su propio valor. El Cuadro 5.4 muestra el cambio en el porcentaje del arancel a la importación ocurrido entre 1983-85.

Cuadro 52

Porcentaje de Aranceles Especificos con Respecto
a los Aranceles Totales de las Importaciones (1972)

0. Misceláneos		25.0
1. Agricultura		
2. Minería		
3. Bienes no duraderos		69.8
4. Bienes duraderos		45.3
5. Combustibles y lubricantes		82.8
6. Materias primas y bienes intermedios		62.9
7. Materiales de construcción		
Agricultura	0.0	
Industria	70.0	
8. Bienes de capital y equipo de transporte		7.2
Agricultura	0.0	
Industria	8.8	
Equipo de transporte	6.6	
Promeido		60.6

Fuente: Berlinski, 1986.

Cuadro 5.3

Aranceles Pagados Sobre las Importaciones
(1972 y 1984)

(porcentajes)

	1972	(1) ^a 1984	(2) ^b
0. Misceláneos	0.5	1.9	30.3
1. Agricultura	2.8	18.0	--
2. Minería			18.5
3. Bienes no duraderos	28.1	8.4	28.3
4. Bienes duraderos	19.7	10.3	31.4
5. Combustibles y lubricantes	7.1	5.0	8.2
6. Materias primas y bienes intermedios	9.5	4.0	18.0
7. Materiales de construcción	13.8	6.0	18.4
8. Bienes de capital y equipo de transporte	4.3	4.3	12.6
Promedio	11.7	4.9	18.1

Fuente: Berlinski, 1986.

Cuadro 5.4
Aranceles Sobre las Importaciones
(Miles de Lempiras)

Año	Valor de las importaciones	Vencidos	Aranceles Pagados	Excentos	Aranceles Totales (%)
1983	1,645,905	222,470	65,345	157,125	3.97
1984	1,625,617	239,256	80,960	158,296	4.98
1985 ^a	1,069,831	122,643	46,577	76,066	4.35

a. Enero-julio.

Fuente: Luttich, Jorge, 1986

El deterioro en los ingresos gubernamentales por concepto de tarifas al comercio exterior provocó que el gobierno estableciera impuestos adicionales sobre las importaciones. La primera ley fue firmada en 1981 (Decreto 54/1981) e impuso un 10 por ciento adicional sobre el valor CIF de todos los artículos importados, a excepción de medicinas, fertilizantes y leche; y solamente un 5 por ciento para equipo, materia prima y artículos intermedios, a excepción de semillas y semen. El Decreto 59/1982, aprobado en 1982, estableció un impuesto del 20 por ciento sobre todas las importaciones, excluyendo a los artículos arriba mencionados, además de aceite, artículos importados con fondos de préstamos internacionales y ciertos artículos centroamericanos. A medida que los ingresos gubernamentales iban decayendo, el Decreto 85/1984 fue firmado; esto sumó otro impuesto del 5 por ciento sobre el valor CIF. Este impuesto, diseñado para pagar los servicios aduanales, grava a todos los artículos, con excepciones solamente de las importaciones del gobierno, donaciones autorizadas por el gobierno y educación. El Convenio 35/84 incluye exenciones para medicinas, leche, pesticidas y fertilizantes. La importancia de los impuestos adicionales como una fuente de ingresos aumentó gradualmente durante los años 80, como se puede observar en el Cuadro 5.5.

La porción de impuestos adicionales del total de ingresos aumentó de cero en 1980 a 69 por ciento en 1985. Durante esos años, los niveles del arancel permanecieron virtualmente intactos, del 3.97 a 4.35 por ciento del valor de las importaciones totales. Sin embargo, el total de las tarifas arancelarias (las tarifas más los impuestos adicionales) aumentaron dramáticamente del 12.39 al 17.5 por ciento en 1983-85 (ver Cuadro 5.6).

Ya que los productos no se vieron afectados en forma similar por estos impuestos adicionales, se introdujeron más distorsiones al sistema. Otra fuente importante de distorsión se debe a los convenios bilaterales establecidos con ciertos países centroamericanos que, en algunos casos, han

Cuadro 55

Composición del Ingreso Tributario por Importaciones:
Aranceles y Sobretasas

(Porcentajes)

	1981	1982	1983	1984	1985
1. Composición de los aranceles e impuestos					
Aranceles -	57.7	46.1	37.0	34.2	30.7
Sobretasa	42.3	53.9	63.0	65.8	69.3
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2. Composición de la sobretasa en las importaciones					
8% derechos consulares	18.5	10.4	12.6	8.9	9.8
12% otros derechos	6.5	4.1	3.1	3.6	4.3
Decreto 14-54	75.0	74.6	59.3	44.3	38.2
Decreto 59	--	10.9	25.0	27.6	19.7
Decreto 85-84	--	--	--	15.6	28.0
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Honduras.

Cuadro 5.6. Aranceles Totales e Importaciones en Honduras
(Miles de Lempiras)

Descripción/año	1983	1984	1985
1. Importaciones	1,645,905	1,625,617	1,833,825
2. Cargos totales	203,995	262,011	320,733
3. Aranceles totales (2/1)	12.39%	16.12%	17.49%

Fuente: EPA/Luttich (1986).

Cuadro 5.7. Estimaciones de la Tasa de Protección Nominal y Efectiva

Tipo de bien	Tasa de protección (%)		
	Producto	Insumo	Efectiva
1. Bienes no duraderos	41.2	18.9	88.8
2. Bienes duraderos	53.1	17.4	114.2
3. Combustibles y lubricantes	36.8	13.7	79.0
4. Materia prima y bienes intermedios	36.1	11.3	79.6
5. Materiales de construcción	18.6	15.5	21.9
6. Bienes de capital y equipo de transporte	15.6	8.1	23.6
Promedio	39.9	17.2	85.5

Fuente: Berlinski 1986.

su distribución de frecuencias entre los sectores y de esta medida entre los sectores. El calculó la tasa efectiva de protección para varias actividades y evaluó el impacto de los aranceles, impuestos adicionales y exenciones sobre el nivel de protección. También estimó el impacto en la tasa efectiva de protección que podría obtenerse al utilizar diferentes hipótesis alternas sobre los siguientes valores:

- Los precios promedio de los artículos que reciben incentivos fiscales (hipótesis 1);
- El valor promedio de las importaciones sujetas a impuestos (hipótesis 2);
- El valor promedio de las importaciones totales (hipótesis 3);
y
- El valor de las exportaciones tradicionales, las cuales son bananos, carne, ganado, azúcar, café, minerales y madera (hipótesis 5).

Berlinski puso a prueba la sensibilidad de las tarifas arancelarias básicas ante tales cambios hipotéticos; los resultados se muestran en el Cuadro 5.8. El llega a la conclusión de que los mayores cambios se dan entre los artículos no duraderos. Por ejemplo, otras industrias dentro de la categoría de artículos no duraderos cambian de un valor agregado negativo a positivo.

Los resultados de Berlinski muestran un sesgo fuerte en contra de los insumos y bienes intermedios. Esto afecta principalmente al comportamiento de los exportadores hondureños de productos no tradicionales. El identifica el sesgo en contra de las exportaciones a dos niveles: absoluto y relativo. El sesgo absoluto se refiere a la falta de competitividad debido a los altos costos (demasiada protección a insumos) lo que resulta en una tasa efectiva de protección a exportaciones negativa (ver Cuadro 5.9). El sesgo relativo ocurre cuando algunas industrias locales que compiten con las importaciones

Cuadro 5.8
Análisis de Sensitividad del Coeficiente Efectivo de Protección
Estimado por Tipo de Producto

Tipo de producto	Coeficiente efectivo de protección			
	Hipótesis			
	(1)	(2)	(3)	(4)
1. Bienes no duraderos	88.8	88.2	71.9	88.7
31 Comestibles, bebidas, tabaco	82.6	83.3	60.9	82.6
32 Productos textiles, vestimenta y cuero	202.9	177.3	183.9	202.9
34 Productos de papel	91.5	93.1	100.4	91.5
35 Productos químicos	81.8	85.3	113.3	81.9
30 Otros	1,136.9	78.7	186.4	1,136.9
2. Bienes duraderos	114.2	94.7	97.9	116.7
33 Productos de madera	99.8	99.7	106.8	105.1
38 Productos de metal y maquinaria	122.0	92.3	93.8	122.8
3. Combustibles y lubricantes	79.0	55.6	60.8	79.0
4. Materias primas y bienes intermedios	79.6	74.9	85.3	83.0
5. Materiales de construcción	21.9	22.5	45.6	21.9
6. Bienes de capital y equipo de transporte	23.6	28.6	27.7	23.6
Promedio	85.5	83.4	74.8	86.4

Fuente: Berlinski, 1986.

Cuadro 5.9
Estimados de La Protección Efectiva para las Exportaciones Hondureñas (1981)
 (por tipo y sector ISIC)

Tipo de bien e ISIC	Coeficiente efectivo de protección (hipótesis)	
	(4)	(6)
1. Bienes no duraderos	-17.6	-15.7
31 Alimentos procesados, bebidas y tabaco	-18.8	-16.4
32 Productos textiles, vestimenta y cuero	-13.3	-13.5
34 Papel, productos de papel, imprenta editoriales	-6.5	-6.5
35 Productos químicos, petróleo, goma, carbón y plástico	-12.7	-12.6
39 Otras manufacturas	-12.8	-12.8
2. Bienes duraderos	-12.2	-11.8
33 Madera y muebles de madera	-11.5	-10.5
38 Productos metálicos maquinarias y equipos	-12.6	-12.5
3. Combustible y lubricantes	-12.2	-12.2
35 Productos químicos, petróleo, goma, carbón y plásticos	-12.2	-12.2
4. Materias primas y bienes intermedios	-9.9	-9.0
32 Textiles, vestimenta y cuero	-8.9	-8.9
33 Madera y muebles de madera	-15.0	-5.9
34 Papel, productos de papel, imprenta y editoriales	-13.1	-13.1
35 Productos químicos, petróleo, goma, carbón y productos plásticos	-8.7	-8.7
36 Productos minerales no metálicos	-6.8	-6.8
37 Industrias metálicas básicas	-13.0	-13.0
38 Productos metálicos, maquinaria y equipos	-7.7	-7.7
5. Material de construcción	-11.8	-11.8
Productos minerales no metálicos	-11.8	-11.8
6. Bienes de capital equipo de transporte	-6.6	-6.6
38 Productos metálicos, maquinaria, y equipo	-6.6	-6.6
Promedio	-15.7	-14.0

Fuente: Berlinski, 1986.

poseen una ventaja considerable por el sencillo hecho de que venden a los mercados locales. Esto aún se aplica a algunas industrias que venden a los mercados centroamericanos que están amparados por los convenios preferenciales. Berlinski concluye que un sesgo relativo existe en casi todas las actividades y que se debe principalmente a la alta protección proporcionada a los insumos y bienes intermedios.

Las negociaciones de 1985 acerca de una tasa arancelaria más alta entre países vecinos de Centra América empeoró el efecto de las distorsiones creadas por la política comercial de Honduras. Dado que estos países han reducido los niveles de protección, como se muestra en el Cuadro 5.10, la competitividad de algunos artículos hondureños en el mercado internacional ha decaído. Este nuevo sistema arancelario, con una nomenclatura moderna y una base uniforme para los impuestos (solamente ad valorem), no alteró la posición tradicional de varias categorías (bienes de consumo, bienes intermedios y bienes de producción). Pero sí ocurrió una reducción significativa en los niveles de protección dentro de cada categoría. Por ejemplo, en promedio la tasa efectiva de protección para todos los sectores disminuyó de un 44 por ciento a un 36 por ciento para cada país excepto para Guatemala, en donde se registró un promedio de tasa efectiva de protección del 39 por ciento. En algunos sectores, tales como textiles, Guatemala ha tratado de obtener un margen competitivo en relación a los aranceles de sus vecinos. Y, tal como se muestra claramente en el Cuadro 5.10, Honduras se ha vuelto menos competitivo cuando se compara con los demás países de la región.

Para agravar más estos sesgos, se tiene la apreciación del Lempira en contra de las otras monedas centroamericanas, que actúa como un factor que ha debilitado la capacidad competitiva de las empresas hondureñas. Esta apreciación de la moneda también ha estimulado el contrabando proveniente de los países vecinos.

Cuadro 5.10
Aranceles Efectivos de 1981 de Honduras y Guatemala Comparados con
los Aranceles Negociados en el M.C.C.A. de 1985 para Productos Seleccionados

Tipo de bienes e ISIC	Negociados 1985	Aranceles 1981	
	(I y II)	Honduras	Guatemala
1. Bienes no duraderos	40	46	47
31 Alimentos procesados, bebidas, y tabaco	33	43	44
32 Textiles, vestimenta, y cuero	87	72	62
2. Materias primas y bienes intermedios	31	40	31
32 Textiles, vestimenta, y cuero	47	49	44
33 Madera y muebles de madera	10	49	68
34 Papel, productos de papel, imprensa y editoriales	35	32	38
35 Productos químico, subproductos petroleros, carbón, goma, y plástico	20	14	16
36 Productos minerales, no metálicos	24	93	29
37 Industriales metálicas básicas	18	23	21
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	22	17	20
3. Materiales de construcción	30	19	20
36 Productos no metálicos	30	19	20
4. Bienes de capital y equipo de transporte	24	10	17
38 Productos metálicos, maquinaria y equipo	24	10	17
Promedio	36	44	39

Fuente: Berlinski, 1986.

Otra consecuencia de dicha protección es que se dan menos incentivos para la inversión en bienes de producción que los que se dan a otros artículos manufacturados. Por consiguiente, el crecimiento del primer sector se mantendrá resagado de los demás sectores tales como bienes de consumo duraderos, los cuales han sido altamente protegidos. Sin embargo, en la medida en que la producción de bienes de consumo dependa del sector de bienes de capital, este tipo de estrategia no tendrá éxito porque generará una dependencia indirecta de los bienes de consumo respecto a los bienes de capital importados. En efecto, la sustitución de importación no siempre ha reducido la dependencia de las importaciones.

La proliferación de las franquicia a la importación (exención al pago del arancel) aprobada durante los años ochenta ha resultado en un sistema con problemas¹³ (ver Cuadro 5.11). Para el año 1985, el sistema tenía las siguientes características:

- 68 por ciento de las importaciones totales estaban exentas del arancel, mientras que solamente un 27 por ciento de los artículos importados pagaron impuestos;
- 27 por ciento de las importaciones generaron un 98.6 por ciento de los ingresos del gobierno generados por los impuestos a las importaciones; y
- La combinación de aranceles e impuestos resultaron en un impuesto total de 17.49 por ciento mientras que las tarifas arancelarias por sí mismas representaron solamente el 4.35 por ciento del valor de las importaciones.

13. Un buen análisis de la relación entre el valor de las importaciones y los ingresos del gobierno es presentado por Luttich (1986).

Cuadro 5.11

Aranceles por Régimen de Importación (1983-85)

(Miles de Lempiras)

Descripción	1983		1984		1985 ^a	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
1. Importaciones	1,645,902	100.00	1,625,617	100.00	1,069,731	100.00
Gravados 100%	363,838	22.11	440,181	27.08	287,804	26.90
Acuerdos						
bilaterales	162,829	9.89	126,749	7.80	53,288	4.98
Otros regimenes	1,119,235	68.00	1,058,687	65.12	728,639	68.12
2. Aranceles						
pagados	65,345	100.00	80,960	100.00	46,577	100.00
Gravados 100%	63,468	97.13	79,501	98.20	45,921	98.60
Acuerdos						
bilaterales	1,878	2.87	1,460	1.80	656	1.40
Otros regimenes	--	--	--	--	--	--
3. Arancel total		3.97		4.98		4.35
Gravados 100%		17.44		18.06		15.96
Acuerdos bilaterales		1.15		1.15		1.23
Otros regimenes	--	--	--	--	--	--

a. Enero a julio.

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos.

Restricciones Cuantitativas

La principal ventaja de utilizar las restricciones cuantitativas o cuotas es que se permite que solamente una cantidad predeterminada y conocida de importaciones entre al país. Con las tarifas arancelarias, la cantidad de importaciones depende de la elasticidad de la oferta y la demanda, las cuales no se conocen de antemano. Una cuota que limita las importaciones al mismo nivel que lo hace una tarifa, tiene el mismo efecto que la tarifa.

Las tarifas arancelarias, sin embargo, difieren de las restricciones cuantitativas en dos aspectos. Primero, las tarifas generan ingresos para el gobierno, mientras que las restricciones no, a menos que el gobierno ponga en subasta las licencias para importar. El GDH normalmente no lleva a cabo una subasta; en cambio estas licencias de importación son dadas a un número limitado de importadores sin costo alguno.

Segundo, las restricciones cuantitativas con frecuencia fomentan los monopolios. Los importadores pueden obtener ganancias inesperadas por las ventas de sus artículos protegidos. Dicha ganancia puede ser substancial, haciendo que las licencias de importación se vuelvan muy valiosas para sus receptores. Dados estos altos beneficios, la cuota de importación se vuelve vulnerable a transacciones para las que no fueron creados o malos usos. La distribución administrativa de importaciones puede dar lugar al favoritismo, de manera que solo una parte de los productores, con más influencias podrían tener ventajas sobre los demás. Al suceder esto se diluye la competencia y el sistema puede transformarse en un mecanismo de protección para los miembros más poderosos de la comunidad empresarial.

La principal implicación de las cuotas es que disminuyen la importancia y eficiencia de las tarifas arancelarias. Si otro instrumento no es usado, una tarifa puede ser utilizada para ajustar los precios relativos. Si otros

mecanismos son también usados, entonces se vuelve necesario evaluar el impacto que cada uno de estos instrumentos tiene sobre las importaciones, de lo contrario se podrían distorcionar los precios. La magnitud de esta distorsión debería ser examinada si uno quiere evaluar el impacto de tales restricciones, las cuales pueden generar una tarifa implícita que no es consistente con la meta deseada manifestada explícitamente por los que elaboran las políticas.

