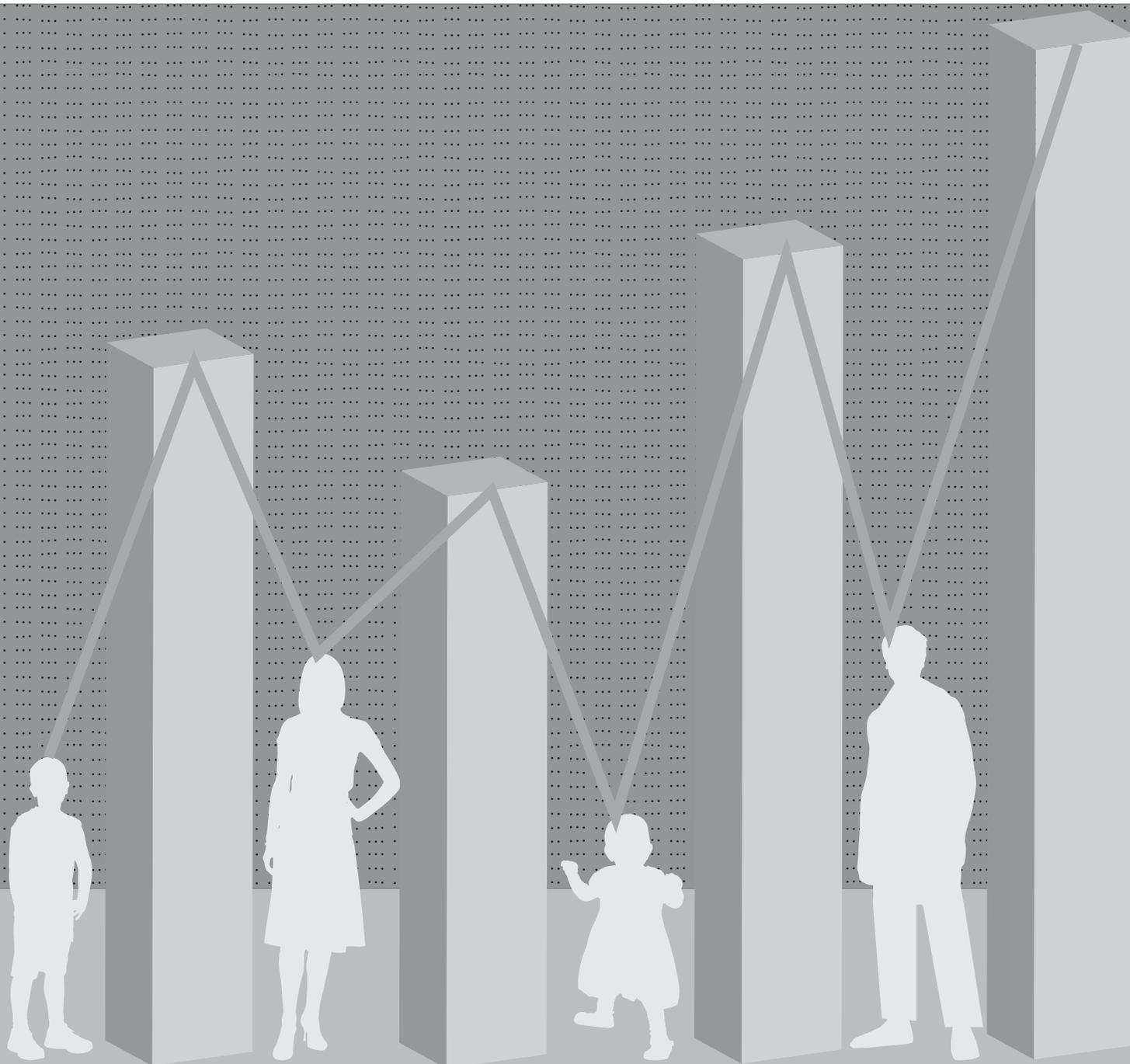


Estabilidad sin desarrollo: Un análisis de los primeros dos años del actual Gobierno de Honduras



**Estabilidad sin desarrollo: Un análisis de
los primeros dos años del actual
Gobierno de Honduras**

Tegucigalpa, Centroamérica, febrero de 2016

Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig – Director ejecutivo, Icefi

Coordinación

Hugo Noé Pino – Economista sénior, Icefi

Investigación y redacción

Hugo Noé Pino – Economista sénior, Icefi

Wilfredo Díaz – Economista investigador, Icefi

Producción editorial y diagramación

Diana De León, Coordinadora de comunicación, Icefi

Edición

Isabel Aguilar Umaña

Administración

Iliana Peña de Barrientos – Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi), febrero 2016

Con el apoyo de:



National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente.

Cualquier reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org

Contenido

Resumen ejecutivo	11
1. Compromisos asumidos por el Gobierno 2014-2017	13
2. La reducción del déficit fiscal: Elemento central del plan económico del Gobierno	14
2.1 Reducción acelerada del déficit fiscal	14
2.1.1 Aumento de la tributación indirecta	14
2.1.2 Contención y racionalización del gasto público en la administración central	16
2.2 Configuración del gasto	17
2.3 Dinámica de la deuda pública	19
3. Estabilización y reactivación económica: Procesos complementarios o excluyentes	21
3.1 ¿Se ha logrado un mejor desempeño de la economía hondureña?	21
3.1.1 Crecimiento económico	21
3.1.2 Inflación	24
3.1.3 Tipo de cambio nominal	25
3.1.4 Sector externo	25
4. Perspectivas 2016 y consideraciones finales	28
4.1 Perspectivas fiscales 2016	28
4.2 Consideraciones finales	30
Referencias Bibliográficas	33
Anexos	34

Tablas

Tabla 2.1	Principales impuestos	15
Tabla 2.2	Ingresos tributarios	15
Tabla 2.3	Formación bruta de capital fijo de la administración central	16
Tabla 2.4	Presupuesto de las principales instituciones de la administración central	17
Tabla 2.5	Estructura del presupuesto de la administración central por finalidad del gasto (en millones de lempiras)	18
Tabla 2.6	Estructura del presupuesto de la administración central por finalidad del gasto (como porcentaje)	18
Tabla 2.7	Deuda pública total de la administración central	19
Tabla 2.8	Pago de intereses y comisiones (en millones de lempiras y como porcentaje del PIB)	20
Tabla 3.1	Desempleo abierto y subempleo	22
Tabla 3.2	Producto interno bruto: Enfoque por rama de actividad económica	23
Tabla 3.3	Participación de la inversión en el PIB	23
Tabla 3.4	Sector externo	27
Tabla 3.5	Flujos de inversión extranjera directa	28
Tabla 4.1	Gasto por finalidad en Salud y Educación	28
Tabla 4.2	Resumen de programa de inversión por gabinete	29
Tabla 4.3	Proyectos de formación bruta de capital fijo	30
Tabla 4.4	Indicadores económicos seleccionados (2013-2016)	31