Las problemas de la balanza de pagos ocasionaron que en 1981 el Banco Central creara un sistema de cuotas de importación para establecer el sistema de esencialidad. Este sistema clasifica a las importaciones en cinco categorías de acuerdo con la importancia que tienen para el país; los artículos más prioritarios reciben divisas más rápidamente que las que tienen menor orden de prioridad (ver Resoluciones 327/1981 y 38/1982). Bajo este sistema, la autorización de importación se vuelve el instrumento clave para controlar las importaciones.

El Cuadro 5.12 presenta una lista de cinco categorías prioritarias y muestra que mientras los insumos y la materia prima representan una gran proporción de las importaciones, según este orden de prioridades, sólo ocupan el tercer lugar.

Varios factores forzaron a que el gobierno buscara otras estrategias como alternativas para mejorar los problemas de producción causados por la escasez de materia prima y otros insumos que resultaron del sistema de esencialidad. En 1983, el Banco Central institucionalizó el mecanismo de autofinanciamiento, el cual permitió que los importadores compraran divisas en el mercado paralelo para financiar las importaciones fuera de la región centroamericana. El Banco Central aprobó autorizaciones para las importaciones compradas con divisas no obtenidas por medio del Banco Central dentro de 15 días. Las personas que se requerían divisas del Banco Central tuvieron que esperar hasta un año para recibir tal autorización.

Cuadro 5.12. Composición de las Importaciones por Orden de Prioridad

Orden de Prioridad	Porcentaje	Impuestos Pagados (porcentaje)
1. Consumo básico, salud, educación	13.6	5.1
2. Combustibles y lubricantes	23.0	2.0
3. Insumos y materias primas	38.5	3.2
4. Bienes de capital	14.5	2.9
5. Otros bienes y servicios	10.4	13.3
TOTAL	100.0	4.2

En 1985, con el objeto de facilitar las transacciones entre Honduras y los otros países Centroamericanos, el Banco Central dio autorización a los hondureños que exportan a Centro América de vender divisas (bajo control) a los que importan de otros países Centroamericanos. El Banco Central permitió a estos comerciantes usar una tasa de cambio que difería de la oficial. La incorporación de una tasa de cambio semi-oficial significa que existen generalmente tres tasas de cambio dentro del país.

Promoción de Exportaciones

Teoría General

El punto de vista más tradicional de la promoción de exportaciones se basa en la sustitución de exportaciones de productos agrícolas intensivos en mano de obra por productos manufacturados intensivos en mano de obra. Otra meta general es la promoción de productos no tradicionales, ya sean intensivos en mano de obra o en el uso de la tierra. El objetivo común es el de exportar productos en los que el país tiene una ventaja comparativa potencial. La característica particular de una estrategia de promoción de exportaciones es el uso de políticas de precios que refleja estrechamente los precios del mercado mundial y la escasez de bienes de producción nacionales.

Un breve lineamiento para una política de promoción de exportaciones es que se haga todo lo que es evitado por la estrategia de sustitución de importaciones. En resumen, una sustitución de exportaciones básicamente busca:

- Promover el crecimiento de nuevas exportaciones. Para lograr esto, es condición necesaria que se mantenga una tasa de cambio que ayude a que la venta de los productos sea rentable para los productores nacionales. El país que

aplique la sustitución de exportaciones debe llevar a cabo devaluaciones periódicas, para lograr inicialmente una tasa de cambio equilibrada y subsecuentemente mantener esa tasa de cambio en línea con la inflación de los precios y costos nacionales.

- Subsidiar algunas exportaciones para inducir a los productores a invertir en ese sector. Para el mercado nacional, entrar en el mercado de exportaciones implica un mayor riesgo que producir bajo las barreras proteccionistas. La competitividad de los costos es mayor, las normas de calidad más altas, y el mercado es mucho más demandante. Una vez que el productor aprenda a vencer estos factores, puede beneficiarse de un mercado productivo. La compensación puede hacerse en forma de exención de impuestos, rebajas en impuestos de importación, tasas de interés reducidas, pagos en efectivo, o tomar otra forma que haga más atractivo para un exportador potencial el vencer las primeras barreras. Estos subsidios a la exportación son análogos al argumento de que la industria naciente tiene necesidad de tarifas proteccionistas. Una ventaja del subsidio es que el costo es cubierto por el presupuesto del gobierno y por lo tanto las presiones fiscales limitarán el tamaño y duración del subsidio, que en principio deben ser temporales.
- Mejorar el atractivo relativo de producir para el mercado mundial. Esto implica usualmente una reducción de las tarifas altas de protección para las industrias favorecidas y que se eviten restricciones cuantitativas a las importaciones.

Dado que para que la estrategia pueda tener éxito se necesita que los productores nacionales sean eficientes de acuerdo con los estándares mundiales, la estrategia no es consistente con el establecimiento/mantenimiento o expansión de industrias a base de altas tarifas o cuotas de protección. En vista de que es de esperar que los inversionistas busquen la oportunidad más ventajosa, es recomendable que las ganancias por sustitución de importación se mantengan al nivel de las obtenidas por concepto de la exportación. Esto significa que la tarifa de protección no debe ser más alta que la del subsidio de exportación y que además sea uniforme para todos los artículos de consumo. Se considera recomendable entonces que el sesgo en la protección

efectiva, como se describió en las subsecciones anteriores de este capítulo, sea reducida o de ser posible que se elimine.

Cuando un país sigue una estrategia múltiple, una manera de medir el efecto de incentivo combinado por todos los instrumentos (tasas de cambio, subsidios, tarifas y primas por cuotas) es calcular la tasa de cambio efectiva (TCE). Esta medida corrige la tasa de cambio nominal (es decir la oficial) y permite expresar la cantidad real de moneda local que ha sido pagada por el valor en dólar de la importación, o recibida por el valor en dólar de la exportación, permitiendo así incluir los impuestos promedios, subsidios y primas por cuotas. Desafortunadamente, el tiempo asignado para este estudio no nos permitió obtener la información necesaria para calcular el efecto de los incentivos combinados en diferentes artículos del sector productivo. Para ser eficiente en la sustitución de exportaciones, un exportador debe recibir en divisas más moneda nacional por dólar que lo que un importador debe pagar. No es suficiente ofrecer un sesgo pro-exportador en el tipo de cambio efectivo durante periodos cortos. La inversión en exportaciones dependerán de la disposición que muestre el gobierno para mantener incentivos orientados hacia la exportación a través de periodos largos, a pesar de la inflación nacional y el surgimiento de posibles crisis.

Una forma de juzgar el comportamiento del tipo de cambio efectivo es el de monitorearlo periódicamente. La diferencia entre los precios mundiales y los precios nacionales indica una sobrevaluación o subvaluación del tipo de cambio. Los países que han tenido éxito en la sustitución de exportaciones, han mantenido, por periodos largos, niveles de importación y exportación bastante estables.¹⁴ Para que un sistema de promoción hacia el exterior funcione, es necesario mantener los precios relativos de los factores nacionales de producción a niveles que reflejen su escasez. El esfuerzo que

14. Este es el caso especialmente de Korea del Sur y Brasil. Ver Kin y Roemer (1979) así como también Tyler (1979) para más detalles.

el gobierno hace por diversificar las exportaciones muy rara vez depende exclusivamente de los precios del mercado como medio para cumplir con su cometido. Los países que han tenido éxito con las exportaciones generalmente tienen gobiernos que intervienen en el mercado. Esta intervención, sin embargo, no es indiscriminada y comprende básicamente:

- Ayudar a los exportadores inexpertos a encontrar mercados y empujar a los productores hacia los mercados mundiales proporcionándoles información sobre los mercados, y hasta cierto punto, acceso al mercado mediante el establecimiento de oficinas en el extranjero;
- Dar alta prioridad a las facilidades portuarias, sistema de transportación y comunicaciones; y
- Alentar a los bancos para que favorezcan a los exportadores con sus políticas de crédito.

Las políticas de promoción de exportaciones han tenido algunas veces un éxito notable, especialmente en los países pequeños de Asia, estimulando el crecimiento de nuevos exportadores y del ingreso nacional. También han tenido éxito en cuanto a distribuir ampliamente los beneficios del crecimiento mediante la creación de empleos, salarios reales crecientes y precios agrícolas. La promoción de exportaciones es una estrategia prometedora para Honduras por las mismas razones que llevó a algunos países asiáticos (Taiwan, Korea del Sur, Hong Kong y Singapur) a ponerla en práctica. Así como Honduras, ellos tuvieron pocas alternativas. Debido a la escasez de recursos y la incapacidad de alimentarse (excepto Taiwan) y reconociendo las limitaciones de sus mercados nacionales, estos países tuvieron que volverse hacia la generación de un crecimiento propio.

Una estrategia que promueve la exportación de productos agrícolas puede proporcionar los mismos beneficios que una que se basa en los productos industriales. La clave, sin embargo, es que las exportaciones deben derivarse de pequeños productores y no de grandes plantaciones y

que los eslabones hacia adelante y hacia atrás sean fuertes. Esta tarea es más difícil cuando estas condiciones no existen y se debe acompañar con una intervención fuerte y sostenida del gobierno para canalizar ingresos hacia aquellas inversiones que aumentan la productividad de la economía.

Apenas hace poco, el GDH ha adoptado la promoción de exportaciones. Dos instrumentos importantes han sido utilizados para promover exportaciones. El primero es un impuesto sobre las exportaciones tradicionales y el segundo es la creación de varios incentivos para promover las exportaciones no tradicionales.

Impuestos sobre Exportaciones Tradicionales

Los impuestos sobre exportaciones tradicionales son aplicados cuando se cree que existe una demanda inelástica por tales productos. El Gobierno de Honduras aprobó un decreto en 1979 (Decreto 873/1979) el cual aplica el uno por ciento al valor de las exportaciones tradicionales de Honduras. Las exportaciones más importantes de Honduras — café, banano, carne, ganado, azúcar y minerales — están exentas de este impuesto. Se cobra un impuesto de un lempira por cada caja de bananos; un impuesto progresivo de 10-20 por ciento (de acuerdo con el precio mundial) se aplica a las exportaciones de café y un 4-5 por ciento de impuesto es gravado a las exportaciones de mineral (Decreto 287/1975).

En general, los impuestos sobre las exportaciones tradicionales han aumentado durante los años pasados. De acuerdo con los estimados de Berlinski, el promedio de impuestos sobre las exportaciones tradicionales ha aumentado del 3 por ciento en 1972 hasta el 5 por ciento en 1984.

Promoción de Exportaciones no Tradicionales

Los incentivos del GDH para promover las exportaciones no tradicionales fueron introducidos por primera vez en 1983 (Decreto 220/1983) y ejecutados en 1984 (Convenio 722). Esta ley establece los certificados de exportación (CEFEX), que establece una prima sobre las exportaciones no tradicionales negociable en moneda nacional y válida por tres años. El certificado CEFEX se otorga de acuerdo al valor agregado (VA) generado por la actividad, y proporciona una devolución del 10 por ciento del valor FOB si el valor agregado se encuentra entre el 20-50 por ciento, y del 15 por ciento si el valor agregado es mayor que el 50 por ciento (ver Capítulo 1 para mayor información).

En un esfuerzo por fortalecer más al sector de exportaciones no tradicionales, se aprobó la Ley de Importación Temporal (sistema de rebaja) en 1984 y entró en vigor en 1985. Su principal objetivo es el de exentar a todas las importaciones destinadas a la producción de bienes para la exportación. Las firmas involucradas en las exportaciones están exentas de todos los cargos e impuestos, incluyendo impuestos sobre ventas de insumos y maquinaria. En 1986, la unión del Decreto 37/1984 y un nuevo Decreto 190/1986, bajo ciertas condiciones, exento a las firmas exportadoras del pago del impuesto sobre la renta. La Ley de Importación Temporal protege no solamente a las nuevas empresas creadas exclusivamente para producir para exportar sino también a aquellas que producen en parte para el mercado nacional. Finalmente, en 1987 una nueva ley (Decreto 37/1987) fue creada para las zonas industriales de procesamiento de exportaciones (ZIP), cuyo principal objetivo es el de promover las industrias manufacturas y de servicios orientadas exclusivamente hacia la exportación. Las empresas que se encuentran dentro de la ZIP no pagan impuestos o cargos.

Cambiar de una estrategia de sustitución de importación a una de sustitución de exportación no es tarea fácil. Frecuentemente involucra grandes costos económicos, sociales y políticos. El cambio en precios relativos de importaciones versus exportaciones, productos agrícolas versus productos manufacturados o aún entre diferentes sub-sectores, el ampliado acceso a importaciones y crédito, el aumento en tasas de interés, son todos en sí factores que afectan a los grupos de la sociedad que han tenido más éxito en obtener mejores ingresos. Los beneficiarios potenciales — pequeños agricultores, trabajadores, pequeños productores y los desempleados — son generalmente políticamente impotentes para demandar mejor participación en el ingreso.

Combinado con estas dificultades, hay un resago de varios meses a varios años antes de que las ventajas de políticas de liberalización externa se hagan evidentes. Tomará algún tiempo para que los inversionistas se adapten a las nuevas condiciones. Hasta que esto ocurra, podría ser necesario mantener algún control sobre las importaciones. Además, los primeros precios más altos de importaciones ocasionados por la devaluación pueden ser elevados solamente después de que las cuotas sean suspendidas y las importaciones incrementadas. Mientras tanto, los precios más altos de las importaciones pueden provocar una psicología inflacionaria, la cual es difícil de controlar.

Tipo de Cambio

Un tipo de cambio sobrevaluado es un instrumento valioso utilizado por los países que tratan de promover la sustitución de importación. Cuando el valor del dólar en moneda nacional es muy bajo, la demanda de importaciones es alta y el suministro de exportaciones es bajo, y se crea un déficit potencial en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Para reducir

estós déficit, los gobiernos pueden recurrir a las tarifas y a las cuotas de importación.

El alterar el tipo de cambio implica frecuentemente cambiar la riqueza relativa de los sectores de la población con influencia. La devaluación causa que los precios relativos de las importaciones aumenten; ya que los sectores políticamente poderosos son frecuentemente afectados por esta clase de medida, los gobiernos en general se resisten a emprender una devaluación. En consecuencia, existe una clara tendencia a que las tasas de cambio se sobrevalúen en los países en vías de desarrollo.

Cuando las ganancias por exportaciones disminuyen debido a un tipo de cambio sobrevaluado, el efecto neto es un descenso en el ingreso, empleo y en el déficit comercial. Para restablecer el empleo a los niveles anteriores y mejorar la balanza comercial, la economía nacional debe competir en forma más efectiva en el mercado de exportaciones y competir en contra de los productos importados. Para restablecer el nivel competitivo, los costos y precios nacionales tienen que bajar respecto a los bienes importados. Este ajuste podría ser llevado a cabo en dos formas, a través de:

- La reducción de los costos y precios nacionales manteniendo una tasa de cambio sobrevaluada; o
- Bajando la tasa de cambio, pero manteniendo los costos y precios nacionales al mismo nivel.

El primer ajuste reduciría los salarios y precios nacionales lo cual, a su vez con el tiempo, reduciría los costos y precios nacionales comparados con los precios de los bienes importados. Después de algún tiempo, el país volverá a recuperar su competitividad en los mercados mundiales y entonces sus ganancias por las exportaciones y el empleo mejorarían. La segunda estrategia tiene la ventaja de que no requiere de una recesión prolongada para reducir los costos nacionales. Los ajustes son hechos mediante la

devaluación de la moneda. Como efecto se provocaría una alza en los precios de los artículos importados. Esto en cambio provocaría un incremento en la demanda de artículos nacionales y una reducción en la demanda de bienes importados.

Un argumento en contra de la devaluación es que los cambios en los precios relativos, que resultan de una devaluación, pueden hacer que la balanza comercial empeore. Primero, si el volumen de las importaciones no cambia, su valor medido en moneda local aumenta debido a los precios más altos. Los precios más altos se traducen en un incremento en los gastos por importaciones y de este modo se empeora la balanza comercial. Segundo, si la demanda de exportaciones hondureñas es bastante inelástica, entonces al bajar los precios en moneda local serviría solamente para reducir las ganancias netas. Bajo estos supuestos, los costos por importaciones aumentarían mientras que las ganancias obtenidas por las exportaciones bajarían.

Otro argumento utilizado por los que se oponen a la devaluación es que esta medida afecta a la clase pobre, quien se beneficia de los artículos baratos importados. Algunos oficiales hondureños también hacen mención a las experiencias de Guatemala y El Salvador, ellos aseguran que la balanza comercial de estos países no mejoró después de la devaluación. Otros también creen que la devaluación jugó un papel importante como estímulo para la lucha social en estos países — una experiencia de la cual Honduras está orgullosa de haber evitado.

Sin embargo, existen razones precisas que indican que la devaluación podría tener un efecto beneficioso sobre la economía hondureña. La evidencia empírica de otros países muestra que a corto plazo, digamos algunos meses o un año, los efectos del volumen son bastantes pequeños y

por lo tanto no exceden al efecto del precio.¹⁵ Sin embargo, los efectos a largo plazo son considerablemente sustanciales y lo suficientemente fuertes como para hacer que la balanza comercial responda a los precios relativos de una forma normal. Los efectos del volumen a corto y largo plazo dependen del tiempo que los consumidores y productores tomen para adaptarse a los cambios en los precios relativos. Algunos ajustes pueden ocurrir en los meses subsiguientes, mientras que otros pueden requerir de más tiempo.

Honduras ha mantenido desde 1918 la misma paridad cambiaria frente al dólar de 2 lempiras por 1 dólar. Esta estabilidad se ha logrado mediante el uso de aranceles, cuotas de importación, impuestos, incentivos fiscales y otros medios. En 1918 el Banco Central tomó formalmente el control sobre todas las operaciones de cambio de divisas; anunció que todo cambio de divisas obtenido por las exportaciones debía ser vendido al Banco Central. Otra sección de esta medida requiere que los importadores soliciten la aprobación del Banco Central para comprar divisas.

En 1983, la provisión 16/83 del Banco Central exigió que todos los bancos entregaran al Banco Central un 30 por ciento de sus divisas, más el 100 por ciento de lo obtenido mediante financiamiento extranjero. La provisión 19/83 autorizó que el gremio de exportadores utilizara sus divisas para la importación de insumos y materia prima. En 1985 se firmó una nueva resolución y se estableció el sistema de autofinanciamiento. Finalmente, en 1985 el Banco Central emitió la provisión 11/85, la cual permite que los exportadores a Centro América vendan sus divisas obtenidas por las exportaciones en esta región, a los importadores de Centro América a una tasa más alta que la oficial.