Gráficas

Gráfica 2.1	Déficit global de la administración central como porcentaje del PIB	14
Gráfica 2.2	Presión tributaria	15
Gráfica 2.3	Deuda pública total	20
Gráfica 3.1	Crecimiento económico	21
Gráfica 3.2	Tasa de desempleo	22
Gráfica 3.3	Inflación	24
Gráfica 3.4	Inflación por rubros	24
Gráfica 3.5	Tipo de cambio nominal a diciembre 31 (un USD por lempira)	25
Gráfica 3.6	Desempeño del sector externo (en millones de USD)	26

Anexos

Anexo 1	Honduras: Metas estructurales 2015 y propuestas de nuevas medidas para 2016	34
Anexo 2	Hogares por nivel de pobreza en Honduras	35
Anexo 3	Cuenta financiera de la administración central	35
Anexo 4	Plan de financiamiento externo 2016	36
Anexo 5a y 5b	Programa de inversiones presupuestadas del sector público combinado: Principales proyectos y programas	37 38

Siglarlo

APP	Asociación público privada
ASJ	Asociación para una Sociedad más Justa
Banhprovi	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
BCH	Banco Central de Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
Coalianza	Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada DEI Dirección Ejecutiva de Ingresos
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ENP	Empresa Nacional Portuaria
ERIC-SJ	Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación
EUA	Estados Unidos de América
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPDF	Grupo Promotor del Diálogo Fiscal
Hondutel	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones IAIP Instituto de Acceso a la Información Pública IED Inversión extranjera directa
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INE	Instituto Nacional de Estadística
Insep	Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
IPC	Índice de precios al consumidor
OEA	Organización de los Estados Americanos
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Promosas	Proyecto de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento
Sanaa	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
Sefín	Secretaría de Finanzas
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
WEO	World Economic Outlook
WTI	West Texas Index

En nuestras tierras, los numeritos tienen mejor suerte que las personas. ¿A cuántos le va bien cuando a la economía le va bien? ¿A cuántos desarrolla el desarrollo?

Eduardo Galeano
«Los numeritos y la gente», El libro de los abrazos

I. Resumen ejecutivo

El actual gobierno de Honduras, presidido por Juan Orlando Hernández, inició su gestión a inicio de 2014, con tres objetivos principales: recuperación de la paz, generación masiva de empleo y reducción de la pobreza por medio de la implementación de programas sociales.¹

Para hacer frente a estos retos se elaboró y publicó el Plan estratégico de Gobierno 2014-2018, en el cual se establecen objetivos estratégicos globales coherentes con la Visión y plan de país (Decreto Legislativo 286-2009).

Los principales componentes de este plan estratégico se resumen en siete objetivos:

1. Fortalecer la protección social para las familias en condiciones de extrema pobreza;
2. Lograr un crecimiento económico acelerado, incluyente y sostenible;
3. Estabilizar la situación macroeconómica del país;
4. Fortalecer la infraestructura y el desarrollo logístico del país;
5. Fortalecer la gobernabilidad democrática del país;
6. Proteger la vida y los bienes de los hondureños;
7. Lograr un sistema de relaciones internacionales.

El presente trabajo centra su análisis en los primeros cuatro componentes de estos objetivos. En especial, se señala que la reducción del déficit fiscal se convirtió en la parte central de la política económica, en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto se tradujo en que las políticas de desarrollo pasaran a un segundo plano y que el crecimiento económico tuviera un comportamiento modesto y sin resolver el agudo problema del desempleo, problema que, es más, empeoró.

La política fiscal, por consiguiente, se concentró en el manejo de un presupuesto que condujera a un aumento de impuestos y una reducción de gastos. Esto se dio acrecentando las desigualdades entre sectores de la población y privilegiando el gasto en defensa y seguridad. La baja inversión pública mostró la diferencia entre los objetivos estratégicos mencionados y la realidad concreta expresada en los presupuestos anuales.

Lo mismo sucede con la protección social, ámbito para el cual dos de sus componentes, seguridad social y asistencia social, no han marchado de la mano. Para el primero, el único avance es la aprobación de una nueva Ley Marco de Protección Social cuyos alcances y financiamiento todavía son difusos, pues los instrumentos jurídicos que la complementan no han sido aprobados. Estos instrumentos son la nueva ley del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y la ley de fondos privados de pensiones.

Por su parte, al segundo componente, el de asistencia social, se ha destinado una fuerte cantidad de recursos que se incrementan cada año. Esto contrasta, como se muestra en este documento, con los menores aumentos para educación, salud y seguridad social, lo cual presenta un desbalance en la integralidad de la política social.

Los otros componentes del análisis macroeconómico de estabilización —inflación, depreciación del tipo de cambio y desequilibrio externo— se analizan más de cerca utilizando, para el efecto, las cifras oficiales que se han publicado.

1 Estos retos están considerados en el "Plan de Todos para una Vida Mejor".

De esta manera se encuentra que la inflación ha tenido una tendencia hacia la baja, alcanzando un 2.4% al cierre de 2015. Este comportamiento ha sido fuertemente determinado por la drástica caída de los precios del petróleo y sus derivados. Sin embargo, al analizar los componentes de la inflación se puede apreciar un mayor aumento de precios en productos que afectan el bienestar de la población.

Por otro lado, la depreciación del lempira con respecto al dólar estadounidense se mantiene en alrededor del 4%, con sus respectivos efectos negativos de traspaso a los precios de los bienes importados; también, con impacto negativo en el aumento de los costos de los bienes y servicios cuyos precios se encuentran indexados con relación al dólar.

Se ha registrado, en el sector externo, una disminución en el déficit de cuenta corriente, el cual pasó del 9.5% del producto interno bruto (PIB), en 2013, al 6.0%, en 2015; ello se explica, en buena medida, por el menor valor importado de carburantes. Por su parte, las exportaciones no muestran un mayor dinamismo.

Por otro lado, el crecimiento de las remesas familiares ha contribuido significativamente con la reducción del déficit, mientras que los flujos de inversión extranjera directa (IED) han aumentado, aunque no de la manera esperada y sin llegar a superar la frontera de USD 1,300 millones al año.

Los efectos sociales del plan económico han sido limitados o negativos. El Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en 2015, señala que Honduras pasó de la posición 129 a la 131, quedando en el último lugar en la región centroamericana. Esto incluye el primer lugar en la escala de inequidad en el ingreso, de acuerdo con el Índice de Gini.

Los avances en la reducción de la pobreza han sido minúsculos, en comparación con los recursos asignados al gasto social que anualmente sobrepasan el 10% del PIB. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en Honduras un 60% de los hogares es pobre. Esto deriva en el hecho de que seis de cada diez hondureños que conforman la población económicamente activa (PEA) enfrenten algún tipo de problema laboral.