15. Ver Deepler y Ripley (1978) y Ripley (1980) para evidencias empíricas sobre estos efectos.

El principal problema del sistema cambiario actual es que este ha creado varias tasas de cambio implícitas, que operan en el país. Estas varían desde la tasa ofrecida por el sistema oficial bancario (2:1) hasta la tasa paralela ofrecida fuera del sistema oficial (tan alta como 3:1). Esto crea muchas distorsiones e incertidumbre que han causado problemas económicos.

Recomendaciones

1. Consideramos que se debe estudiar detenidamente la devaluación de la moneda nacional, en vista que el costo de mantener una tasa artificial sobrevaluada está aumentando, no solo en términos económicos sino también en términos sociales.
2. Recomendamos que se emprenda un análisis cuantitativo del efecto potencial que la devaluación puede tener sobre la economía de Honduras. Este podría incluir un análisis de la elasticidad de la demanda de exportaciones tradicionales y no tradicionales, así como también un análisis del efecto potencial que la devaluación podría tener sobre las importaciones legales y el contrabando. Este estudio se emprendería con el propósito de dar respuesta a la afirmación que sostiene el Banco Central en cuanto a que los beneficios que se desprenden de la sobrevaluación exceden a los costos de su mantenimiento.
3. Es aconsejable emprender una reforma del sistema arancelario tan pronto como sea posible, a fin de contrarrestar los efectos internos y la propagación de distorsiones que han afectado negativamente a la economía de Honduras.
4. Proponemos también que se reduzca el sesgo en contra de las exportaciones no tradicionales y que actualmente caracteriza al sistema arancelario. Esta medida es clave para el éxito de la estrategia de promoción de exportaciones que el GDH planea emprender.
5. Para fomentar que el país se vuelva más competitivo en el mercado mundial, consideramos primordial que se reduzcan los niveles de protección, particularmente en los insumos y bienes intermedios.

Impacto de la Política Comercial en la Pequeña y Mediana Empresa

Impacto en el Mercado de Insumos

Las políticas comerciales vigentes han dado pie al surgimiento de varias dificultades relacionadas con la adquisición de insumos intermedios, y de los cuales la producción es altamente dependiente. Los retrasos para obtener permisos realmente afectan a las pequeñas empresas a tasas proporcionalmente más altas que las normales. La falta de "contactos" adecuados para asegurar un trato prioritario en el desembolso de divisas, impone a las pequeñas empresas restricciones adicionales en la adquisición de insumos.

De acuerdo a los resultados obtenidos por las entrevistas realizadas por el equipo, es evidente que el acceso a los insumos importados es una seria restricción para el crecimiento de la pequeña empresa. Su única alternativa es obtener de un vendedor al menudeo la materia prima y equipo necesario. Dado que estos proveedores están sujetos a pagar impuestos de importación, a los pequeños productores se les grava una protección efectiva negativa. Este recargo es muy significativo para Honduras dado que la tarifa sobre insumos es cerca del 36 por ciento.

La discriminación en contra de las pequeñas empresas es particularmente importante respecto a la importación de maquinaria. Como a estas empresas se les impide importar directamente su equipo, se ven obligadas a comprar dicha maquinaria en el mercado local, donde se venden como artículos de consumo. Al hacer esto, no solo incurren en impuestos de importación sino también en los aranceles más altos que son aplicadas a los artículos de consumo (comparados con los bienes de producción). Además, las pequeñas empresas deben cubrir los costos del intermediario que de otra forma no tendrían que pagar. El Cuadro 5.13 presenta algunos ejemplos de

Cuadro 5.13. Comparación de Impuestos sobre Artículos Industriales Versus Artículos de Consumo

	Impuestos sobre Artículos Industriales	Impuestos sobre Artículos de Consumo
Refrigeradores	10-20%	40%
Maquinaria en general	5%	40%
Calentadores de agua, estufas, hornos, y otro equipo para hornear	5%	10-30%
Planchas y maquinaria para ropa	5-10%	30-40%

impuestos que los productores tienen que pagar cuando compran equipo en el mercado local en lugar de adquirirlos como bienes de capital.

Cuando los productores compran bienes de producción a través del sistema oficial de importación pagan aranceles mucho más bajos. Además, estos ejemplos no toman en cuenta las exenciones que reciben la mayoría de las empresas grandes como beneficios fiscales. Estos beneficios deben ser agregados como cargos adicionales que las pequeñas empresas tienen que pagar por no poder tener acceso directo a los insumos importados y bienes de capital.

El equipo de trabajo utilizó información bruta sobre la clasificación de las empresas para hacer el cálculo de las tasas efectivas de protección de las empresas pequeñas y grandes en las áreas de procesamiento de alimentos, ropa, calzado de cuero y muebles de madera. La tasa efectiva de protección obtenida para estos subsectores fue calculada utilizando su definición clásica y que formalmente se expresa así:

$$e_a = t_a + (t_a - t_s) P_s a/v$$

donde:

e es la tasa efectiva de protección para cada producto;

t_a es la tarifa arancelaria (la cual incluye tarifas e impuestos adicionales) para el producto final;

t_s son tarifas arancelarias (tarifas totales) sobre insumos;

P_s es el precio internacional de insumos;

a es la cantidad de insumos usados y

v es el valor agregado de los precios mundiales.

La conveniencia de esta fórmula es que permite hacer una serie de observaciones. Primero, si el producto no utiliza bienes intermedios ($a=0$), entonces la tasa efectiva es igual a la tasa nominal ($e_a=t_a$). Esto es lo que uno esperaría en el caso de que el precio total de los productos finales se sume al valor agregado (v). Segundo, si a todos los artículos se les aplica la misma tarifa ($t_a=t_s$), entonces la tasa efectiva será igual a la tasa nominal. Consecuentemente, los cálculos de la tasa efectiva se vuelven importantes cuando las tarifas difieren entre productos. Tercero, si la tarifa sobre el producto final excede a la del producto intermedio ($t_a > t_s$), entonces la tasa efectiva excede a la tasa nominal ($e_a > t_a$). Finalmente, cuanto más importante sean los productos intermedios en la producción de un artículo final (esto es, mientras mayor sea $P_s a$ con respecto a v), mayor será la diferencia entre las tasas efectiva y nominal. Otra observación importante se refiere al tipo de información utilizada para estimar las tasas efectiva de protección (TEP). En este caso, las TEP fueron calculadas con información reciente de manera que la protección no es una protección potencial sino más bien se refiere a la observada.

Como se muestra en el Cuadro 5.14, las tasas efectivas de protección calculadas para las cuatro áreas estudiadas, corroboran la existencia de una protección efectiva mayor para las grandes empresas que para las pequeñas.

Para la mayoría de los sectores, las grandes empresas muestran una tasa de protección efectiva mayor. Este es el caso del procesamiento de carne, productos lácteos, panadería y repostería, otros productos alimenticios y procesamiento de madera. La TEP es muy similar para las más grandes y pequeñas empresas en las ramas de ropa y calzado de cuero. La única rama en la cual las pequeñas empresas reciben mayor protección efectiva es en la de vegetales y frutas. Las distorsiones que se dan en el mercado de insumos han afectado el comportamiento de las pequeñas empresas las cuales, a pesar de estos problemas, aun muestran una eficiencia económica más alta que la de las grandes empresas, como se discute en el Capítulo 1.

Cuadro 5.14. Tasa Efectiva de Protección para las Pequeñas y Grandes Empresas en las Areas de Procesamiento de Alimentos, Ropa, Zapatos de Cuero, y Muebles de Madera (1985)

Areas		t1	t2	Pequeña/ Mediana	Grande
Procesamiento de carne	(3111)	32.7	15.8	36.4	41.1
Productos Lacteos	(3112)	29.6	14.6	32.2	50.2
Vegetales/Frutas					
Procesadas	(3113)	33.4	15.5	58.7	38.2
Panadería y Repostería	(3114)	34.8	16.6	35.9	37.5
Otros Productos					
Alimenticios	(3121)	34.6	26.5	-	41.0
Ropa	(3220)	34.7	13.7	56.3	55.5
Calzado de Cuero	(3240)	17.6	17.4	58.7	55.3
Procesamiento de Madera	(3320)	16.7	17.3	20.2	45.4

Donde: t1 es la tarifa nominal sobre productos terminados y t2 es la tarifa nominal sobre insumos.

Fuente: Cálculos del equipo de estudio.

Recommendaciones

1. Consideramos que al establecerse un nuevo sistema arancelario se procure otorgar una protección más equitativa entre las empresas grandes y pequeñas.
2. Recomendamos que se proceda a eliminar las distorsiones en el mercado de insumos tan pronto como sea posible. En particular, es importante que se tomen medidas para extender el acceso de las pequeñas empresas a los insumos directamente importados. También, como una medida clave para eliminar estas distorsiones, creemos que es urgente hacer todo esfuerzo posible para acelerar la reforma del programa arancelario.

Impacto sobre el Mercado de los Productos Finales

Uno de los problemas característicos que enfrentan las pequeñas empresas es la dificultad para encontrar un mercado. Cuando se trata de mercados de exportación, esta desventaja se acentúa aún más. Aunque los resultados de las entrevistas indicaron que las pequeñas empresas saben poco acerca de los mercados de exportación, están interesadas en exportar, ya que se dan cuenta que las limitaciones del mercado nacional son una barrera importante que las ha forzado a operar a muy bajos niveles de uso de su capacidad instalada (aproximadamente 45 por ciento como promedio). Las pequeñas empresas son las que presentan las tasas de uso de su capacidad instalada más bajas. De acuerdo a la información obtenida por el equipo de trabajo, el uso de la capacidad instalada para la pequeña empresa varía entre el 30 y 40 por ciento, mientras que la mediana empresa presenta una tasa de utilización entre el 40-50 por ciento. Aun las empresas grandes muestran tasas muy bajas de capacidad de utilización, las cuales varían del 45-55 por ciento.

Las políticas de comercio actuales actúan en contra de la pequeña y mediana empresa en varias formas. Proveen incentivos para promover el crecimiento de las industrias grandes intensivas en capital en lugar de las intensivas en mano de obra. Y discriminan en contra del sector de exportaciones no tradicionales donde las empresas pequeñas y medianas potencialmente podrían entrar al mercado.

Un ejemplo del tal discriminación es la reciente ley (Decreto 37/87) en donde se establecen las zonas industriales de procesamiento (ZIP). Esta ley establece que las empresas deben tener como mínimo un capital de dos millones de lempiras para poder ser elegibles para operar en estas zonas. Otro ejemplo de discriminación en contra de las pequeñas empresas es la reciente Ley de Importación Temporal (Decreto 190-86), la cual establece que las empresas elegibles generen como mínimo 25 empleos directos.

Recomendaciones

1. Consideramos importante que el GDH haga una evaluación en la que se sopesen las implicaciones de usar el sistema arancelario como un instrumento de política alterno al ajuste de la tasa de cambio. Desde el punto de vista de la pequeña empresa, los costos de una política comercial restrictiva se extienden más allá de las implicaciones de una combinación sectorial de productos. Recomendamos que se acelere la implantación de la reforma arancelaria, para lo cual es necesario que se apruebe el nuevo proyecto arancelario.
2. Creemos que el presente sistema arancelario es incompatible con los esfuerzos del GDH para estimular las exportaciones en general y las exportaciones no tradicionales en particular. De allí que veamos la necesidad de que se tomen las medidas para corregir el sesgo en contra de las actividades no tradicionales tales como para el procesamiento de alimentos, ropa, calzado y el procesamiento de la madera, considerados subsectores en donde se utiliza una tecnología más intensiva en mano de obra y se incorpora a un mayor número de pequeñas empresas.

3. Sugerimos también que las medidas de protección en contra de la competencia de importación se aplique en forma selectiva, de manera que se enfoque hacia un pequeño número de productos. Básicamente, consideramos que debe restringirse a los sectores en donde Honduras tiene una ventaja comparativa (industrias intensivas en mano de obra). Asimismo, recomendamos que esta protección se ofrezca a los subsectores que permanecen abiertos para la entrada de nuevas empresas pequeñas.
4. Recomendamos que se conduzca un estudio para evaluar la estrategia de crecimiento promovido por las exportaciones, con el propósito de investigar su impacto en el crecimiento de la economía nacional (especialmente en términos del aumento de los productos finales y generación de empleo). Consideramos que este estudio es de vital importancia para obtener una mejor comprensión sobre como opera la economía hondureña, en vista de que hasta el momento se desconoce el vínculo entre el sector exportador y otros sectores de la economía. Es conveniente que este estudio también examine el tema de los vínculos entre el sector formal e informal de la economía a fin de contar con más elementos de juicio para diseñar políticas de industrialización y comercio más acordes con la realidad del país.
5. Finalmente, consideramos que una vez que se concluya el estudio arriba mencionado, sería conveniente establecer y poner en práctica una clara política comercial que sea consistente con una política de industrialización. Sugerimos que esta política contemple no sólo la promoción de exportaciones sino también un proceso de la substitución de importación gradual y cuidadoso dentro de un ambiente de política neutral.

Tipo de Cambio

Como dijimos al principio, la política cambiaria vigente ha afectado a la industria en su totalidad y a las empresas pequeñas en particular. La existencia de varias tasas de cambio y de una rígida política dirigida a mantener la paridad del Lempira frente al dólar ha generado una serie de distorsiones en la economía de Honduras. En este sentido se observa que la

existencia de aranceles altos y el tipo de cambio sobrevaluado han proporcionado grandes incentivos para el contrabando, actividad que pudiera haber aumentado durante los últimos años y afectado principalmente a los productores tradicionales. Aunque no se conoce claramente la dimensión de esta actividad, en los últimos años sus efectos se han percibido fuertemente en la economía.

Se estima que para mediados de 1986 dicho contrabando alcanzaba más de los L. 700,000 al año, generando una pérdida en ingresos fiscales de más de L. 300,000. Este documento hace mención sobre la pérdida de empleos a causa de esta actividad ilegal, y plantea algunas medidas que podrían tomarse para reducir los niveles del contrabando.

Los resultados de la investigación indican que el contrabando es un problema serio para la economía. Los gerentes de las empresas de confección de ropa y calzado calificaron al contrabando como el principal problema que enfrentan. En muchos casos, las importaciones de contrabando han reducido sus ventas en un 30-50 por ciento. La información sobre ventas y empleo de las empresas hondureñas se exhibe en el Cuadro 5.15, el cual muestra, en promedio una enorme reducción en las ventas durante los últimos cuatro años. Considerando que estas ventas deben aumentar por lo menos al mismo ritmo que la población, la caída en ventas y empleo mostradas en el Cuadro es un indicativo de los grandes problemas en estos subsectores. El único momento en el cual se vio un incremento en el número de empleados fue en la empresa de industria de ropa número 2, cuyo empleo aumentó de 77 a 95. En este caso, sin embargo, dada la disminución en el nivel de productos finales en este sector, el aumento en el número de empleos pudo haberse debido al aumento de trabajadores a medio tiempo.

Cuadro 5.15. Cantidades de Ventas en Lempiras y Empleo de Empresas Hondureñas Afectadas por el Contrabando (1983-86)

	1983	1984	1985	1986
<u>Destileria</u>				
Empresa <u>+1</u>				
Ventas	18,007,936	20,155,538	19,879,954	19,167,716
Empleados	121	124	133	96
Empresa <u>+2</u>				
Ventas	820,631	833,692	603,242	544,925
Empleo	27	25	23	18
<u>Ropa</u>				
Empresa <u>+1</u>				
Ventas	1,926,993	1,683,475	1,166,488	546,641
Empleo	40	42	30	22
Empresa <u>+2</u>				
Ventas	3,600,292	3,713,355	3,694,551	1,987,265
Empleo	77	83	110	95
<u>Cosméticos</u>				
Empresa <u>+1</u>				
Ventas	1,231,000	1,015,376	1,245,000	1,199,000
Empleo	26	16	18	16
Empresa <u>+2</u>				
Ventas	4,364,911	3,301,627	1,916,900	2,061,116
<u>Vendedor de Insumos</u>				
<u>Agrícolas al por Mayor</u>				
Ventas	6,691,994	7,288,740	6,640,711	6,078,881
Empleados	73	69	64	61

Fuente: Cámara de Comercio Hondureña.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, la incapacidad de las empresas hondureñas de competir con las importaciones de contrabando, empezó tan sólo hace tres años y ha empeorado desde principios de 1987. En estos casos, por lo tanto, no se debió a que las fábricas de otros países eran más eficientes que las de Honduras. Aún los gerentes de las empresas multinacionales se quejaron de que ellos ya no podían competir con los mismos artículos producidos por las fábricas de El Salvador, Guatemala y México. Por ejemplo, la industria licorera de Honduras ya no puede competir en contra de las importaciones provenientes de Nicaragua, las cuales tienen una tasa de cambio increíblemente sobrevaluada. En julio de 1987, la tasa de cambio oficial de Nicaragua era de 70 Cordobas por Dólar; en el mercado paralelo era de 8,000 por Dólar.

Es necesario hacer mención de otro aspecto relacionado con la política cambiaria emprendida por este gobierno. Las distorsiones generadas por el sistema de autofinanciamiento son muy significativas. De hecho, este sistema que permite a los importadores pasar por alto la tasa de cambio oficial, se ha desarrollado significativamente desde su establecimiento. En 1986, representó casi el 30 por ciento de las importaciones totales. El Cuadro 5.16 muestra como se distribuye la autorización de importaciones entre los grupos por orden de prioridad y revela que durante este período las autorizaciones han aumentado solamente para los grupos prioritarios 1 a 5. Las otras categorías han experimentado una baja en la aprobación de autorizaciones. Debido a la falta de información, fue imposible desglosar por categoría el número total de importaciones autofinanciadas. Con esta información se habría podido identificar los usuarios del sistema.