Finalmente, el presente estudio realiza una valoración de factores de naturaleza política, como la reelección, el deterioro institucional y la aplicación de la justicia, los cuales también afectan el comportamiento económico.

En resumen, se concluye que tras los dos primeros años de la administración del presidente Hernández, los alcances de la política económica —en particular, la fiscal— son limitados en cuanto al cumplimiento de los objetivos de gobierno planteados al inicio del período. Asimismo, la mayoría de los esfuerzos se ha enfocado en la estabilización económica, con poca preocupación sobre el impacto social. Consecuentemente, las condiciones de vida de la mayoría de la población se han mantenido o han, incluso, empeorado.

En ese marco, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) aboga por un cambio en la política fiscal, de tal manera que se pueda alcanzar un mayor nivel de equidad en el cobro de impuestos, una mayor focalización y eficiencia en el gasto, y una rendición de cuentas a la ciudadanía sobre cómo se utilizan sus impuestos. Para el efecto, respalda los esfuerzos de diferentes sectores —entre ellos, el Grupo Promotor del Diálogo Fiscal (GPDF)— en el sentido de alcanzar un pacto fiscal que, bajo el liderazgo del Gobierno, refleje las aspiraciones de la mayoría de la población.

1. Compromisos asumidos por el Gobierno 2014-2017

Los primeros dos años de la administración del presidente Hernández se analizan con base en el Plan estratégico de Gobierno 2014-2018 y el «Plan de Todos para una Vida Mejor», haciendo hincapié en los avances obtenidos y en lo que queda pendiente para el resto del mandato.

Es importante recordar que, en la práctica, la actual gestión gubernamental 2014-2017 inició sus actividades desde finales de 2013. El Congreso Nacional, presidido en ese entonces por el actual presidente, Juan Orlando Hernández, decretó varias leyes que tenían como objetivo facilitar el proceso de consolidación fiscal, haciendo más expedita la posterior firma del acuerdo stand by con el Fondo Monetario Internacional (FMI), en diciembre de 2014.

Por consiguiente, la planificación estratégica de la gestión Hernández ya contaba con un marco legal articulado con antelación. Esta planificación estableció que todos los programas y proyectos a desarrollar estarían enfocados en el cumplimiento de los siguientes resultados:

1. Implementar un sistema universal de previsión social;
2. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación;
3. Lograr la cobertura universal y gratuita de los servicios de salud;
4. Generar trabajo digno a un ritmo de 200,000 empleos anuales;
5. Lograr un crecimiento del PIB y del PIB per cápita a una tasa mayor al promedio del último quinquenio;
6. Disminuir el coeficiente de Gini a un nivel igual o menor que la media de América Latina;
7. Reducir la pobreza en un 10% al cierre del período gubernamental;
8. Disminuir progresivamente el déficit fiscal del gobierno central hasta un 2.5% al cierre del período gubernamental;
9. Lograr un indicador de control de la corrupción;
10. Lograr una clasificación de Honduras de 4.5 en el Índice Global de Competitividad;
11. Convertir a Honduras en el país con mejor infraestructura de logística y transporte de Centroamérica;
12. Reducir a la mitad el número de homicidios por cada 100,000 habitantes;
13. Lograr un gobierno moderno, sencillo y eficiente.

Tras tomar en cuenta este listado de resultados esperados, se puede concluir, como se muestra en el presente trabajo, que el plan económico y social del Gobierno ha tenido éxito en dos objetivos: reducción del déficit fiscal y del número de homicidios por cada 100,000 habitantes. Sin embargo, los avances en crecimiento económico, generación de empleo, reducción de pobreza y mayor equidad han sido modestos o inexistentes.

Esta dualidad en los resultados indica, en primer lugar, que se han relevado algunos objetivos estratégicos más que otros, sacrificando el bienestar general por alcanzar metas específicas atadas a agendas consensuadas con organismos internacionales. En segundo lugar, pone en evidencia la incapacidad o la poca voluntad política para diseñar y aplicar una política económica integral que promueva oportunidades para la ciudadanía en general.

2. La reducción del déficit fiscal: Elemento central del plan económico del Gobierno

La política económica del presidente Juan Orlando Hernández, más que derivarse de su plan de gobierno esbozado en la sección anterior, se ha visto supeditada por la necesidad de corregir los fuertes desequilibrios fiscales provenientes de los altos déficits de la administración central de 2012 (6.0% del PIB) y 2013 (7.9%). Se puede decir, entonces, que el manejo presupuestario ha sido de crisis para estos dos años. Lo anterior se refleja en el contenido del acuerdo con el FMI que, aunque firmado formalmente en diciembre de 2014, inicia desde el período posterior a las elecciones generales.²

2.1 Reducción acelerada del déficit fiscal

El ajuste realizado por el Gobierno en las finanzas públicas permitió reducir el déficit fiscal para la administración central en considerable cuantía y de manera rápida, pues del 7.9% del PIB de 2013 pasó al 3.5%, en 2015.

El ajuste consistió en el aumento de impuestos, principalmente los indirectos, y la contención de gastos, incluyendo la reducción de la inversión en infraestructura. Las medidas más relevantes de este proceso de consolidación se analizan a continuación.

2.1.1 Aumento de la tributación indirecta

Alza de la tasa del impuesto sobre ventas del 12 al 15%; aumento al impuesto al consumo selectivo del 15 al 18%; aumento del impuesto al consumo de combustible hasta de USD 0.25 por galón, entre otros. Se incrementó, así, la regresividad³ de la estructura tributaria.

Como se puede apreciar en las tablas 2.1 y 2.2, del total de aumento de ingresos tributarios de L11,872 millones de 2014, unos L9,028.04 millones provinieron de impuestos indirectos, mientras que solamente L2,102.3 millones



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin)

² En la carta de intenciones del 19 de noviembre de 2014, se menciona que «El Gobierno que tomó posesión en enero de 2014 está implementando medidas para fortalecer las finanzas públicas. Un paquete amplio de medidas fiscales, enfocadas a mejorar ingresos, fue aprobada en diciembre del año 2013».

³ Se define como impuesto regresivo todo aquel tributo que disminuye proporcionalmente en la medida en que aumenta el nivel de ingresos de los contribuyentes. Es decir, el que tiene más ingresos paga menos impuestos proporcionalmente.

fueron producto del aumento de impuestos directos. A esto se debe agregar los ingresos por concepto de tasa de seguridad, cuyo monto asciende a L741 millones. Para el año 2015 la historia se repite, con cifras proyectadas que indican un incremento de los impuestos indirectos en L6,068 millones, mientras que los impuestos directos aumentan L3,232 millones y la tasa de seguridad L322 millones. Estos montos implican que una importante cantidad de recursos son sustraídos al consumo y su destino es principalmente el pago de salarios y servicio de la deuda.