Durante los últimos años ha surgido otra distorsión importante en el sistema de autofinanciamiento. Tales prácticas funcionan de la siguiente manera: el importador solicita autorización para importar dentro del sistema de autofinanciamiento; asimismo solicita autorización para importar utilizando

Cuadro 5.16. Autorización de Importaciones por Grupo Prioritario
(FOB en millones de Lempiras)

	1984	%	1985	%	1986	%
Prioridad 1	241.2	16.3	240.6	17.6	262.4	18.1
Prioridad 2*	34.5	2.3	31.5	2.3	26.7	1.8
Prioridad 3	643.3	43.3	589.6	43.2	598.4	42.3
Prioridad 4	448.0	30.2	360.5	26.4	383.5	26.4
Prioridad 5	117.6	7.9	141.4	10.5	181.2	12.5
TOTAL	1,484.6	100.0	1,363.6	100.0	1,452.2	100.0
Con divisas	1,144.5	77.1	984.2	72.1	1,041.0	71.7
Auto- financiados	340.1	22.9	379.4	27.9	411.2	28.3

*No incluye aceite.

Fuente: Banco Central de Honduras.

la tasa de cambio oficial del sistema bancario. Una vez aprobada la autorización para la importación autofinanciada (cinco días), el importador compra los dólares en el mercado paralelo para comprar el producto en el exterior. Con la autorización del Banco Central, él puede introducir la mercancía al país. Mientras tanto, ya que también ha solicitado la autorización para importar con dólares del sistema bancario oficial, cuando su solicitud es aprobada, el importador inicia "oficialmente" la operación y se le reembolsa con dólares del sistema bancario oficial. Estos dólares reponen los que el importador había obtenido en el mercado negro.

En este caso, el sistema de autofinanciamiento se usa solamente como un medio para agilizar el lento proceso que toma obtener la mercadería importada a través del sistema de cambio oficial. El único costo que el importador debe cubrir es el interés perdido por el periodo de tiempo que él ha invertido en obtener los dólares en el mercado negro para agilizar el proceso de importación. A pesar de ello, sus ingresos son altos, ya que este procedimiento le permite continuar produciendo sin interrupción, y por lo tanto, incrementar sus ganancias. Para la economía como un todo y específicamente para las pequeñas empresas que carecen de conocimiento y "contactos" adecuados para seguir el mismo procedimiento, esta práctica se vuelve discriminatoria.

Recomendaciones

1. Recomendamos que se lleve a cabo un estudio minucioso sobre el impacto de la sobrevaluación del Lempira en la economía nacional a fin de llegar a un consenso en cuanto a sus consecuencias. Actualmente, el Gobierno de Honduras cree que la devaluación tendría un impacto negativo en la economía. Por su parte, el Banco Central se opone firmemente a cualquier medida que altere la paridad del Lempira respecto al dólar basándose en el supuesto de que las exportaciones de Honduras son inelásticas y las importaciones elásticas.

Consideramos que una devaluación reforzaría el funcionamiento del sector empresarial y evitaría el contrabando, que de no detenerse en el futuro cercano, podría provocar que Honduras sufra grandes pérdidas en su producción, ingresos y empleo. De no hacerse menos atractivo el contrabando, podría hacerse muy difícil eliminar este problema. Una manera para contrarestrar el contrabando es devaluando el Lempira. Al principio la eliminación de los artículos baratos introducidos por el contrabando afectaría a la población de bajos recursos, pero en un mediano plazo el resurgimiento de la actividad de la industria nacional compensaría tales pérdidas. En este caso, el exceso de capacidad productiva en la economía es un factor positivo que permitiría al sector productivo desarrollarse en el corto plazo sin requerir de una inversión adicional.

2. Se recomienda hacer un estudio sobre la actividad del contrabando. El propósito de este estudio sería el de investigar la dimensión e impacto de esta actividad en la economía. Desde el punto de vista del gobierno habría que medir la pérdida de ingresos fiscales. Otro aspecto que podría examinarse es el costo de implantar diferentes métodos alternativos para contrarrestar las actividades del contrabando. La devaluación por sí sola no podría eliminar totalmente el contrabando, por lo que consideramos que si se efectuara una devaluación, esta se lleve a cabo en combinación con otras medidas. Sugerimos que la devaluación del Lempira vaya acompañada de un plan de estabilización diseñado para encaminar a la economía de Honduras hacia el proceso de autodesarrollo.
3. También se recomienda un estudio sobre el funcionamiento del sistema de control de importaciones. La asignación de permisos de importación para autofinanciamiento, por grupos prioritarios, revelaría interesantes resultados y daría la luz sobre el debate acerca del impacto negativo que la devaluación puede tener en las importaciones.

Administración de Aduanas y Sistema de Control

Los artículos eléctricos y de lujo que vienen de los Estados Unidos y Asia entran por Puerto Cortés via la zona libre de Panamá. El ron nicaranguense es introducido libremente por la frontera a través del "punto

ciego"; y diariamente docenas de camiones con ropa y calzado Salvadoreño y Guatemalteco entran al país. Esta situación hace suponer que el contrabando es parte de la vida cotidiana de Honduras.

Por otra parte, la administración de Aduanas de Honduras concede demasiada autoridad a los oficiales de bajo rango. Se cree que algunos de estos oficiales cometen abusos que dan origen al atraso y al cobro excesivo para "acelerar" el proceso de aduanas. El peso de este sistema recae nuevamente, y en forma desproporcionada, sobre las pequeñas empresas con menos información y contactos, las cuales no tienen los recursos para contratar a un personal especial que pueda tratar con estos problemas. Los bajos niveles salariales para los oficiales de aduanas hacen que este sistema sea vulnerable al tipo de abusos indicado arriba.

Recomendaciones

1. Se considera que es urgente actuar para contrarrestar las actividades de contrabando. Dada la magnitud de esta actividad, es posible presuponer que de eliminarse el contrabando, el potencial aduanero y los ingresos por impuestos podrían cubrir los altos costos de supervisión o aumentar los salarios para los oficiales de aduanas. Asimismo, recomendamos que se reorganice la administración de aduanas y que se establezca un sistema eficiente de auditoría para monitorear su funcionamiento. Específicamente, A.I.D y el GDH podrían examinar la posibilidad de contratar a una empresa privada que se encargue de supervisar la administración de aduanas. Otros países en vías de desarrollo que confrontan problemas de aduanas han tenido resultados muy positivos al adoptar esta medida.

CAPITULO 6: PROCEDIMIENTOS DE REGULACION Y PAPELEO

Panorama

La burocracia es una de las principales limitantes que afectan el desarrollo de la pequeña empresa en Honduras. Si bien, en general este papeleo o trámites minan los recursos de todas las empresas, en especial afectan el progreso de las pequeñas empresas ya que las desalienta en su intento por recibir beneficios fiscales, importar o exportar. Las empresas grandes generalmente tienen, ya sea los "contactos" que les permiten tramitar sus asuntos en forma más accesible, o pueden contratar gestores que se encarguen de realizar los trámites. En contraste, las empresas pequeñas no tienen ni los contactos ni el tiempo para tratar con la burocracia. Los microempresarios evitan al gobierno por completo al permanecer sin registrarse, mientras que las pequeñas empresas tienden a evitar cualquier contacto innecesario, aún cuando a la empresa, a la larga, le convenga solicitar los beneficios.

El costo implícito en que incurren las empresas hondureñas al entablar tratos con el gobierno es una forma de gravamen invisible. Al igual que la tarifa de impuesto al usuario, los impuestos "administrativos" se imponen como recargo siempre que el pagador de impuestos trata de obtener servicios gubernamentales. Normalmente, tales costos podrían cubrirse con contribuciones tributarias explícitas. Sin embargo, a diferencia de la tarifa del usuario, los impuestos administrativos son más capciosos debido a la

forma que toman — encubierta fundamentalmente por la gran cantidad de tiempo que pierde el pagador de impuestos debido al papeleo, la inversión que se hace en asesoría legal y gestores, la contratación de economistas para llevar a cabo estudios económicos, y el costo del transporte por las numerosas visitas para tratar su caso.

En la siguiente sección se presenta el estudio sobre diversas actividades para demostrar cuan extraordinario es el papeleo que debe realizarse para efectuar funciones normales de: (1) registro de empresas, (2) clasificación de empresas para recibir beneficios fiscales, y (3) los trámites requeridos para importar y (4) exportar productos. Se obtuvo información de las autoridades nacionales y municipales pertinentes, de abogados y de empresarios. Los costos citados en cada categoría no incluyen las tarifas informales que algunas veces se pagaron para facilitar los trámites.

El Proceso de Registro de Empresas

Todas las empresas, independientemente de su tamaño deben estar registradas para operar legalmente. Sin embargo, las microempresas, no tienen incentivos positivos para registrarse y asimilarse al sector formal. Una vez reconocidas por el gobierno, deben de pagar impuestos sobre ventas y municipales y, para aquéllas que tengan que ver con el procesamiento de alimentos, cumplir con las regulaciones de salud. Por ejemplo, los procesadores de alimentos deben de ser inspeccionados por el Ministerio de Salud para operar legalmente. El lugar de su negocio debe tener piso enladrillado, agua potable, ventilación adecuada, una habitación separada dedicada exclusivamente a las operaciones del mismo, y los empleados deben llevar vestuario especial. Debido a que la mayoría de los procesadores de alimentos no cumplen con estos requisitos, ni con la tarifa anual de L. 100,150 que se debe de pagar, pasan por alto a la ley y optan por operar bajo la licencia de una empresa más grande (generalmente una tienda de abarrotes)

que ya tiene un número de registro del Ministerio de Salud. A cambio de la oportunidad de trabajar bajo la licencia, la microempresa generalmente conviene en compararle todos los insumos de materia prima a la empresa más grande. Este arreglo monopólico generalmente resulta en precios más altos para los microempresarios.

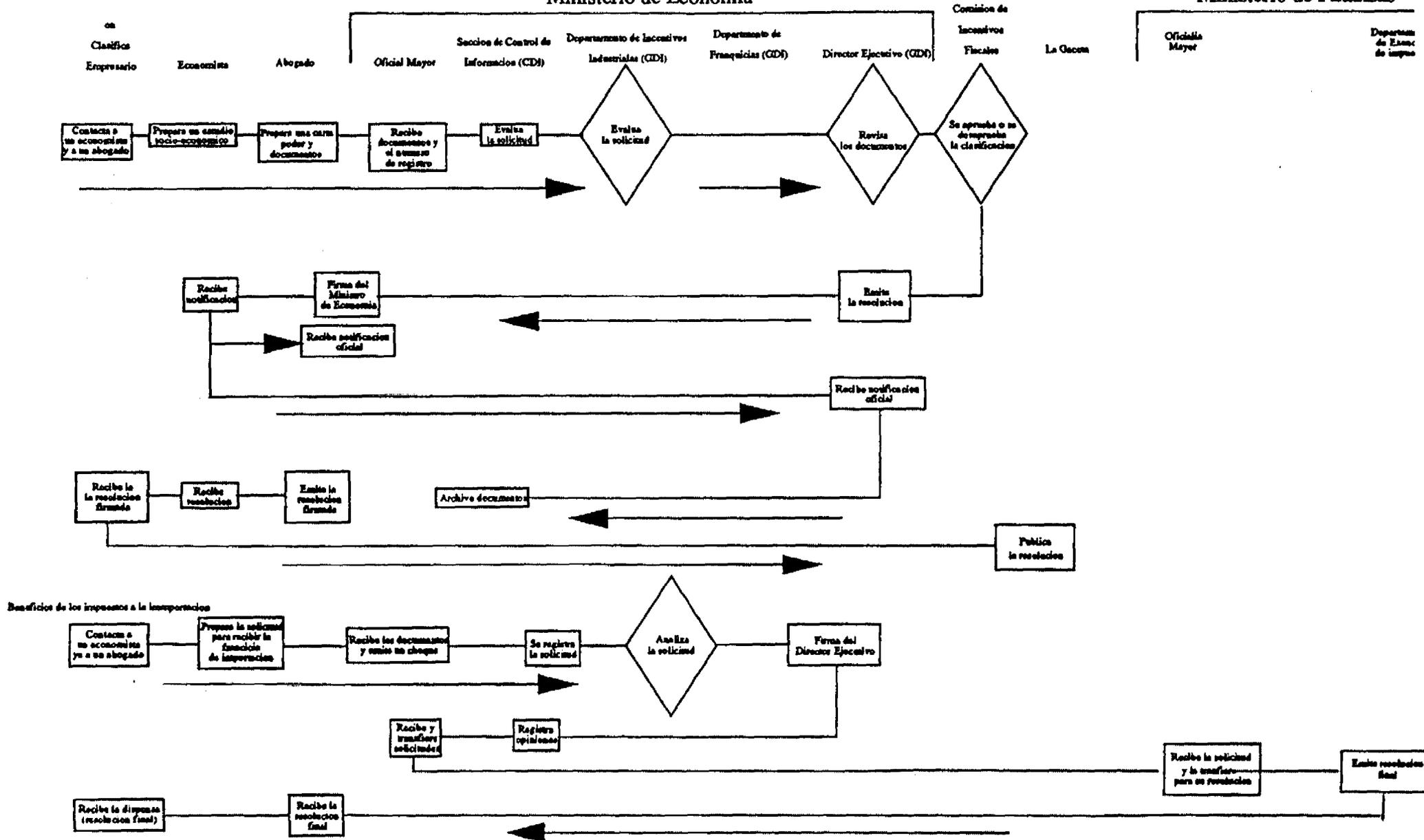
El grado de acatamiento a este estatuto que establece el requisito del registro de todas las empresas varía de municipalidad a municipalidad. En Tegucigalpa es bastante flexible. San Pedro Sula tiene una municipalidad más eficiente, que cuenta con inspectores que constantemente andan en busca de empresas ilegales. Si algún empresario es sorprendido ilegalmente, entonces debe pagar todos los impuestos municipales sobre ventas que debió haber pagado desde que la empresa inició sus operaciones.

El proceso de registro varía según la municipalidad y el tamaño de la empresa. En Tegucigalpa, las empresas con un capital de inversión mayor de L. 5,000 deben de contratar un abogado para que les facilite el proceso de registro; las empresas más pequeñas de Tegucigalpa así como también todas las empresas en San Pedro Sula no necesitan de un abogado. Las tarifas legales fácilmente pueden agregar L. 5,000 al costo de procesar el registro. Los Cuadros 6.1 y 6.2 describen el proceso de registro en Tegucigalpa y San Pedro Sula. En Tegucigalpa, el costo del proceso de registro para pequeñas empresas (con L. 5,000 de inversión) va de L. 62 a L. 362 y toma de 9 a 29 días. Este proceso es más tardado y es más costoso para las empresas más grandes: por lo menos L. 552 (esto no incluye los impuestos por bienes inmuebles y por negocios, los cuales varían) y tarda de 36 días a 68 días. El costo para registrar una empresa en San Pedro Sula es muchísimo más bajo solamente L. 3 — y toma de 13 a 54 días. Sin embargo, se dice que las regulaciones de zonificación son más estrictas en San Pedro Sula que en Tegucigalpa; por lo tanto, para los microempresarios que no cumplen con los reglamentos municipales, es más difícil operar legalmente.

Pasos Requeridos para Clasificar a una Empresa para que Reciba los Beneficios que Otorgan las Leyes de Incentivo Industrial 49 y 681

Ministerio de Economía

Ministerio de Finanzas



Cuadro 6.1
Pasos Necesarios Para Registrar Una Pequeña Empresa en Tegucigalpa
Francisco Morazón

Pasos	Tiempo Aproximado	Costo
I. Para Industrias con un capital de inversión menos de L.5,000		
1. El empresario presenta una solicitud para operar su negocio en papel sellado (de primera clase) o en un papel que tenga el mismo valor en estampillas.	1	1.2 (papel sellado)
2. Si el empresario es propietario de la casa en donde opera el negocio, debe pagar impuestos por bienes inmuebles. Estos impuestos son establecidos por la Municipalidad de acuerdo a las regalías de la zona.	1	Los impuestos varían de L.25-100/al año dependiendo del local.
3. Después de pagar este impuesto, el empresario debe ir al Departamento de Cartografía para obtener su código Catastral sellado y firmado.	1	
4. Si el negocio está ubicado en un área marginal en donde las viviendas aún no han sido inspeccionadas por el GDH, el empresario debe de ir a la oficina de Trabajo Social la cual es parte del gobierno Municipal. Esta oficina emite una nota que declara que el empresario es dueño de la propiedad. Luego la lleva a la Oficina de Ejidios para recibir su código catastral.	1	
5. Una vez que obtiene el Código Catastral, el empresario debe ir a donde está el cajero de la Municipalidad y comprar 2 certificados de L.5 cada uno (uno para zonificación y otro para el Código Catastral).	1	L.10

(continúa)

Cuadro 6.1 (Continuación)

<p>6. Luego lleva ambos certificados y comprobante de que ha pagado todos los impuestos municipales a la Sección de Planificación de la Municipalidad para obtener un permiso para operar su negocio durante 2 meses. El empresario no tiene que pagar impuestos sobre ventas durante este periodo de dos meses. Al cominezo del tercer mes el empresario debe pagar sus impuestos del 5 por ciento sobre ventas; después de que él comienza a pagar sus impuestos sobre ventas, se le emite su permiso para operar legalmente.</p>	5-10	L.100-150
<p>7. Si el negocio es de procesamiento o preparación de alimentos, el propietario debe llevar una muestra de su producto para que el Departamento de Control de Alimentos del Ministerio de Salud haga un análisis del mismo. Los oficiales de Salud deben inspeccionar el lugar del negocio; para que pueda ser aprobada la empresa debe cumplir con los siguientes requisitos sanitarios: piso enladrillado, agua potable, una habitación únicamente para las actividades de preparación de alimentos, ropa especial para que los empleados la usen durante el trabajo, ventilación y limpieza general. Una vez que el negocio es aprobado, debe solicitar un número de registro en papel sellado (de primera clase) y pagar una tarifa de L.100-150 (o más) para obtener un número de registro.</p>	10-15	L.100-150
TOTAL	9-29	62-362
<p>II. Para las Industrias con una Inversión de Capital Mayor de L.5,000</p>		
<p>1. El empresario debe contratar a un abogado y darle una carta poder para presentar la colicidad (en papel sellado de primera clase) para abrir su negocio.</p>	1-3	L.500 L.2 (papel sellado)

(continúa)

Cuadro 6.1 (Continuación)

<p>2. Si el empresario es dueño de la propiedad en donde opera su negocio, debe de pagar el impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente a la tesorería municipal, como se establece en el "Plan de Arbitrios" y la Regulación de Zonificación.</p>	1	varia
<p>3. Después de pagar este impuesto, el abogado debe ir al Departamento de Cartografía para obtener el código Catastral respectivo firmado y sellado.</p>	1	
<p>4. Luego debe de ir al Departamento de Financiero a pagar por el derecho de colocar un rótulo frente al negocio así como también un impuesto por el mismo negocio.</p>	1	L.10 e impuestos por el negocio
<p>5. Luego de pagar estas tarifas e impuestos, el empresario debe ir a la tesorería de la Municipalidad a pagar el impuesto Municipal y comprar dos certificados (uno para zonificación y otro para un código Catastral).</p>	1	L.10
<p>6. Después de pagar lo anterior, el empresario debe de llevar los comprobantes de que el ha pagado todos los impuestos al Departamento de Planificación. Entonces recibe un permiso para poder operar.</p>	1	
<p>7. Luego de recibir su permiso, el propietario debe de organizar su sistema de contabilidad e ir al Departamento de Tributación del Ministerio de Hacienda y a la Municipalidad para que le autoricen sus libros contables. Cada página de los libros mayores deben ser sellados por la autoridad perintente.</p>	30-60	
<p>TOTAL</p>	36-68	L.522 más los impuestos estatales y de negocios.