Tabla 2.1
Principales impuestos
(en millones de lempiras, 2013-2015P/)

Concepto	2013	2014	Proyección 2015
Renta	18,000	20,068	23,100
Ventas	20,637	27,734	32,300
Aporte social y vial	7,613	8,874	10,316
Importaciones	2,651	2,974	3,450
Tasa de seguridad	1,105	1,846	2,168

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin
P/= Proyección

También se implementó un plan de fortalecimiento, especialmente técnico, para la administración tributaria, que tuvo su mayor avance en la unidad de grandes contribuyentes. Estas acciones han generado efectos inmediatos en el aumento de la recaudación, a pesar de que los procesos han sido cuestionados debido

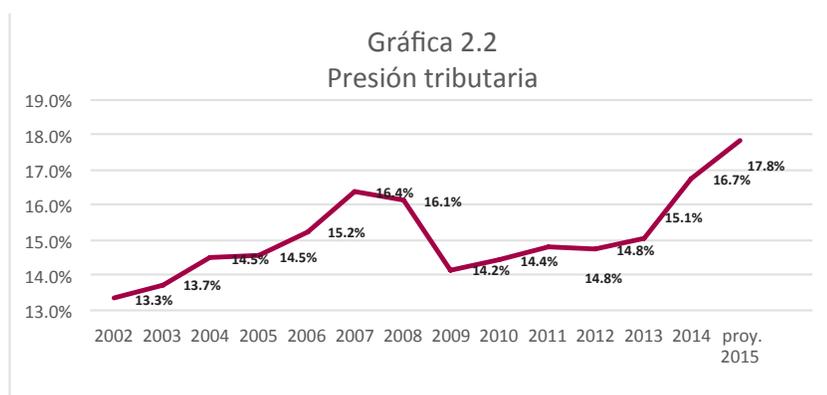
al poco fomento a la educación tributaria y al tenue apoyo al contribuyente, así como por el uso de fuerza excesiva por parte de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), lo cual ha incluido la participación de la Policía Militar de Orden Público. Los cambios descritos en la política tributaria han permitido que la presión tributaria aumente del 15.1%⁴ del PIB, en 2013, al 17.8% proyectado para 2015.

Tabla 2.2
Ingresos tributarios

Concepto	2013	2014	Proyección 2015
Ingresos tributarios en millones de lempiras (incluye tasa de seguridad)	56,727	68,599	78,225
Variación absoluta	3,427	11,872	9,626
Ingresos tributarios como porcentaje del PIB (presión tributaria)	15.1%	16.7%	17.8%
Variación como puntos del PIB	0.3	1.6	1.1

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

Es interesante notar que esta presión tributaria alcanzada en los dos primeros años del gobierno del presidente Hernández es mayor a la obtenida durante 2007 y 2008, con la diferencia sustancial de que las tasas de crecimiento económico del período 2014-2015 son aproximadamente la mitad de las registradas en la etapa de precrisis. Esto indica un mayor esfuerzo tributario por parte de los contribuyentes.



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Secretaría de Finanzas (Sefin)
Incluye recaudación por concepto de tasa de seguridad

4 Este porcentaje incluye la tasa de seguridad.

2.1.2 Contención y racionalización del gasto público en la administración central

Este rasgo se ha basado en el control del crecimiento de los salarios, por lo cual se han mantenido congelados los aumentos generales de sueldos de los servidores públicos, no así los selectivos.

También se consiguió organizar un censo de empleados públicos⁵ que ha permitido ganar control en la administración del recurso humano y proceder con una auditoría de plazas. Con esto se logró reducir el peso de los salarios de la administración central, rubro que pasó del 9.7% del PIB, en 2013, al 8.8%, en 2015.

Por otra parte, se redujeron otros gastos corrientes en rubros como bienes y servicios, que pasaron del 3.0% del PIB, en 2013, al 2.8%, en 2015, y transferencias, que pasaron del 4.9 al 3.4% en el mismo período de comparación. Estos ajustes de gasto corriente han servido, en parte, para compensar el aumento en el pago de intereses y comisiones, rubro que pasó del 2.3 al 3.0% del PIB de 2013 a 2015, como resultado del aumento en el nivel de endeudamiento debido a la acumulación de los déficits fiscales anteriores.

Por el lado del gasto de capital, la inversión pública (formación bruta de capital fijo) ha sido uno de los renglones afectados por el ajuste fiscal. La

reducción de los déficits ha implicado el sacrificio de la inversión pública, con efectos negativos en la economía. Según las proyecciones de cierre, la inversión pública total redujo su participación en el PIB, pasando del 3.9% del PIB, en 2013, al 2.5%.⁶

Según la memoria anual de la Secretaría de Finanzas (Sefín) correspondiente al año 2014, «La inversión real (formación bruta de capital fijo) de la Administración Central durante el año 2014, ascendió a un monto de L 8,470.1 millones, que representa una reducción de L 992.9 millones respecto a 2013 (-10.5%) [sic]».

Según el FMI, para 2015 la formación bruta de capital fijo de la administración central llegará a un monto cercano a los L7,463.0 millones, lo cual representa el 1.7% del PIB,⁷ y con una contracción en torno a los L1,000 millones (-11.9%). Lo anterior, según el acuerdo stand by, radica en un proceso de racionalización del gasto de capital, como consecuencia de los altos niveles registrados durante el año electivo 2013.

Se reconoce que, en la actual gestión gubernamental, la implementación de planes de rescate financiero en las empresas públicas —principalmente la reforma al sector de energía— ha fortalecido las finanzas de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos

Tabla 2.3
Formación bruta de capital fijo de la administración central (2011-2015P/)

Concepto	2011	2012	2013	2014	Proyección 2015
Inversión de la administración central (en millones de lempiras)	5,560.2	5,610.7	9,463.0	8,470.1	7,463.0
Variación absoluta	-535.7	50.5	3,852.3	-992.9	-1,007.1
Inversión de la administración central (como porcentaje del PIB)	1.7	1.5	2.5	2.1	1.7

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefín y el FMI
P/= Proyección oficial

⁵ Sistema de Registro y Control de Empleados Públicos (Sirep)

⁶ Reporte de país del FMI núm. 16/4, página 23

⁷ Ibid., página 25

y Alcantarillados (Sanaa), Hondutel y la Empresa Nacional Portuaria (ENP). Ello sin calificar si la decisión de reducir personal de estas empresas era la más acertada, dada la falta de estudios al respecto (aunque sí se percibe impacto negativo sobre el nivel de empleo).

El énfasis en el sector energético se debe a que la ENEE era la empresa que reportaba los mayores montos de pérdidas operacionales; consecuentemente, esta reforma inició con medidas relacionadas con el aumento de tarifas de forma trimestral durante 2014, aunque la reducción de costos por el menor precio del petróleo, sumada al recorte de personal (que pasó de 5,090, en 2013, a alrededor de 2,200, en 2015), permitió que el último ajuste fuera del 5.9% (febrero de 2015). También se creó la comisión de regulación del sector energía, que normalizará el mercado nacional de energía eléctrica.