Cuadro 6.2

Pasos a Seguir para Poder Registrar una Pequeña Empresa en San Pedro Sula

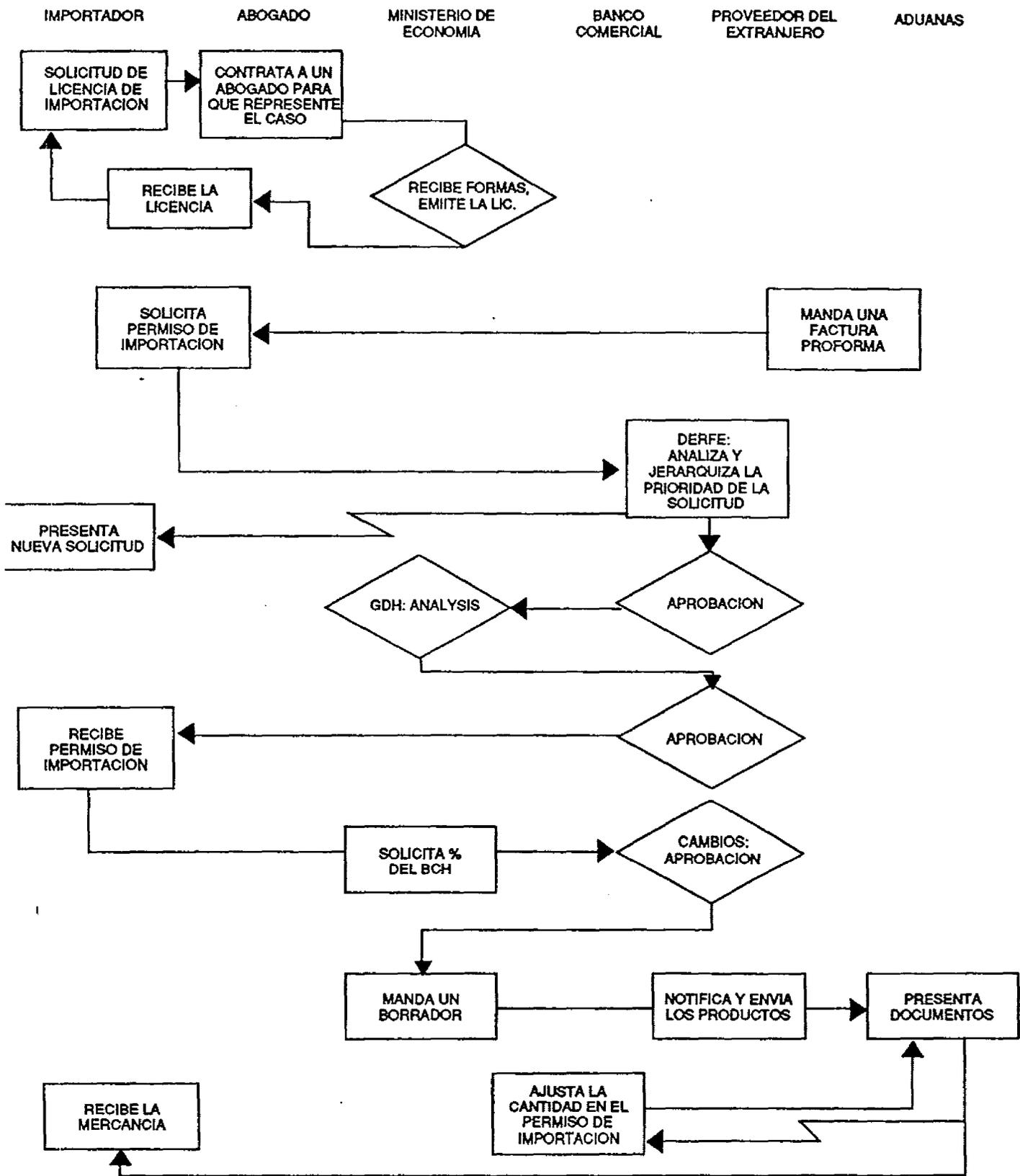
Pasos	Tiempo Aproximado	Costo
1. El empresario recibe un formulario de solicitud de parte de la División de Rentas de la Municipalidad. Después de llenarlo, el debe de comprar una estampilla de L.1 y un certificado de L.2.	1	L3
2. Luego presenta el formulario al secretario Municipal para revisión.	1-2	
3. El secretario Municipal envía el formulario al Departamento de Control de Impuestos de la municipalidad. Este último inscribe el negocio en su lista y determina si la empresa debe impuestos anteriores desde el comienzo de sus operaciones.	1-2	
4. El Departamento de Impuestos envía la solicitud a la "Vocalía de Policía" para inspeccionar el establecimiento. Si no cumple con los requisitos o utiliza el negocio para otros fines entonces el departamento puede negar la solicitud de registro. Luego la solicitud es enviada al Departamento de Control de Impuestos.	3-5	
5. Si los resultados de la inspección son positivos entonces envían la solicitud al Departamento de Planificación Urbana. Este Departamento envía oficiales a inspeccionar el negocio para determinar si está conforme con las regulaciones de zonificación. Si no, la solicitud es denegada.	3-5	

(continúa)

Cuadro 6.2 (Continuation)

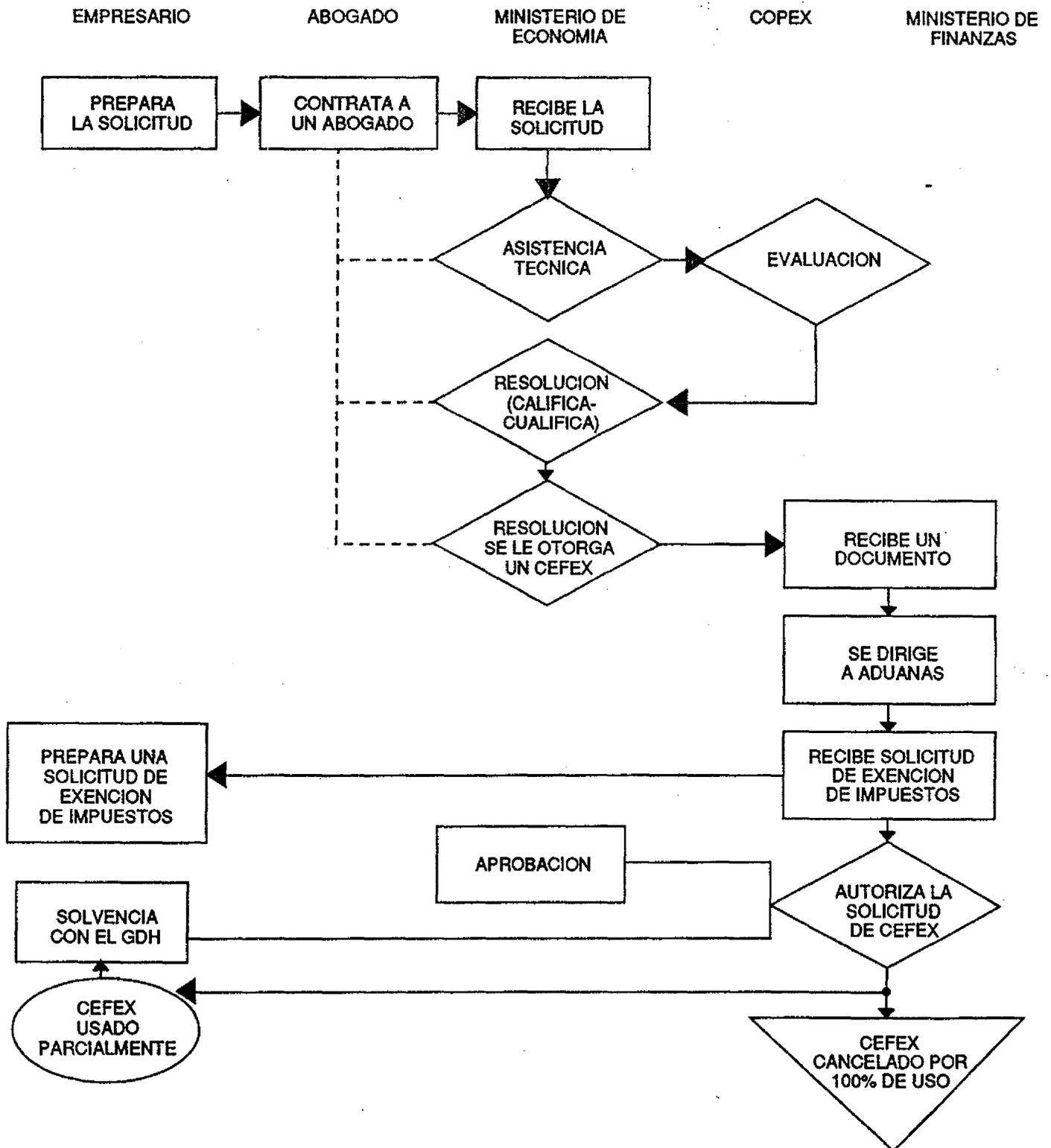
6. Después de que la Planificación Urbana aprueba la solicitud, va a la comisión de Trabajos Públicos y Planificación Poblacional para las últimas recomendaciones y criterios.		
7. Si todo es favorable, la Cororación Municipal discute y analiza las recomendaciones en una sesión que se lleva a cabo cada seis meses. La Corporación está autorizada para dar su aprobación final.	1-15	
8. La solicitud es referida al secretaria Municipal para su certificación.	1-2	
9. La secretaria envía la solicitud certificada a la división de Control de Ingresos la cual prepara una lista que detalla el valor de los impuestos y cuando se deben pagar.	2-3	
10. Un mes después de haber sido registrado el empresario paga los impuestos siguientes: impuesto Municipal, tren de aseo, impuesto sobre bienes inmuebles (en caso de tener propiedades) e impuesto sobre ventas.		
11. Si el negocio involucra procesamiento de alimentos, entonces el empresario debe de obtener un permiso de Ministerio de Salud.	15-20	
TOTAL	13-54	L.3 más impuestos

Figura 6.2
 Procedimiento Oficial para Importar Productos



◇ NIVEL DE DECISION
 □ NIVEL DE COMUNICACION
 ↗ RECHAZO

Figura 6.3
**Procedimiento para Clasificar y Calificar a los
 Productos Bajo la Ley de Promoción de Exportación
 Solicitud de CEFEX**



2436

El Proceso de Clasificación

Teóricamente, el GDH otorga beneficios de impuestos a los artesanos, pequeña y mediana empresa a través del Decreto 681. Pero en realidad, muy pocas empresas pequeñas (solamente 18 en 1985) disponen del tiempo y el dinero para poder cumplir con todo lo que se requiere para poder aprovechar tales beneficios (ver Figura 6.1). Se requiere un estimado de 93-181 días L. 3,100-3,600 para que una empresa pequeña o mediana sea clasificada para recibir exoneraciones de impuestos (ver Cuadro 6.3). Para las empresas grandes el mismo proceso cuesta un mínimo de L. 7,600.

El ser clasificada solamente confiere a la empresa el derecho de solicitar los beneficios. La solicitud toma más tiempo y dinero. Se necesitan unos 11 a 20 días más y L. 47 para empresas pequeñas (L. 52 para las grandes) para poder recibir la aprobación para en efecto recibir los beneficios. El proceso entero de clasificación y aprobación, por lo tanto, toma de 104-204 días y cuesta entre L. 3,147 y 3,647 para las empresas pequeñas y más de L. 7,652 para las empresas grandes.

Una vez clasificada, cada año la empresa tiene que volver a solicitar que le renueven los beneficios y privilegios que le corresponden. Esto requiere que se presente al gobierno una información extremadamente detallada de las operaciones de la empresa (casi 30 páginas de formularios para una empresa de mediana escala) — un proceso extremadamente tedioso y consumidor de tiempo.

Al conversar con los gerentes de las empresas que han pasado por este complicado proceso, éstos señalan que los beneficios no son tan grandes como ellos esperaban. Los Cuadros 6.4 y 6.5 reproducen dos recibos que fueron pagados por dos empresas clasificadas para no pagar impuestos de importación. En el primer caso, el empresario estaba exento de pagar el 24

Cuadro 6.3
Pasos Necesarios para Clasificar una Empresa para que Pueda
Recibir los Beneficios de la Leyes de Incentivos Industriales 49 y 681

Pasos	Numero Aproximado de Dias Necesario	Costo para la Pequeña y Medina Empresa	Costo para la Grande Empresa
Parte 1: Procedimiento para Clasificación			
El empresario contacta a un economista y a un abogado para iniciar el proceso de "trámites" y prepara un estudio socio-económico que se presentará para su clasificación	3-4	L. 1,000	
Los economistas preparan un estudio socio-económico que reuna los requisitos establecidos en los Decretos 49 y 681. Se debe de presentar un original y tres copias	30-60 días	L. 1,500- L. 2,000 (tarifa de economista)	
El abogado prepara una carta poder para presentarse con un estudio socio-económico y una "escritura publica" así como una certificación debidamente registrada en el "Registro de la Propiedad."	8-10	L. 1,500 (este cargo cubre los costos que incurren en los pasos como todo lo que sigue hasta la solicitud es concedida	
El abogado presenta los documentos requeridos por los Decretos 49 y 691 a la "Oficialía Mayor" en el Ministerio de Economía para recibir un número de registro.	1		
Una vez registrado en la "Oficialía Mayor," los documentos son enviados a la Sección de Control e información de la División de Dirección de Industrias (DGI) para ser registrada y se archiva una fotocopia de cada documento.			
Después de ser archivados, los documentos se envían al Departamento de Incentivos Industriales para ser analizados y evaluados.	10 a 20		

(continúa)

Cuadro 6.3 (Continuación)

7.	Si el Departamento de Incentivos Industriales solicita más información, lo cuál ocurre en algunos casos, entonces el empresario y el economista deben brindar los datos adicionales y hacer los ajustes necesarios.	10 a 20		
8.	Después de ser archivados, los documentos se envían al Departamento de Incentivos Industriales para ser analizados y evaluados.	10 a 20		
9.	Si la Comisión está de acuerdo en clasificar a la empresa, entonces el Director de Industrias toma la resolución de transferir el caso a la Oficialía Mayor y al DGI.	15 a 20		
10.	Una vez que la resolución está firmada, el abogado tiene que notificar oficialmente a la "Oficialía Mayor" y al DGI.	2		
11.	Entonces el abogado recibe una copia de la resolución y de todos los documentos que respaldan el archivo de DGI.			
12.	La resolución es publicada en La Gaceta, la gaceta oficial del gobierno.	10	L. 100	L.100
	Subtotal	93-181 días	L. 3,100-3,600	
Parte II: Procedimiento para Recibir Beneficios				
1.	Después de que el empresario ha recibido copias de la resolución, debe presentar una solicitud para la exoneración de impuestos en los artículos necesarios. Un abogado debe manejar este asunto.	2-3	L. 45 L. 2 (Papel sellado de Primera Clase) (Incluye todos los pasos hasta que la resolución de exoneración de impuestos llega del Ministerio de Economía)	L. 50 L. 2 (Papel sellado, de Primera Clase)

(continúa)

Cuadro 6.3 (Continuación)

2.	El abogado presenta la solicitud en papel sellado (Primera Clase) y debe incluir una descripción de las órdenes y ocho copias de la factura proforma. A cambio La Oficialía Mayor emite un recibo de reclamo.	1		
3.	La Oficialía Mayor pasa esta solicitud a la Sección de control de información del DGI para que la registre. A cambio, ellos envían la solicitud al departamento de exoneración de impuestos para su análisis.	3		
4.	Si el departamento de exoneración de impuestos favorece la solicitud, los documentos pasan al Director Ejecutivo para que los firme.	1-5		
5.	Luego de ser firmados, los documentos van de nuevo a la Sección de Control de Información para ser registrados. Luego son enviados a la Oficialía Mayor.	2-4		
6.	La Oficialía Mayor del Ministerio de Economía transfiere los documentos a la Oficialía Mayor/Departamento de Exoneración de Impuestos en el Ministerio de Finanzas para la resolución final.	2-4		
7.	El empresario recibe la resolución final.			
	Subtotal II:	11-20	L. 47	L.52
	Total de Tiempo/Fondos Requeridos para Poder ser Clasificado y Recibir Beneficios.	104-201 días	L 3,147-3,647	L. 7,652 en adelante

Cuadro 6.4. Ejemplo de los Cargos Adicionales y Cuotas Pagadas
por una Firma Clasificada que Importa Levadura

Valor de la Factura de Embarque (CIF) = \$30,660

Exención de Impuestos Aduanales: L.14,948

Cargos Gubernamentales Adicionales: (en Lempiras)