Medidas similares se implementaron en la ENP, Sanaa y Hondutel, en donde la mayoría de las acciones ha enfatizado los recortes de planillas, lo cual ha mejorado los balances operativos, pero ha generado un pasivo laboral que deberá reconocerse. Esto propiciará un aumento en el endeudamiento de estas instituciones, pues sus recursos propios son insuficientes para hacer frente a estas obligaciones.

La suma de estas medidas implementadas en los planes de rescate financiero ha permitido que los balances operativos de las empresas públicas presentaran, en conjunto, superávits en 2015 que, según el informe de la segunda revisión del acuerdo con el FMI, rondarían el 0.7% del PIB, es decir, alrededor de L3,000 millones.

Lo anterior ha posibilitado que el sector público combinado presente un mejor desempeño, reduciendo el déficit desde un 7.6% del PIB, registrado en 2013, hasta un 2.4%, en 2015.

2.2 Configuración del gasto

El plan gubernamental de ajuste fiscal, que ha priorizado los objetivos de estabilización macroeconómica, ha generado un notable cambio en la configuración de los presupuestos aprobados. En el presupuesto general de 2015 fueron evidentes las reducciones en las asignaciones a las secretarías de Salud (-1%) y Educación (-3%), mientras que se observa un aumento del 426% en la Secretaría de Desarrollo Social, que es la encargada de ejecutar uno de los programas insignia del Gobierno, denominado «Vida Mejor».

También se aprecia que la Secretaría de Defensa tuvo un aumento del 19% en 2015, explicado en

Tabla 2.4
Presupuesto de las principales instituciones de la administración central
(en millones de lempiras y variación porcentual con respecto al año anterior)

Concepto	Aprobado 2013	Δ %	Aprobado 2014	Δ %	Aprobado 2015	Δ %
Secretaría de Educación	21,593	-7%	23,069	7%	22,446	-3%
Secretaría de Salud	11,266	6%	12,569	12%	12,494	-1%
Secretaría de Defensa	3,646	24%	4,552	25%	5,419	19%
Secretaría de Seguridad	4,137	20%	3,959	-4%	3,867	-2%
Secretaría de Desarrollo Social	570	-24%	493	-13%	2,593	426%
Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos	3,795	35%	4,297	13%	3,075	-28%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

Tabla 2.5
Estructura del presupuesto de la administración central
 por finalidad del gasto (en millones de lempiras)

Concepto	Aprobado 2013	Aprobado 2014	Aprobado 2015	Variación 2013-2015
Servicios públicos generales	14,961	15,536	15,652	690.8
Defensa y seguridad	10,688	11,857	12,824	2,135.6
Asuntos económicos	7,502	8,991	6,261	-1,240.4
Protección del medio ambiente	810	813	967	157.2
Vivienda y servicios comunitarios	620	201	475	-145.2
Servicios de salud	11,325	12,632	12,568	1,243.2
Educación, investigación, cultura y actividades	21,839	23,290	22,519	680.6
Protección social	3,956	4,229	3,776	-180.0
Deuda pública	17,813	27,076	29,968	12,154.6
Total	89,515	104,625	105,011	15,496.3

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

gran medida por la creación de más plazas en la Policía Militar de Orden Público, lo cual estaría en línea con el objetivo de reducir las tasas de homicidios y la inseguridad en general, pero también ha generado alto grado de militarización en la sociedad.⁸

Finalmente, y como se había mencionado con anterioridad, la inversión pública fue castigada, como se refleja en la reducción de un 28% del presupuesto de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos.

Si se analiza el presupuesto por finalidad, se puede concluir que las participaciones de gastos sociales importantes como educación y salud van disminuyendo en los presupuestos de 2014 y 2015, mientras que los gastos de servicio de la deuda y seguridad y defensa han aumentado con rapidez.

Las cifras anteriores permiten establecer las distancias existentes entre el discurso político y las verdaderas intenciones del Gobierno, que se enfocan en alcanzar metas cuantitativas de estabilización fiscal, pero que han castigado la

Tabla 2.6
Estructura del presupuesto de la administración central

Concepto	Aprobado 2013	Aprobado 2014	Aprobado 2015
Servicios públicos generales	16.7%	14.8%	14.9%
Defensa y seguridad	11.9%	11.3%	12.2%
Asuntos económicos	8.4%	8.6%	6.0%
Protección del medio ambiente	0.9%	0.8%	0.9%
Vivienda y servicios comunitarios	0.7%	0.2%	0.5%
Servicios de salud	12.7%	12.1%	12.0%
Educación, investigación, cultura y actividades	24.4%	22.3%	21.4%
Protección social	4.4%	4.0%	3.6%
Deuda pública	19.9%	25.9%	28.5%
Total	100.0%	100%	100.0%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

⁸ BBC, «¿Cómo Honduras “dejó de ser el país más violento del mundo”?», entrevista a Migdonia Ayestas, directora del Observatorio de Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

inversión y el gasto social, utilizando como un sustituto poco eficiente la compensación social mediante fondos asistenciales, que no tienen impacto perenne en la calidad de vida de la mayoría de la población.

2.3 Dinámica de la deuda pública

Existe una relación directa entre el desempeño fiscal y el saldo de la deuda pública debido a la restricción presupuestaria que enfrenta el Gobierno; por consiguiente, los déficits que reflejan las finanzas públicas se traducen en deuda. De ahí la importancia de mantener una disciplina racional en contraste con la discrecionalidad en las decisiones del gasto público.

Si se toma en cuenta los resultados fiscales de los últimos años, resulta indiscutible que uno de los principales problemas que en este sentido enfrenta el Gobierno en la actualidad es la gestión de la deuda pública. En efecto, el monto de endeudamiento público de la administración central ha mostrado un crecimiento acelerado, pues pasó del 30.4% del PIB (L91,070 millones), en 2010, al 46.4%, en 2015 (L205,681.0 millones). Ello se explica por los altos déficits de la administración anterior.

El monto actual de la deuda ha tenido repercusiones en los costos de los nuevos financiamientos, que han aumentado considerablemente. Esto se puede apreciar en los pagos de intereses que debe realizar

el Gobierno, pues cada vez son más altos los recursos públicos sacrificados para hacer frente a esta obligación, lo cual se ha convertido en un lastre para el accionar gubernamental. Para efectos de comparación, cabe indicar que la cantidad que se proyecta habrá pagado el gobierno central por concepto de intereses de la deuda en 2015 es mayor al presupuesto aprobado de la Secretaría de Salud para el mismo año.