Derechos Arancelarios	995.14
Dec. 54	3,066.00
Dec. 59	763.87
Servicio Consular	6.06
Servicio de Administración	3,066.00
Fomento Industrial	896.88
CONADI	1,494.81
Servicio ENP	833.29
Papelera	30.00
Servicio y Registro Aduanal	<u>240.16</u>

Total de Cargos Gubernamentales	11,392.21
---------------------------------	-----------

Impuestos Aduanales:

Caricom	60.0
Fotocopias	3.00
Redestino	24.00
Custodia	150.00
Mozos Descarga	80.00
Formulario ARCA	13.00
Acta. Constancia de Averia	100.00
Permiso Recursos Naturales	25.00
Extra Aduana	150.00
Extra Control Alimento	10.00
Otros	20.00
Comisión	<u>456.60</u>

Total de Cargos Aduanales	1,091.60
---------------------------	----------

TOTAL	<u>12,483.81</u>
--------------	-------------------------

**Cuadro 6.5. Ejemplo de los Cargos Adicionales y Cuotas Pagadas
por una Firma Clasificada que Importa Propionato de Calcio**

Valor de la Factura de Embarque (CIF) = \$5,190.00	
Exención de Impuestos Aduanales:	
Impuesto ad valorem	L.1,557.00
Impuesto específico	<u>66.36</u>
Exención Total	1,623.36
Cargos Gubernamentales Adicionales: (en Lempiras)	
Dec. 54	519.00
Servicio Consular	6.06
Acarreo y Estiba	33.18
Servicio de Administración	519.00
Fomento Industrial	97.40
CONADI	162.34
Papelera	30.00
Supervisión y Registro Aduanal	<u>116.36</u>
Total de Impuestos Gubernamentales	1,483.39
Cargos Aduanales Adicionales:	
Transporte	101.36
Fotocopias	2.00
Formulario ARCA	13.00
Examen Preliminar	30.00
Permiso Recursos Naturales	25.00
Otros Gastos	20.00
Comisión	<u>143.80</u>
Total de Impuestos Aduanales	<u>335.161</u>
TOTAL	<u>1,818.50</u>

Tabla 6.6

Procedimientos Necesarios para Importar Productos

Pasos	Tiempo Aproximado (en días)	Costo para la Pequeña y Mediana Empresa	Costo para Grandes Empresas
<p>1. El importador representado por su representante legal, debe solicitar una licencia de importación de CENTREX si el valor del importe excede a L. 5,000.</p> <p>Esta solicitud debe de ir en papel sellado (de Primera Clase) y debe de contener todos los formularios relevantes. Además una fotocopia de la membresía de la empresa en la Cámara de Comercio o una Asociación Industrial, un testimonio de incorporación, y un certificado de pago de impuestos (impuesto municipal y sobre rentas) deben presentarse también.</p>	1 - 2	<p>L. 100 (en abogado) L. 2 (papel sellado de primera clase) L. 50 (en estampillas)</p>	<p>L. 100 (en abogado) L. 2 (papel sellado de primera clase) L. 50 (en estampillas)</p>
<p>2. El empresario debe entonces pagar una tarifa a la Oficina de Administración de Ingresos en la Tesorería General del Gobierno para obtener la licencia de importación. Esta tarifa varía entre L. 25 y L. 200, de acuerdo al capital de inversión de la empresa.</p>	1 - 2	L. 25 - 100	L. 200
<p>3. Una vez que el empresario (importador) tiene su propia licencia de importación, pide a su proveedor en el exterior una factura proforma. Esta factura se solicita para recibir un permiso de importación o para solicitar exenciones de impuestos. El último caso ocurre si el importador es clasificado para poder recibir beneficios del GDH.</p>	15 - 20	-	-
<p>4. El importador lleva su factura proforma a DERFE (Departamento Regulador de Financiamiento Exterior) al Banco Central para solicitar divisas/permiso de importación. Este permiso tiene un período de vigencia de nueve meses.</p>	1	-	-

(continued)

250

Tabla 6.6 (Continued)

Pasos	Tiempo Aproximado (en días)	Costo para la Pequeña y Mediana Empresa	Costo para Grandes Empresas
5. DERFE analiza la solicitud de permiso de importación utilizando una lista que clasifica la prioridad de los artículos de importación. Si la solicitud es denegada el importador debe de esperar por lo menos 15 días antes de someter una nueva solicitud a DERFE.	15 - 20	-	-
<u>PARA ARTICULOS CLASIFICADOS 1, 2, o 3</u>	15 - 20	-	-
6. Si DEFRE concede el permiso entonces los documentos son enviados a DGI. DGI analiza la solicitud y determina si el artículo importado es producido domésticamente. Si hay exceso de abastecimiento de producción doméstica, entonces la solicitud de importación es denegada. Si no, entonces DGI fallará a favor del importador.			
7. DGI envía su dictamen a DEFRE para que este último lo apruebe. El tiempo requerido para recibir un permiso de importación varía de 30-180 días, dependiendo de la clasificación en cuanto a la prioridad del producto. Los productos con la prioridad más baja (#5) pueden necesitar un año para ser aprobados o nunca llegar a ser aprobados o ser oficialmente denegados. El permiso de divisas es válido por solo 90 días. Si el importador no utiliza el permiso en 90 días, entonces debe de volver a aplicar a DERFE y se repiten los pasos del 4-7.	30 - 180	-	-
8. Luego el empresario lleva el permiso de importación al banco comercial. El banco solicita divisas al Departamento de divisas del Banco Central.	15 - 30	-	-

(continued)

Tabla 6.6 (Continued)

Pasos	Tiempo Aproximado (en días)	Costo para la Pequeña y Mediana Empresa	Costo para Grandes Empresas
9. Una vez que las divisas han sido efectuadas por el Banco Central (o el importador deposita divisas obtenidas por otros métodos), el banco comercial abre una carta de crédito o giro a la vista (sight draft). El importador puede recibir financiamiento del banco comercial o planes especiales de financiamiento para exportación.	10.	-	-
10. Luego de notificar al banco del proveedor de la apertura del giro a la vista/CDC, el proveedor procede a exportar la mercadería.	30 - 90 (hasta que llega el producto)	-	-
11. Luego de que la mercadería importada llega a Aduanas de Honduras el empresario debe viajar al puerto de entrada a presentar todos los documentos y pagar todos los cargos.	5 - 10	Estos cargos suman casi el 75% de los impuestos exonerados.	-
12. Si el valor de la mercadería citada en la factura actual difiere del valor citado en el permiso de importación, entonces el importador debe regresar a DEFRE para ajustar la cantidad en el permiso de importación.	1	-	-
13. La mercadería es recibida u transportada a la empresa.	1	-	-
TOTAL	126 - 388	L 277 - 352	

por ciento de un impuesto ad valorem (L. 14,948) por un embarque de levadura con un costo de \$300,660. Sin embargo, de todos modos tuvo que pagar derechos por L. 11,690 a el GDH incluyendo una carga substancial de apoyo a CONADI (un banco de desarrollo industrial que se encuentra en bancarrota), más L. 1,091 para el agente de aduanas. Entre los otros cargos posteriores se tuvo que pagar una tarifa adicional de L. 150, para que la compañía pudiera obtener la entrega directa de mercancías de fácil descomposición en vez de que fueran almacenadas en la bodega de aduanas, y una comisión para el agente de aduanas de L. 456.60. El total de las tarifas pagadas fue de cerca del 20 por ciento del valor del embarque. En el segundo caso (Cuadro 6.5) el valor de las tarifas pagadas (L. 1,818.50) excedían a la cantidad de la exención del importe de derechos de aduanas.

Procedimientos de Importación

El proceso para la importación de productos es extraordinariamente complicado. Se requiere un estimado de 126-388 días para que un importador atraviese por el proceso oficial (ver Figura 6.2 y el Cuadro 6.6). Gran parte de este atraso se origina en el Banco Central, el cual puede atrasar la obtención de divisas hasta por un año (o negar el permiso). Por ejemplo, los repuestos ocupan el cuarto lugar en la lista de las cinco categorías principales; por eso, los empresarios que desean pasar por el proceso oficial pueden verse en la necesidad de tener que esperar hasta seis meses para recibir un permiso de importación.

Debido a que las empresas pequeñas no disponen del tiempo ni de los costos que se requieren para importar directamente los productos, se ven obligadas a recurrir a los comerciantes importadores locales. En nuestro estudio, algunas empresas pequeñas se quejaron de que esto significa que tienen que conformarse con aceptar productos de calidad inferior. Las empresas grandes, que no pueden darse el lujo de parar su planta mientras

Cuadro 6.7
 Procedimientos Necesarios para Recibir los Beneficios
 de la Ley Temporal de Importaciones

Pasos	Tiempo Aproximado Requerido (en días)	Costo
1. Una empresa industrial o agroindustrial con 25 trabajadores por lo menos que produce productos no tradicionales y está interesada en recibir beneficios de la Ley Temporal de Importaciones, debe preparar una solicitud en papel sellado (de primera clase) y adjuntar una fotocopia de su testimonio de incorporación.	3 - 6	L. 4 (papel sellado)
2. El empresario debe contactar a un abogado para preparar una carta poder y presentar la solicitud a la Oficialía Mayor en el Ministerio de Economía.	2 - 3	L. 500
3. La Oficialía Mayor del Ministerio de Economía recibe la solicitud y la refiere a la sección de Control e Información de la Dirección de Industria para que sea registrada.	1	

(Continúa)

Cuadro 6.7 (Continuación)

4.	Luego que ha sido registrada en la sección de Control e Información, el documento pasa al Departamento de Regulaciones y Exoneraciones para su dictámen.	5 - 10	
5.	Luego que se ha hecho el dictámen, los papeles son enviados al Director de Industrias para una resolución final.	2 - 3	
6.	La resolución final es referida a la Oficialía Mayor en el Ministerio de Economía para obtener la firma del Ministro. Los documentos regresan a la Oficialía Mayor, la cual notifica al abogado.	2 - 3	
7.	Luego de que el empresario obtiene la resolución la debe de publicar en el periódico oficial del gobierno en un periodo de 10 días después de que ha sido firmada.	1 - 3	
	TOTAL	16 - 29	L. 504

ANEXO A: METODOLOGIA

esperan a que lleguen las importaciones, evaden el sistema viajando al país del proveedor, pagando por adelantado con moneda adquirida a precios muy altos en el mercado paralelo o haciendo sus depósitos en el exterior, y luego esperan a que el embarque con su mercadería llegue a Honduras. Si los productos importados son pocos, los lleva al país como parte de su equipaje. De igual forma tienen que esperar un tiempo para recibir un permiso de importación, pero el tiempo se reduce considerablemente si pueden recurrir a su propia fuente de obtención de divisas.

Las compañías que producen exportaciones no tradicionales y emplean por lo menos a 25 trabajadores pueden presentar su solicitud para recibir los beneficios bajo la Ley de Importación Temporal. Estos beneficios incluyen una franquicia o exención de impuestos a la importación, impuestos sobre ventas de insumos, y en algunos casos, impuestos sobre la renta. El proceso para solicitar los beneficios requiere de los servicios de un abogado, lo que implica un costo de casi L. 600 y toma de 16-29 días (ver Cuadro 6.7 y Cuadro 6.8).

Procedimientos de Exportación

Los procedimientos para exportar productos no-tradicionales se han simplificado significativamente desde que se estableció el Centro de Trámites de Exportación (CENTREX). Este centro único maneja todo el papeleo necesario para la exportación de productos. El proceso puede tomar tan solo cinco días y costar L. 155-168. Pero aún así, se dan grandes demoras en las aduanas de Honduras donde los productos tienen que, previamente a su exportación, ser certificados. Un exportador, por ejemplo, se quejó de que su embarque había sido demorado un mes en aduanas, lo que le ocasionó la pérdida del plazo de su embarque, y que su importador cancelara el pedido.

Cuadro 6.8
Procedimientos Necesarios para Exportar Productos

Pasos	Tiempo Aproximado Requerido (# de días)	Costo
1. El exportador, representado por su apoderado legal, solicita su licencia de CENTREX (Centro de Tramites de Esportación) presentando su solicitud en papel sellado (primera clase) el cual debe de contener toda la información que CENTREX solicita. Debe de incluir una fotocopia de su membrestia en la Camara de Comercio o asociación industrial, testimonio de incorporación y certificado del pago de impuestos.	1	L. 100 (Abogado) L. 2 (papel sellado) L. 50 (sellos)
2. SI el exportador va a exportar animales vivos, productos agricolas, mariscos o ganado, debe de obtener permiso especial del Ministerio de Recursos Naturales. Debe de completar un formulario especial hecho por CENTREX para recibir un juicio favorable de la Dirección de Comercio Interior en el Ministerio de Economía.	1	L. 3 (papel sellado) Exportación de productos agricolas L. 1 (papel sellos) L. 1 (sellos)

(continúa)

Cuadro 6.8 (Continuación)

- | | | |
|---|----------|--|
| <p>3. Si el exportador está enviando comida envasada y/o bebidas, las cuales son reguladas por el Departamento de Control de Alimentos en el Ministerio de Salud Pública, debe solicitar un permiso del Departamento de Control de Alimentos. Debe incluir el permiso de operación de su fábrica junto con su solicitud.</p> | <p>1</p> | <p>L. 2 (papel sellado)
L. 3 (certificado de origen)</p> |
| <p>4. Si el prproducto exportado está amparado bajo el "Sistema General de Preferencia," SGP, el exportador debe tener el certificado original emitido por el Ministerio de Economía.</p> | <p>1</p> | <p>L. 2 (papel sellado)
L. 3 (certificado de origen)</p> |
| <p>5. Luego de obtener los permisos especiales que arriba mencionamos, el exportador debe llenar una declaración de exportación que recibirá de una División de Banco Central estacionada en CENTREX. Debe de enviar esto más una copia del testimonio de incorporación, el original y una copia de la licencia de exportación y una copia de su tarjeta de registro de impuestos para poder obener una autorización de exportación de DEFRE.</p> | <p>1</p> | <p>L. 1.50 (fotocopias)</p> |

Cuadro 6.8 (Contiuación)

6. Después de obtener permiso del Banco Central, el exportador o su apoderado legal deben presentar todos los documentos necesarios a una división de Ministerio de Hacienda estacionada en el CENTREX. Esto incluye todos los papeles de exportación, facturas comerciales, conocimiento de embarque, declaración de exportación autorizada por el Banco Central, certificado de origen, etc. El personal autorizado del Ministerio de Hacienda provee un certificado que debe ser presentado en aduanas.	1	L. 2 (papeles de exportación)
7. El exportador debe presentar en el puerto de salida todos los documentos descritos previamente.	1	

Cuadro 6.9
Procedimientos Necesarios para Clasificar Productos
no Tradicionales bajo la Ley de Promoción
de Exportación: Mecanismo de CEFEX

Pasos	Tiempo Aproximado Requerido (en días)	Costo
1. Un empresario que produce productos no tradicionales y desea recibir beneficios amparados por la Ley de Promoción de Exportación debe pedir la clasificación de sus productos.	2-3	--
2. El empresario contacta a un abogado para que prepare una carta poder y para que presente su solicitud.	1-2	L. 300 - 500 L. 2 (papel sellado) L. 50 (sellos)
3. El abogado presenta la solicitud a la Oficialta Mayor del Ministerio de Economía y recibe un número de registro.	2-3	--
4. La Oficialta Mayor del Ministerio de Economía envía los documentos a la Secretaria Técnica para ser analizados y evaluados.	3-4	--

(continúa)

Cuadro 6.9 (Continuación)

5.	La Secretaría Técnica de COPEX envía los resultados de este análisis a COPEX para un "Dictamen"; COPEX determina si el producto va en la categoría del 10 o 15% de acuerdo a varios criterios.	2-2	--
6.	El dictamen, ya sea que haya sido favorable o desfavorable, vuelve al Ministerio de Economía para emitir una resolución y clasificar el producto.	3-5	--
7.	Si es favorable, El Ministerio emite una resolución que concede un CEFEX (Certificado de Promoción de Exportación). Este es luego transferido a la Oficialía Mayor del Ministerio de Hacienda.	2-3	--
8.	La Oficialía Mayor del Ministerio de Hacienda remite la resolución a la Secretaría de Ingresos en la Oficina Central de Aduanas.	1-2	--
9.	Aduanas prepara el CEFEX y luego de eso el empresario solicita al Ministerio de Hacienda la emisión de una declaración que muestre que el individuo ha pagado los impuestos pertinentes.	3-4	--

(continúa)

Cuadro 6.9 (Continuación)

10. Antes de emitir el CEFEX el Ministerio de Hacienda consulta con el Ministerio de Economía para determinar la salud financiera el negocio del empresario.	8-10	--
11. Si se considera que la empresa es capaz de sobrevivir, el Ministerio de Hacienda autoriza un CEFEX para que le tramiten una exoneración de impuestos.	3-4	--
12. Si el CEFEX es solamente parcialmente utilizado, se le devuelve al empresario a fin de que lo pueda utilizar de nuevo.	1-1	--
13. Si el CEFEX es utilizado completamente, entonces se cancela y el empresario debe hacer una nueva solicitud después de seis meses de acuerdo al paso detallado anteriormente.	--	--
TOTAL	31-43	L. 353-552

la Universidad del Estado de Michigan, porque son las que predominan entre las empresas rurales.

La tercera fuente de información fue la recolectada por un equipo. Entrevistamos 47 micro, pequeña, mediana, y grandes empresas en los cuatro subsectores que mencionamos anteriormente. El analista de política laboral/fiscal y el líder del equipo diseñaron e hicieron un examen previo del cuestionario (ver el cuestionario en el Anexo C). Los miembros de este equipo y los dos asistentes de investigación entrevistaron después a empresas de una lista que proporcionó ASEPADE, ANMPI u otras organizaciones. Unas cuantas empresas fueron seleccionadas al azar, pero dada la dificultad para encontrar dichas empresas, aunada a la renuencia de los empresarios para hablar con extraños, fue mejor ser presentado por el representante de una agencia. Este proceso de selección causó naturalmente algunos efectos en los resultados de la investigación — a diferencia de la mayoría de las microempresas, muchas de las entrevistadas tenían acceso al crédito. Tomamos en cuenta estos efectos al analizar los resultados.

Contratamos tres entrevistadores más que acababan de terminar de trabajar en una investigación rural. Debido a nuestro tiempo limitado, recibieron solamente un día de entrenamiento y luego fueron enviados a las empresas seleccionadas. Desafortunadamente, algunos gerentes de las empresas de pequeña escala se negaron a hablar con los investigadores; sin embargo, cuando los miembros del equipo de investigación regresaron para llevar a cabo las mismas entrevistas, fueron bien recibidos y contestaron todas sus preguntas. Se determinó rápidamente que muchos de los gerentes de las empresas grandes se sintieron incómodos al hablar con entrevistadores jóvenes (de aproximadamente 20 años). Por lo tanto, estos entrevistadores fueron destituidos después de tres días y el equipo completó su investigación en Tegucigalpa y San Pedro Sula. Recibimos asistencia del Sr. Alan Lessik, un contratista temporal de la Oficina del Sector Privado de la USAID/Honduras.

Los exportadores de productos no-tradicionales que desean obtener rebajas de impuestos bajo el programa de CEFEX deben de seguir el proceso que muestra la figura 6.3. Los procedimientos son relativamente simples, aunque requieren de los servicios de un abogado y toman de 31-43 días (ver Cuadro 6.9). El costo oscila entre L. 353-552.

Recomendaciones

1. En el caso de las microempresas no registradas, se ve la conveniencia de que el GDH perdone las sanciones (en este caso obligar a que se haga el pago de impuestos no declarados en el pasado) como una medida para incrementar el incentivo para que se afilien al sector formal.
2. Sugerimos que el gobierno considere la posibilidad de simplificar los trámites y documentos para que los empresarios no tengan que utilizar los servicios de abogados para efectuar un registro, clasificación o iniciar un proceso de importación o exportación.
3. Sería conveniente también que el gobierno simplifique los procedimientos actuales a fin de reducir significativamente el tiempo de espera. En principio, se podrían establecer oficinas especializadas en donde pudiera hacerse todo el trámite para registrar a la empresa, avaluos y recaudación de impuestos nacionales, manejar todos los impuestos locales y certificaciones.
4. Recomendamos que el sistema de clasificación se revoque a favor de una política que no discrimine en contra de una empresa según su tamaño o acceso a privilegios especiales.
5. Dada la dependencia que las empresas hondureñas tienen de materia prima, equipo y repuestos importados, consideramos que sería conveniente que el gobierno de Honduras estableciera una sola unidad similar al CENTREX para facilitar la importación de tales artículos. El Banco Central podría reclasificar estos artículos de manera que se les asigne un lugar prioritario en la distribución de permisos de importación.

METODOLOGIA

Tres fuentes de información básicas fueron utilizadas para analizar el ambiente de la política en Honduras. La primera la constituye la información proporcionada por expertos hondureños del Ministerio de Economía, SECPLAN, el Banco Central, Ministerio del Trabajo, la comunidad donante, bancos privados, organizaciones privadas sin fines de lucro, líderes industriales y grupos de representación con quienes sostuvimos una serie de entrevistas en Tegucigalpa y San Pedro Sula.

La segunda fuente de información proviene de datos brutos sobre 216 empresas Hondureñas clasificadas en 1985. Todas las empresas clasificadas deben completar formularios largos y complicados que detallen sus operaciones. En estos formularios, de más de 30 hojas, se solicita información sobre ventas (cantidad, destino), materia prima (cantidad, costo y fuente), empleo (cantidad, tipo, costo), combustible y lubricantes, y todos los demás costos. El valor agregado fue calculado para cada empresa. Usamos cifras agregadas para calcular los indicadores de eficiencia económica discutidos en el capítulo uno. Un subconjunto de 140 empresas clasificadas fueron seleccionadas para calcular la efectividad de las tarifas de protección. Esto incluía toda las empresas clasificadas en los subsectores de procesamiento de alimentos, ropa, calzado de cuero, y de muebles de madera. Estos subsectores fueron escogidos por ser grandes contribuyentes al valor agregado industrial y al empleo, porque incluyen a empresas de todas las escalas y, de acuerdo a la información del estudio que en 1979 llevó a cabo

La información de las empresas clasificadas fue analizada utilizando el Programa LOTUS 123, mientras que la de la investigación fue hecha a mano. Los resultados de la investigación fueron usados principalmente para obtener una idea sobre cuáles políticas afectaban a las empresas y en qué forma. El tamaño pequeño de la muestra, más el sesgo arriba mencionado, impidieron llevar a cabo un estudio estadístico completo.

ANNEX B
SCOPE OF WORK

HONDURASI. SCOPE OF WORK1. PURPOSE

To provide technical assistance under the Employment and Enterprise Policy Analysis Project (EEPA) to carry out a study of the policy framework in which Honduran small and microenterprises operate.

2. BACKGROUND

The Mission intends to complement its project interventions to strengthen the Small and Microenterprise (SME) sector with actions at the policy dialogue level. At such level the Mission would seek reforms in the macroeconomic and institutional setting so as to stimulate entrepreneurial activities and the efficient allocation of resources. The Mission, therefore, needs to determine the policy and legal constraints which are adversely affecting the efficient growth and establishment of SMES and the relative importance of such constraints.

Early in 1987, the Mission, assisted by a team contracted under the ARIES project, began the first phase in developing a new strategy to guide future USAID/H activities in support of SME development. Areas covered were: definition of the characteristics of the SME sector; preliminary identification of constraints to growth of SMES; development of a rationale for supporting the sector; survey of donors and organizations currently supporting SME sector; and a review of the Mission's current strategy and recommendations for a new strategy.

3. SPECIFIC TASKS

A. The Contractor shall systematically examine the policy environment in which Honduran SMES operate, and will analyze the impact on SMES of specific policies including those indicated below. The contractor shall:

(1) Measure the impact on SMES of direct regulatory controls, municipal laws and regulations, zoning, licensing and registration. An important aspect in this connection is determining to what extent the cost of setting up an enterprise in Honduras dampens entrepreneurial drives, is an important source of resource misallocation, penalizes small entrepreneurs and keeps them in the "informal sector".

(2) Analyze the impact on SMES of the current system of interest rate ceilings, credit allocation through specialized lines of credit, substantial real rates of interest, and banking regulations. In such context the contractor shall attempt to answer the questions of how would the elimination of interest ceilings affect the flow of credit to SMES. Likewise they are to analyze the reasons SMES have difficulty in accessing formal credit sources.

Attachment 1 (e)

Based on this analysis and their knowledge of SME programs elsewhere, the contractor will assess the feasibility of reaching the SMES through the formal banking system and provide guidelines, as to how this might be achieved.

(3) Evaluate how present trade tariffs, the system of allocation of import permits, and foreign exchange practices affect small enterprises.

(4) Assess how the tax and fiscal incentives system impacts on small entrepreneurs.

(5) Study the effect on SMES of legislation and regulations covering wages, fringe benefits, severance pay, union activities and industrial regulations, and working conditions.

B. To the extent possible, based on available data, the Contractor shall attempt to quantify the effects of policy and regulations, and policy reform in the above mentioned areas. The Mission is most interested in measuring the effect on the allocation of resources in the Honduran economy and on the efficiency of small enterprises.

C. The Contractor shall recommend policy reforms that are likely to have the most favorable impact on SMES in Honduras. The suggested reforms should be consistent with the Mission's macroeconomic policy dialogue and the economic reform measures being supported under the economic stabilization program. Such policies include encouraging trade liberalization and resource allocation through competitive market forces. In this light, the Contractor shall recommend the strategy the Mission should follow in the SME policy reform process.

D. The Contractor shall recommend what support USAID might provide for the development of local capabilities for policy analysis both in the private and public sectors especially as it relates to the SME sector.

4. REPORTS. The Contractor shall provide an oral debriefing to the Mission and a draft report in English covering the points outlined above three working days before departing Honduras. The report will include an executive summary, major findings, conclusions, and recommendations. The final report should be delivered to the Mission within two weeks of the team's departure from Honduras.

ANNEX C
QUESTIONNAIRES

CUESTIONARIO: PEQUANAS EMPRESAS

No. del Cuestionario _____
 Fecha _____

1. a. Nombre de la Compañia _____
 b. Propietario _____
2. Direccion _____
3. Sector/Actividad _____
4. En que año inicio la empresa? _____
5. Cual es su opinion con respecto al ambiente economico empresarial y como este afecta a su negocio?
6. Como siente Ud. que el sector privado esta manejando la crisis economico actual?
7. Como considera Ud. que el gobierno pudiera contribuir al mejoramiento de esta situacion?
8. Cual es el numero maximo de empleados que su compania ha contratado en cualquier tiempo durante los ultimos seis meses.

	Miembros de la Familia	Otro	Total
a. Dueno(s)	_____	_____	_____
b. Mano de obra no calificada	_____	_____	_____
c. Mano de obra calificada	_____	_____	_____
d. Otro (describa)	_____	_____	_____
Total	_____	_____	_____
9. Cuantos de los trabajadores que no son miembros de su familia han trabajado para usted menos de dos meses _____ Para un año? _____
 Dos Años? _____
10. A. Cuanto es el promedio que Ud paga en su planilla semanal? Esta incluido en este planea su salario?
 B. Como se contrata al trabajador?
 Por obra _____
 Por hora _____
 Por dia _____
 Por semana _____
11. Cuantas horas a la semana trabaja su compania?
12. Como se comparan estas horas con las que tenia hace seis meses? _____ un año? _____

13. Cuales de los siguientes limitantes laborales que afectan su empresa?

a. Ausentismo? Si ____ No ____ Explique:

b. Hay sindicato en su empresa? Si ____ No ____ Explique:

1. Si hay sindicato, es el mismo una fuente de conflictos?
Si ____ No ____ Explique:

2. Si no hay sindicato, han pensando sus trabajadores formar uno
o adherirse a una organizacion sindical?
Si ____ No ____ Explique:

c. Ha tenido problemas de mantener en su empresa sus mejores
trabajadores?
Si ____ No ____ Explique:

14. Si Ud es dueño de los bienes siguientes, cuanto es el capital de su
compañia invertido en:

Tierra: _____
Edificios: _____
Maquinaria: _____
TOTAL: _____

15. Si Ud. alquila algunos de ellos, cuanto pago Ud por mes?

Tierra: _____
Edificios: _____
Maquinaria: _____
TOTAL: _____

16. Cuanto tiempo han sido usadas la maquinaria y equipo mas
importante de su compania? De la maquinaria y equipo listados,
indique cuales estaban nuevas y cuales usadas cuando la compania
las compro.

Tipo de Maquinaria o Equipo	Numero	Años Usado	Nuevo cuando compro
--------------------------------	--------	------------	------------------------

17. De la maquinaria y equipo nuevo listado, cuales fueron fabricadas
en el extranjero?

18. Ha tenido problemas en la adquisicion de repuestos importados?

22. Anticipa Ud. que su produccion en 1998 sera
 mayor _____ menos _____ o igual _____
 que durante el ano 1987?

23. Cual es el maximo que Ud. pudiera producir de su principal producto
 con su capacidad instalada?

24. Que porcentaje de su capacidad instalada esta siendo aprovechada?

25. Cuales son los articulos principales vendidos durante un mes
 corriente?

<u>Nombre</u> <u>Producto</u>	<u>Cantidad</u> <u>Vendida</u>	<u>Precio</u>	<u>Valor</u> <u>Total</u>	<u>A Quien</u> <u>Vendiose</u>

26. Cuales son los obstaculos para el crecimiento de su compania:

Importante Sin Importancia

- a. Dificultades en-contrando mano de obra calificada.
- b. Los requisitos del codigo de trabajo.
- c. La complejidad del sistema de impuestos.
- d. Las exigencia de impuestos.
- e. El no acceso a cre-ditos de banco.
- f. La alta tarifa de intereses cobrada por los bancos.
- g. La alta tarifa de intereses cobrada por otras fuentes de prestamos.
- h. Tramites complica-dos impuesto sobre los negocios por la municipalidad.
- i. Tramites complica-dos impuesto sobre los negocios por el gobierno.

- j. Conocimientos insuficientes del mercado.
- k. Conocimientos insuficientes de practicas de negocio (contabilidad, gerencia)
- l. Conocimientos insuficientes de las leyes.
- m. La intensidad de competencia con otros productos nacionales.
- n. Competencias con los bienes importados.
- o. Dificultad encontrando mejor tecnologia.
- p. Costo para comprar mejor tecnologia.
- q. Problemas obteniendo materia prima.
- r. Otros obstaculos importantes. (especificue)

27. A. Ha sido Ud. subcontratado para producir para otra compania?
- a. Si, frecuentemente _____
 - b. Si, ocasionalmente _____
 - c. No _____
- B. SI SU COMPANIA HA SIDO SUBCONTRATADA FRECUENTAMENTE:
 depende su crecimiento de la subcontratacion?
- a. Si _____
 - b. No _____
- C. SI SU COMPANIA HA SIDO SUBCONTRATADA OCASIONALMENTE O NO HA SIDO:
 que lo previene para realizar mas subcontratacion?
28. A. Ha recibido su compania algunos incentivos especiales del gobierno?
- a. Si _____
 - b. No _____
- B. Si su respuesta es "Si", describalos? (De cual programa/ley)
- C. Si su respuesta es "No", porque no?

29. A. Produce Ud. artículos para exportación?

a. Si: _____ b. No _____

B. Si su respuesta es "Si", describalos

30. Cuales son los mayores obstáculos para la exportación (o para exportar mas) de sus productos?

- a. No conoce las necesidades del mercado extranjero.
- b. No se produce lo que demanda el mercado extranjero.
- c. Nuestros precios son muy altos para venderlo al extranjero.
- d. No sabe como comunicarse con clientes extranjeros.
- e. Se puede vender todo el excedente de producción en el país.
- f. El costo de la materia prima importado es muy alto.
- g. El costo de la materia prima local es muy alto.
- h. La calidad de la materia prima local es muy baja o no es confiable.
- i. Nuestra mano de obra es muy cara.
- j. Nuestros trabajadores no son lo suficientemente expertos o bien calificados.
- k. Es difícil obtener permiso para exportar y cumplir con otras regulaciones aquí en Honduras.
- l. Los costos de transporte para llegar a los mercados extranjeros son muy altos.
- m. Altos impuestos cargados por el gobierno aquí en Honduras.
- n. Es difícil obtener las dispensas que el gobierno ofrece para la exportación.
- o. Otros (liste)

31. Encuentra Ud. una carga muy fuerte para su empresa el pagar los impuestos:

Sobre Ventas? Si _____ No _____

Explique:

Sobre la Renta? Si _____ No _____

Explique:

32. Paga Ud. impuestos sobre la renta?

33. A. Ha recibido Ud. asistencia técnica de alguna agencia privada o gubernamental?

Si _____ No _____

B. En caso de si, de cual organización? Fue muy útil o no le sirvió?

34. Ha recibido un préstamo de:

Fuente	Cuanto recibido	Cuanto reembolso	Periodo del préstamo	Interes Efectivo	Ventajas de esta fuente (ver código)
Familia					
Prestamista					
Banco					
Banco					
Proveedores					
OVP					
Cooperativa					
Otros					

CODIGO:

1. Mas cerca de su casa
2. Mas rapido
3. No se necesita documentos
4. Mas tiempo para repagar
5. No tuve alternativa
6. Mas barato

Quales son los nombres de las pequenas, medianas y grandes empresas que constituyen su competencia?

CUESTIONARIO: MEDIANAS/GRANDES EMPRESAS

No. del Cuestionario _____
Fecha _____

- 1. a. Nombre de la Compañia _____
- b. Propietario _____
- 2. Direccion _____
- 3. Sector/Actividad _____
- 4. En que año inicio la empresa? _____
- 5. Cual es su opinion con respecto al ambiente economico empresarial y como este afecta a su negocio?

7. Como considera Ud. que el gobierno pudiera contribuir al mejoramiento de esta situation?

8. Cual es el numero maximo de empleados que su compania ha contratado en cualquier tiempo durante los ultimos seis meses.

Total

- a. Dueno(s) _____
- b. Mano de obra no calificada _____
- c. Mano de obra calificada _____
- d. Otro (describa) _____

Total _____

9. Cuantos de los trabajadores han trabajado para usted menos de dos meses _____ Hasta un año? _____ Hasta dos Años? _____ Mas de dos Años? _____

10. A. Cuanto es el promedio que Ud paga en su planilla semanal?

B. Como se contrata al trabajador?

- Por obra _____
- Por hora _____
- Por día _____
- Por semana _____

11. Cuantas horas a la semana trabaja su compania?

12. Como se comparan estas horas con las que tenia hace un año?

13. Cuales de los siguientes limitantes laborales afectan su empresa?

a. Ausentismo? Si _____ No _____ Explique:

b. Hay sindicato en su empresas? Si _____ No _____ Explique:

1. Si hay sindicato, es el mismo una fuente de conflictos?
Si _____ No _____ Explique:

2. Si no hay sindicato, han pensando sus trabajadores formar uno o adherirse a una organizacion sindical?
 Si _____ No _____ Explique:

c. Ha tenido problemas de mantener en su empresa sus mejores trabajadores?
 Si _____ No _____ Explique:

14. Cuanto es el capital de su compania invertido en:

Tierra: _____
 Edificios: _____
 Maquinaria: _____
 TOTAL: _____

15. Si Ud. alquila algunos de ellos, cuanto pago Ud por mes?

Tierra: _____
 Edificios: _____
 Maquinaria: _____
 TOTAL: _____

16. Cuantos maquinas aproximadamente se usan en su compania? Cuanto tiempo han sido usadas la maquinaria y equipo mas importante de su compania (5 o 6)? De la maquinaria y equipo listados, indique cuales estaban nuevas y cuales usadas cuando la compania las compro.

Tipo de Maquinaria o Equipo	Numero	Anos Usado	Nuevo cuando compro
-----------------------------	--------	------------	---------------------

17. De la maquinaria y equipo listado, cuales fueron fabricadas en el extranjero?

18. Ha tenido problemas en la adquisicion de repuestos importados?

19. a. Describa los principales materiales (producto materia prima e intermedio) que la empresa utilizo para producir _____ productos durante un mes o un ano?

Clase de Material	VALOR TOTAL	Importado?	De Donde (Pais)

b. Cuanta cuesta por unidad para producir sus productos principales?