A pesar de que se ha implementado un acelerado proceso de consolidación fiscal, la deuda pública ha mantenido su crecimiento, aunque a un ritmo menor, pero que inevitablemente alcanzará un nivel de deuda pública del 50% del PIB en 2017, como lo menciona el informe *ADN económico de Honduras 2015*, publicado por el Banco Mundial. Esto podría ocasionar que los acreedores comiencen a elevar la prima de riesgo del país, por lo que será fundamental, para contrarrestar este efecto y generar confianza, mantener una mayor claridad sobre objetivos de sostenibilidad fiscal. Sin embargo, el ciclo político podría debilitar estos objetivos.

Los esfuerzos vertidos en la gestión de la deuda, en sintonía con el acuerdo stand by con el FMI, incluyen entre sus metas estructurales completar una auditoría de la deuda flotante del sector público, con el fin de que sea compensada mediante bonos domésticos. Esta auditoría deberá completarse en junio de 2016. En la actualidad y según los datos presentados en el informe de la segunda revisión del FMI, la

Tabla 2.7
Deuda pública total de la administración central
(en millones de lempiras y como porcentaje del PIB, 2010-2015P/)

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (preliminar)
Deuda interna	39,808	50,529	57,243	60,712	70,119	77,442
Deuda externa	51,262	58,980	70,855	104,143	116,669	128,239
Deuda pública total	91,070	109,509	128,098	164,855	186,789	205,681
Producto interno bruto	299,286	335,028	361,348	376,540	409,612	443,000
Porcentaje de deuda pública total/PIB	30.4%	32.7%	35.5%	43.8%	45.6%	46.4%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefín

Tabla 2.8
Pago de intereses y comisiones
 (en millones de lempiras y como porcentaje del PIB, 2010-2015P/)

Descripción	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (preliminar)
Internos	2,182	3,546	4,878	6,583	6,499	8,785
Externos	711	974	1,257	2,032	3,706	4,505
Intereses totales	2,892	4,520	6,135	8,615	10,205	13,290
Intereses totales como porcentaje del PIB	1.0%	1.3%	1.7%	2.3%	2.5%	3.0%

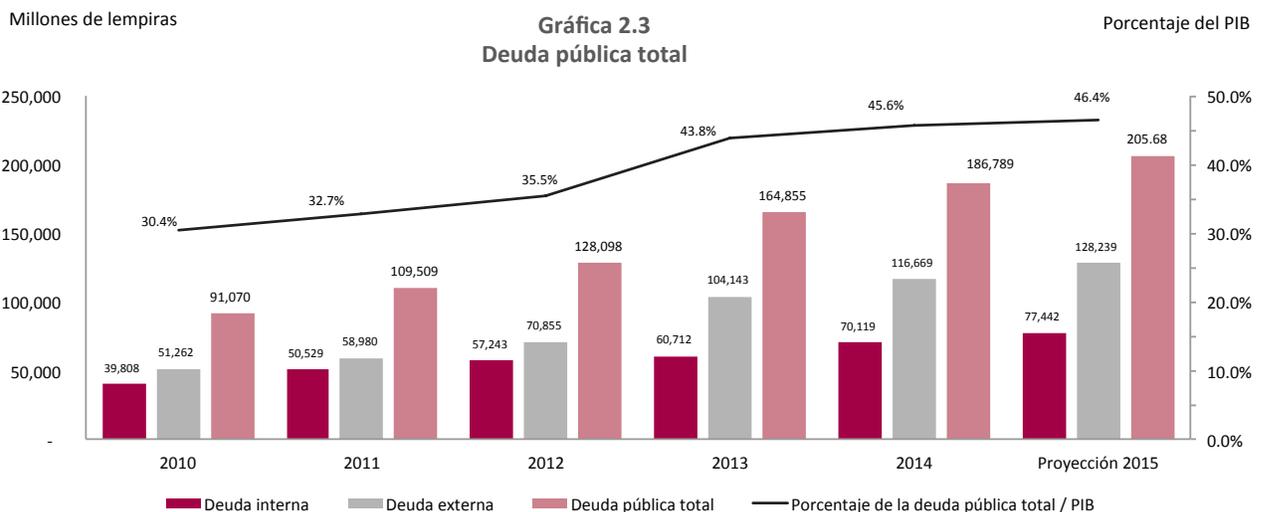
Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

deuda flotante se estima en un 2.5% del PIB, lo que sería equivalente a L11,000 millones.

En resumen, el papel de la política fiscal ha estado centrado en la reducción del déficit fiscal, lo cual era necesario; sin embargo, la manera como se disminuyó este déficit, desde el punto de vista de los diferentes sectores afectados, es realmente criticable. En primer lugar, se subieron impuestos a la mayor parte de la población a través de impuestos indirectos, sin que los sectores con mayor capacidad de tributar hayan sido afectados. En segundo lugar, la reducción de gastos se ha hecho congelando salarios, disminuyendo asignaciones a servicios sociales, mientras simultáneamente se han aumentado los presupuestos de defensa y seguridad, así

como los programas de asistencia social, que tienen una connotación política, más que una incidencia efectiva en la reducción de la pobreza.

El otro gasto que ha sufrido fuertes reducciones es la inversión pública, lo que no contribuye al crecimiento económico en el corto plazo. Por el contrario, esta medida compromete las posibilidades de crecimiento futuro del país. De esta manera, durante los dos años del período analizado, Honduras no ha contado con políticas que sustenten el crecimiento y el desarrollo, lo que ha impactado negativamente en las características del modesto crecimiento que se ha logrado y en los niveles de empleo y bienestar de la población.



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin
 P/ = Preliminar

3. Estabilización y reactivación económica: Procesos complementarios o excluyentes

3.1 ¿Se ha logrado un mejor desempeño de la economía hondureña?

Durante los dos primeros años del actual período gubernamental, el desempeño macroeconómico muestra, aparte de la reducción del déficit fiscal, una leve mejoría en la actividad productiva, moderación de precios y mejora del contexto internacional en términos de la cuenta corriente. Sin embargo, el otro lado de la moneda presenta un avance incipiente en reducción de pobreza, inequidad, desempleo y subempleo, entre otras variables.

Estos resultados ponen de manifiesto la frágil capacidad y voluntad del Gobierno para crear políticas económicas integrales que busquen crecimiento y desarrollo económico sostenible e incluyente, quedando una deuda considerable en materia de bienestar para los años que restan de la actual gestión.

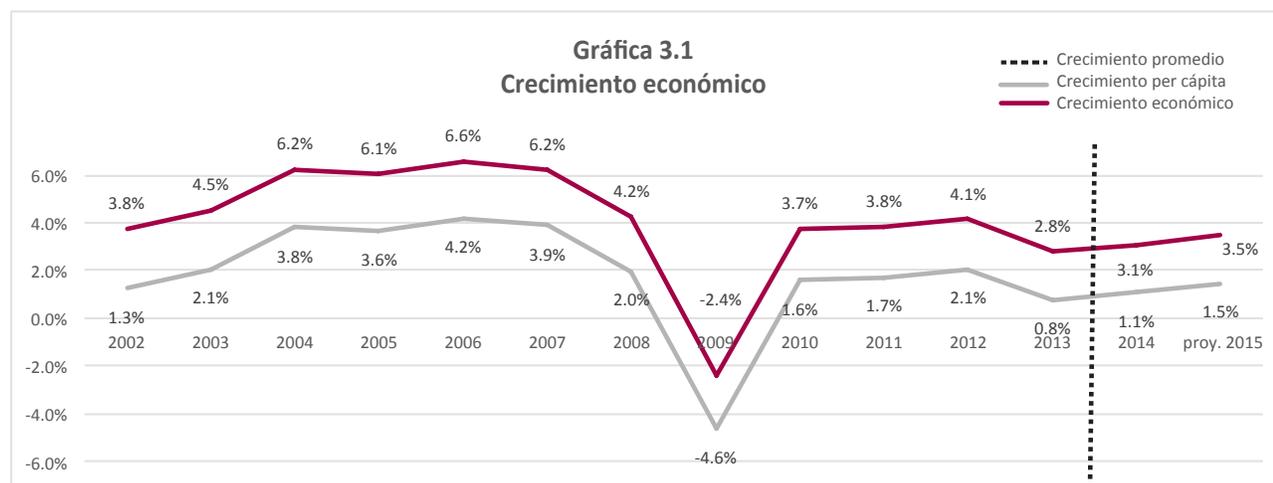
3.1.1 Crecimiento económico

La actividad productiva ha tenido una leve mejora en los últimos dos años, registrándose tasas de

crecimiento del 3.1 y el 3.5% para 2014 y 2015, respectivamente, las cuales son menores al promedio de 3.6% obtenido durante los cuatro años de gestión del presidente Lobo, y más bajas que el crecimiento promedio de 4.0% presentado durante el período 2002-2013.

Si bien en 2015 se ha acelerado levemente la actividad productiva, ello no es suficiente para incidir de manera significativa en la reducción de la pobreza, debido a que en términos per cápita el crecimiento económico es apenas del 1.1 y el 1.5% para cada año, respectivamente.

Otro aspecto negativo es la insuficiente generación de empleo formal. Se observa que la tasa de desempleo abierto ha aumentado de un 3.6%, en 2013, a un 7.3%, en 2015, lo cual indica que la apertura de puestos de trabajo no ha sido suficiente. La situación es más dramática al analizar el subempleo —problema principal del mercado laboral—, pues se registran tasas del 41.0% para el caso del subempleo invisible, y del 14.2% para el subempleo visible. Esto indica que el 62.5% de las personas que conforman la PEA⁹ tiene algún tipo de problema de empleo.



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del Banco Central de Honduras y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁹ Dato obtenido mediante la Encuesta permanente de hogares 2015 del INE.

Tabla 3.1
Desempleo abierto y subempleo (2010-2015P/)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014 (preliminar)	2015 (preliminar)
Tasa de desempleo abierto	3.9%	4.3%	3.6%	3.6%	5.3%	7.3%
Subempleo invisible	32.0%	36.3%	43.6%	40.8%	40.2%	41.0%
Subempleo visible	7.7%	10.4%	10.5%	11.7%	12.5%	14.2%

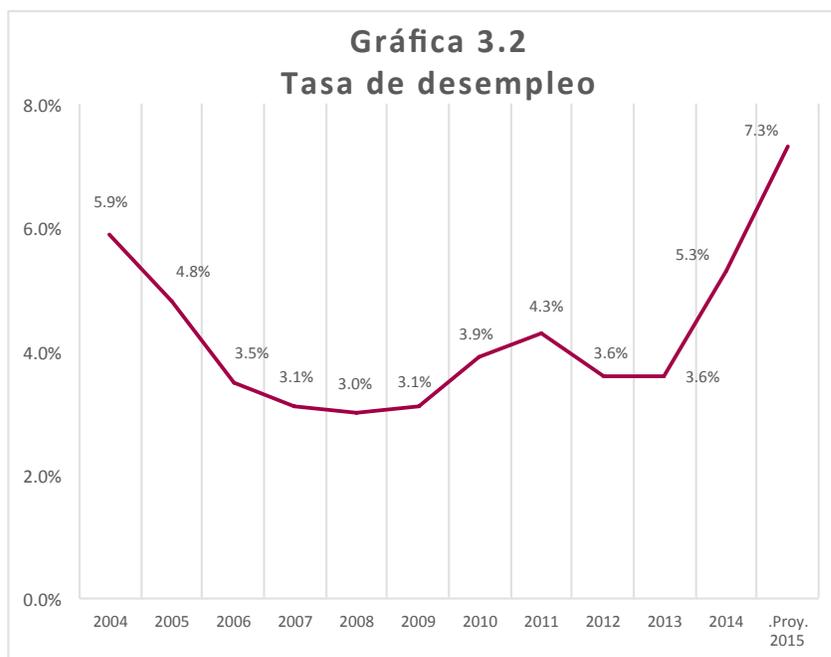
Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del INE
P/ = Preliminar

Si se toma en cuenta que la meta del Gobierno era crear 200,000 puestos de trabajo anualmente, los resultados demuestran que no se ha alcanzado dicha cifra. La razón es que los sectores que más crecen son aquellos intensivos en capital, por ejemplo, la intermediación financiera, las telecomunicaciones y la energía.

Los sectores con mayor intensidad en mano de obra, como la manufactura y la agricultura, han tenido menor dinamismo; por su parte, el sector construcción ha sufrido contracciones en los últimos años, situación que contrasta con los niveles de inversión bruta reportados en la contabilidad nacional, que se mantienen

por encima del 20% del PIB, ratio mayor a lo reportado por Costa Rica, El Salvador y Guatemala, pero menor a lo reportado por Panamá y Nicaragua.¹⁰ Como podrá colegirse, ello indica que existen limitaciones importantes en productividad y competitividad.

Las cuentas nacionales también respaldan lo señalado acerca del comportamiento de la inversión pública en el crecimiento económico. De hecho, la participación del sector público en la formación bruta de capital fijo en el PIB ha disminuido, pasando del 3.9% del PIB, en 2013, al 2.5%, en 2015. Constituye una práctica recurrente de los Gobiernos hondureños que la



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del INE

¹⁰ Según datos del World Economic Outlook (WEO) del FMI

Tabla 3.2
Producto interno bruto por rama de actividad económica (2010-2015)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Trimestres 2015		
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	1.8	6.5	10.7	3.4	2.7	4.2	0.3	3.1
Industrias manufactureras	4.5	4.4	1.8	3.4	1.5	4.0	2.4	3.3
Electricidad y distribución de agua	-0.2	3.6	2.9	-2.5	1.3	4.7	12.5	12.9
Construcción	-2.4	4.4	2.4	-2.5	-8.2	-6.3	-6.8	1.3
Comunicaciones	8.2	7.6	6.5	5.6	5.2	4.0	4.6	4.7
Intermediación financiera	8.3	8.7	6.7	5.3	8.3	10.0	7.1	8.7

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH

reducción de los déficits implique sacrificio de la inversión pública, lo cual tiene efectos negativos en la economía debido a que esta inversión estimula el crecimiento de la actividad productiva, con un efecto positivo en el empleo. Asimismo, se afecta negativamente la competitividad.