Producto	Costo/unidad	Comparison con pequeñas empresas (mas, menos, igual)
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

20. Cual es el nivel actual de produccion en relacion a:

	<u>mas alto</u>	<u>el mismo</u>	<u>mas bajo</u>
Hace un ano	_____	_____	_____
Hace dos anos	_____	_____	_____
Hace tres anos	_____	_____	_____

21. Anticipa Ud. que su produccion en 1987 sera
mayor _____ menos _____ o igual _____
que durante el ano 1986?

22. Anticipa Ud. que su produccion en 1988 sera
mayor _____ menos _____ o igual _____
que durante el ano 1987?

23. Cual es el maximo que Ud. pudiera producir de su principal producto con su capacidad instalada?

24. Que porcentaje de su capacidad instalada esta siendo aprovechada?

25. Cuales son los articulos principales vendidos durante un mes corriente?

<u>Nombre</u> <u>Producto</u>	<u>Cantidad</u> <u>Vendida</u>	<u>Precio</u>	<u>Valor</u> <u>Total</u>	<u>A Quien</u> <u>Vendido</u>
_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____	_____

26. Cuales son los obstaculos para el crecimiento de su compania:

Importante Sin Importancia

- a. Dificultades encontrando mano de obra calificada.
- b. Los requisitos del codigo de trabajo.
- c. La complejidad del sistema de impuestos.
- d. Las exigencia de impuestos.
- e. El no acceso a creditos de banco.
- f. La alta tarifa de intereses cobrada por los bancos.
- g. La alta tarifa de intereses cobrada por otras fuentes de prestamos.
- h. Tramites complicados impuesto sobre los negocios por la municipalidad.
- i. Tramites complicados impuesto sobre los negocios por el gobierno.
- j. Conocimientos insuficientes del mercado.
- k. Conocimientos insuficientes de practicas de negocio (contabilidad, gerencia)
- l. Conocimientos insuficientes de las leyes.
- m. La intensidad de competencia con otros productos nacionales.
- n. Competencias con los bienes importados.
- o. Dificultad encontrando mejor tecnologia.
- p. Costo para comprar mejor tecnologia.
- q. Problemas obteniendo materia prima.
- r. Otros obstaculos importantes. (especifici-

27. A. Ha Ud. subcontratado con otras empresas para producir algo por su compañía?
- a. Si, frecuentemente _____
 b. Si, ocasionalmente _____
 c. No _____
- C. SI SU COMPANIA HA SUBCONTRATADA OCASIONALMENTE O NO LO HA HECHO:
 que lo previene para utilizar mas la subcontratacion?
28. A. Ha recibido su compañía algunos incentivos especiales del gobierno?
- a. Si _____ b. No _____
- B. Si su respuesta es "Si", describalos? (De cual programa/ley?)
- C. Si su respuesta es "No", porque no?
29. A. Produce Ud. articulos para exportacion?
- a. Si _____ b. No _____
- B. Si su respuesta es "Si", describalos
30. Cuales son los mayores obtaculos para la exportacion (o para exportar mas) de sus productos?
- a. No conoce las necesidades del mercado extranjero.
 b. No se produce lo que demanda el mercado extranjero.
 c. Nuestros precios son muy altos para venderlo al extranjero.
 d. No sabe como comunicarse con clientes extranjeros.
 e. Se puede vender todo el excedente de produccion en el pais.
 f. El costo de la materia prima importado es muy alto.
 g. El costo de la materia prima local es muy alto.
 h. La calidad de la materia prima local es muy baja o no es confiable.
 i. Nuestra mano de obra es muy cara.
 j. Nuestros trabajadores no son lo suficientemente expertos o bien calificados.
 k. Es dificil obtener permiso para exportar y cumplir con otras regulaciones aqui en Honduras.
 l. Los costos de transporte para llegar a los mercados extranjeros son muy altos.
 m. Altos impuestos cargados por el gobiernos aqui en Honduras.
 n. Es dificil obtener las dispensas que el gobiernos ofrece para la exportacion.

31. Encuentra Ud. una carga muy fuerte para su empresa el pagar los impuestos:

Sobre Ventas? Si ____ No ____

Explique:

Sobre la Renta? Si ____ No ____

Explique:

33. A. Ha recibido Ud. asistencia tecnica de alguna agencia privada o gubernamental?

Si ____ No ____

B. En caso de si, de cual organisation? Fue muy util o no le servio?

34. Ha recibido un prestamo de:

Fuente	% de prestamos total	Periodo del prestamo	Interes Efectivo
Familia			
Banco			
Banco			
Proveedores			
OVP			
Cooperativa			
Otros			

Familia

Banco

Banco

Proveedores

OVP

Cooperativa

Otros

ANNEX D
LIST OF PERSONS INTERVIEWED

LIST OF INTERVIEWED PERSONS**U.S. Government**

Victor Paz	Private Sector Programs, USAID/Honduras
Maria Isabel Martel	Private Sector Programs, USAID/Honduras
Benjamin Villanueva	Rural Development Programs, USAID/Honduras
Jerome La Pittus	Economic Policy Analysis, USAID/Honduras
Michael Connors	Labor Attache, U.S. Embassy/Honduras

Government of Honduras

Mercedes Sevilla	Head of International Relations, Ministry of Work
Gustavo Villela,	Technical Assistant, Ministry of Economy
Salvador Melgar,	Director of Industries, Ministry of Economy
Gloria Reyes,	Director, Census and Statistics
Guillermo Maradiaga Andino	Executive Director, Centro de Desarrollo Industrial (CDI)
Mirta Gonzales	Technical Assistant, CDI
Douglas Ramirez	Head of Technical Assistance and Projects, CDI
Guillermo Hernandez	Head of Finance and Technical Assistance Department, CDI
Liliana de Morales y	Director of Productive Sectors, Secretaria de Planificación Presupuesto
Norman Caldera Cardinal Exterior	Senior Export Development Adviser, International Trade Center, UNCTAD/GATT, Dirección General de Comercio
Cristiana de Figueroa	Head, Economic Studies, Ministry of Finance
Miguel Calix Suazo	Head, Department of Economic Studies, Central Bank of Honduras
Maria Castejon de Shindo	Head, Department of Industrial Studies, Central Bank of Honduras
Victoria Beltrand de Izaguirre	Director, CENTREX

Raul Medina	Deputy General Manager, Central Bank of Honduras
Daniel Figueroa	Deputy Director, Department of Industrial Studies, Central Bank of Honduras
Fernando Vega	Superintendency of Banks, Central Bank of Honduras
Daniel Ramos	Assistant Director, FUNDEI
Virgilio Caceres Pineda	Head, Project Department, FONDEI
Rene Rodriguez	Assistant Manager, Cambios, Central Bank of Honduras
Olga de Sosa	Head, Department of Credit, Central Bank of Honduras
Private Organizations	
Guillermo Bueso	General Manager, Banco Atlantida
Ramon Argueta	President, ANMPI
Felipe Arguello	President, Chamber of Commerce and Industry, San Pedro Sula
Armando Barnica	Peat, Marwick, Mitchell
Leonidas Rosa Bautista	Lawyer
Reynaldo Rodriguez	Price Waterhouse
Jorge Bueso Arias	President, Banco de Occidente
Digna Luna de Valladares	Sub-Manager, Banco Continental
Sergio Zelaya	Manager of Institutional Support, FIDE
Norman Garcia	Deputy Executive Secretary, FIDE
C. G. Morlacchi R.	Financial Manager, Foundation for Business Research and Development
Marlen de Salazar	General Manager, FEHCIL
Rodolfo Gradiz	Executive Director, IDH
Ramiro Irabien	Executive Director, FOPRIDE
Wilfredo Modenessy	Manager, FIA
Jorge Torres	Head of Credit Supervision, FIA

Juan Ramon Martinez	Director, ASEPADE
Rafael Cruz	Former President, ANMPI
Dorcas Gonzales,	Executive Secretary, Asociación Nacional de Industriales,
Joaquin Luna Mejia,	Executive Director, Consejo Hondureno de Empresa
Roberto Membreno	FUNADEH
Ranulfo Lizardo Industrial	Head, Unidad Ejecutora, Programa de Reactivación
Others	-
Magdalena de Savarain	Senior Industrial Development Field Advisor, UNIDO

ANNEX E
BIBLIOGRAPHY

BIBLIOGRAPHY

Government of Honduras

Boletín Estadístico, Banco Central de Honduras, Febrero 1985, Febrero 1986, Febrero 1987.

Código de Trabajo, Tegucigalpa: Centro Técnico Tipolitográfico Nacional, 1982.

Comercio Exterior de Honduras 1983, Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía, Enero 1985.

"Estructura Económica y Financiera de la Industria 1980-84," May 1986.

"Indicadores Económicos de Corto Plazo - Primer Trimestre 1985-87, Departamento de Estudios Económicos, BCH.

"Investigación Industrial," Dirección General de Estadística y Censo, Ministerio de Economía, Febrero 1978.

Ley Para la Conversión de la Nomenclatura del arancel de Aduanas y de los Derechos aduaneros en Ad-Valorem

"Lineas de Crédito Administradas por el Banco Central de Honduras para el Fomento de la Producción Nacional," Banco Central de Honduras, Departamento de Estudio Económicos.

Ministerio de Economía y Comercio, Dirección General de Estadística y Censos, *Encuesta de Hogares, Fuerza de Trabajo. Ciudades de Tegucigalpa, D.C. y San Pedro Sula*, Tegucigalpa: Junio 1985.

"Proyecto de Ley de Protección al Consumidor."

"Reglamento al Regimen de Importación Temporal."

Secretaría de Planificación, Coordinación, y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1987-1990*, 2. vols., Tegucigalpa: n.d.

Tercer Congreso Centroamericano de Administradores de Empresas, Documentos de Trabajo, Estrategia para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa del Presente Gobierno, Noviembre 1986.

Other

Alba, Victor, *Politics and the Labor Movement in Latin America*, Stanford University Press, 1968.

Alexander, Robert J., *Organized Labor in Latin America*, N.Y.: Free Press, 1965.

Alexander, Robert J., *Labor Relations in Argentina, Brazil, and Chile*, N.Y.: McGraw-Hill, 1962.

Balassa, B., et al., *The Structure of Protection in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1971.

Bell, Martin, Ross-Larson, Bruce, and Westphal, Larry E., *Assessing the Performance of Infant Industries*, Washington: World Bank, Staff Working Papers #666, 1984.

Berlinski, Julio, "Honduras, Estructura de Protección de la Industria Manufacturera," Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina, Julio 1986.

Bhagwat, J., *Foreign Exchange Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Ballinger Press, 1978.

Biggs, Tyler, et al., "The Small Business Policy Direction Study," Harvard Institute for International Development, March 1987.

Blayney, Robert G. and Clark, Heather A., "Evaluation of the Small Business Development Project Honduras," Robert R. Nathan Associates, April 24, 1987.

Boomgard, James J., Davies, Stephen P., Haggblade, Steve, and Mead, Donald C., *MSU International Development Papers*, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing, Michigan, 1986.

Brieton, H.J., "The Import Substitution Strategy of Economic Development," *The Pakistan Economic Journal*, No. 10, 1970, pp. 123-146.

Bruno, M., "Domestic Resource Costs and Effective Protection: Clarifications and Synthesis," *Journal of Political Economy*, No. 80, 1972, pp. 16-33.

Camacho, Arnoldo R., "Costos, Rentabilidad y Tamano Optimo en la Banca Hondurena," Ohio State University Rural Finance Program, Enero 1985.

Camacho, Arnoldo R., and Gonzalez Vega, Claudio, "La Relación Cliente-Banco y la Movilización de Depositos en Honduras," Ohio State University Rural Finance Program, Enero 1985.

Casson, Mark, *The Firm and the Market*, Oxford: Basil Blackwell, 1987.

Coase, Ronald, "The Nature of the Firm," *Económica*, vol. (12, no. 16 (November 1937), pp. 386-405.

Corden, W.M., *The Theory of Protection*, London: Oxford University Press, 1971, Chap. 2, 3.

Cuevas, Carlos E., and Graham, Douglas H., "Costos de Transacción para el Prestatario y Relaciones Banco - Cliente en el Sector Agropecuario de Honduras," Ohio State University Rural Finance Program, Enero 1985.

Demas, William G., *The Economics of Development in Small Countries. with Special Reference to the Caribbean*, Montreal: McGill University Press, 1965.

El Sector Informal en Centroamerica una Vision Preliminar, Fundación Panamericana de Desarrollo, Diciembre 1985.

Gonzalez Vega, Claudio and Camacho, Arnoldo R., "Flujos Regionales de Fondos y Prestación de Servicios Financieros en las Zonas Rurales de Honduras," Ohio State University Rural Finance Program, Enero 1985.

Haggblade, Steve, Liedholm, Carl, and Mead, Donald C., *The Effect of Policy and Policy Reforms on Nonagricultural Enterprises and Employment in Developing Countries: A Review of Past Experiences*, Department of Agricultural Economics, Michigan State University, East Lansing, Michigan, 1986.

Hirschman, A., "The Political Economy of Import Substitution," *Quarterly Journal of Economics*, No. 82, 1968, pp. 1-32.

Honduras Country Economic Memorandum, The World Bank, April 17, 1987.

"Honduras" - Situación Económica en 1986 y 1987 y Perspectivas 1987, Consejeros Economicos y Financieros, S.A., San Jose, Costa Rica.

"Honduras - Staff Report for the 1986 Article IV Consultation," International Monetary Fund, February 18, 1987.

Kim, K., and Roemer, M., *Studies in the Modernization of South Korea. 1945-1975: Growth and Structural Transformation*, Harvard University Press, 1979.

Kreinen, M., and Finger, J.M., "A Critical Survey of the New International Economic Order," *Journal of World Trade Law*, No. 10, 1976, pp. 493-512.

Krueger, A., *Foreign Trade Regional and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Ballinger Press, 1978.

"Labor Trends in Honduras," Tegucigalpa: American Embassy, March, 1987.

Meschrod, Ken, *Estudio de la Pequeña Industria en las Areas Rurales y Urbanas de Honduras*, Tegucigalpa: ANPI, 1977.

Millen, Bruce H., *The Political Role of Labor in Developing Countries*, Washington: Brookings, 1963.

Payne, James L., *Labor and Politics in Peru: the System of Political Bargaining*, New Haven: Yale University Press, 1965.

Power, J., "Import Substitution as an Industrialization Strategy," *The Philippine Economic Journal*, No. 5, 1966, pp. 167-204.

"Savings and Alternative Methods of Capital Mobilization," Arthur Young and Co., July 1977.

Sheahan, J., "Market-Oriented Economic Policies and Political Representation in Latin America," *Economic Development and Cultural Change*, No. 28, 1980, pp. 267-292.

Stallman, Judith and Pease, James, "Characteristics of Manufacturing Enterprises by Locality Size in Four Regions of Honduras: Implications for Rural Development," *Population Growth and Urbanization in Latin America* (edited by John Hunter et al.), Shenkman Publishing, Cambridge, Ma., 1983.

Stallman, Judith, and Pease, James, *Rural Industrialization Policy and Programmes in Honduras: a Preliminary Assessment*, Geneva: International Labour Office.

Suarez-Villa, Luis, "Industrial Export Enclaves and Manufacturing Change," Irvine: University of California, Program in Social Ecology, unpublished paper, 1983.

Tyler, W.G., *Manufactured Exports Expansion and Industrialization in Brazil*.

Williamson, Oliver E., "The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes," *Journal of Economic Literature*, vol. xix (December 1981), pp. 1537-1568.

AID

Bolanos, Guillermo, "Review of the Proposed Mechanism for the Special Debt Restructuring Fund Established by USAID/Honduras, May 29, 1987.

Eveleth, Stinsar, "Review of Honduran Financial Markets 4/16/86-4/23/86.

"Financing Export Enterprises in Honduras," International Resources Group, Ltd. and Price Waterhouse, May 29, 1987.

Gomez, Walter, "Honduras, USAID Credit Programs," March 5, 1986.

Gregory, Peter, "Employment and Unemployment in Central America," June 23, 1986.

Honduras A Small and Micro Enterprise Development Strategy, Robert R. Nathan Associates, Inc., March 18, 1987.

Lutich, J., "Honduras: Importaciones y Recandación Fiscal," AID/EPA, 1986.

"Policy Analysis and Implementation Project Identification Document"

Vanderveen, John T., "Financial Markets - Honduras a Pre-Feasibility Study," Denver, Colorado, November 19, 1985.

ANNEX F
LIST OF ACRONYMS

ACRONYMNS

ANDI	National Industrial Association
ANMPI	National Association of Small and Medium Industrialists
ASEPADE	private sector credit institution
BANADESA	National Agricultural Development Bank
BANMA	Autonomous Municipal Bank
BCH	Central Bank of Honduras
CDI	Industrial Development Center
CENTREX	Centro de Tramites de Exportación
CEFEX	Certificado de Fomento a las Exportaciones
CONADI	National Industrial Development Corporation
EED	Employment and Enterprise Division of the Bureau for Science and Technology
EEPA	Employment and Enterprise Policy Analysis Project
EER	effective exchange rate
EPA	Office of Economic Policy and Analysis
EPZ	export processing industrial zones
ERP	effective rate of protection
ESF	Economic Stabilization Facility
FEHCIL	Federación Hondurésna de Cooperativas Industriales, Ltd.
FEPROEXAAH	Federal of Agricultural Producers and Exporters
FIA	Industrial and Agricultural Finance Corporation
FIA	Agricultural Finance Corporation
FIDE	Foundation for Private Sector Research
FONDEI	National Industrial Development Fund
FUNADEH	National Development Foundation

FUTH	Marxist labor federation
GDP	gross domestic product
GOH	Government of Honduras
IDB	Interamerican Development Bank
IESC	International Executive Service Corps
IHSS	social security
INFOP	worker training
MSU	Michigan State University
NAUCA	Common Market's Uniform Tariff Nomenclature for Central America
NGOs	nonprofit organizations
PSP	Office of Private Sector Programs
PVOs	private voluntary organizations
S&T	Bureau for Science and Technology
VA	value added
ZIP	special export-processing parks known as industrial processing zones