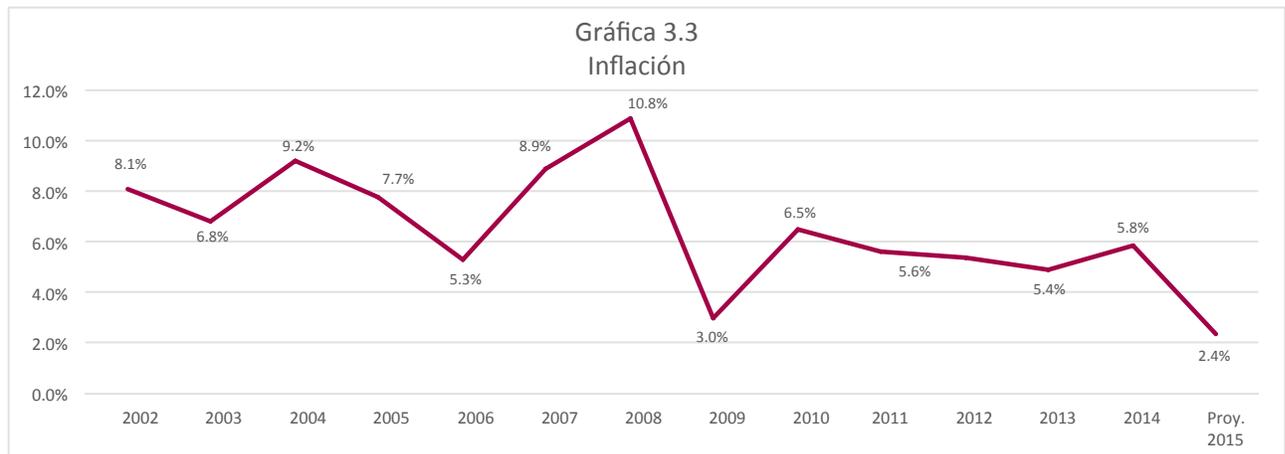
Lo anterior tiene relación con un proceso de sustitución de la inversión pública por la figura de asociaciones público privadas (APP), como se ha estipulado en el núcleo del plan de inversión que se viene gestando durante los años 2014 y 2015. Según reporta el informe del acuerdo stand by, se visualiza que la apuesta del Gobierno ha sido aumentar la infraestructura de transporte, que comprende grandes proyectos de carreteras, puertos y aeropuertos, mediante las APP. Se estiman contratos privados por alrededor del 9.5% del PIB, equivalente a USD1,894 millones, de los cuales alrededor de USD1,200 millones ya han sido concesionados.

Por su parte, el Gobierno tiene en este plan una programación de inversión por USD957 millones. Sin embargo, parte de este monto está constituido por aportes que se realizarán de forma anticipada para que sea posible la participación privada. Este es el caso del aeropuerto de Palmerola que, en el presupuesto aprobado para 2016, presentado en diciembre del año anterior, compromete L1,041 millones (USD46 millones) sin que el sector privado realice ningún aporte inicial. Lo mismo sucede con los proyectos carreteros denominados «CA-5 Sur» y «Corredor Pacífico», para cuyo inicio el Gobierno firmó acuerdos de préstamo por USD304 millones, autorizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), pero que según lo manifestado por autoridades gubernamentales se trata de carreteras que al final van a ser concesionadas para que se operen vía mantenimiento o mediante un sistema de contribución.

Tabla 3.3
Participación de la inversión en el PIB (2010-2015P/)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Proyección 2015
Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (privada)	18.2	21.1	21.4	19.7	19.4	19.3
Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB (pública)	3.3	3.4	3.0	3.9	2.8	2.5
Inversión bruta como porcentaje del PIB	21.9	26.0	24.6	21.8	22.1	21.8

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH
P/= Proyección



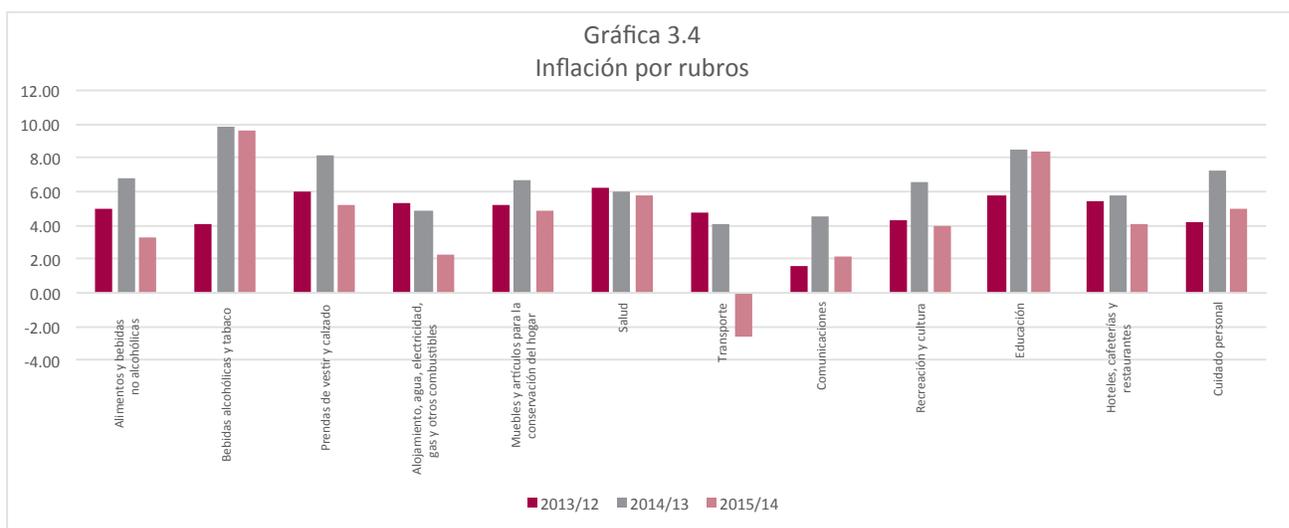
Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH

3.1.2 Inflación

Se ha observado una moderación importante en el comportamiento del nivel general de precios, pasando de una inflación del 5.8% a diciembre de 2014, a una del 2.4% para la misma fecha del siguiente año (lo cual la hace ser la más baja desde 2009). Esta moderación se explica casi en su totalidad por la caída del precio internacional del petróleo.

Pese a que la inflación medida a través del índice de precios al consumidor (IPC)¹¹ ha presentado una tendencia hacia la baja (como se muestra en la gráfica 3.3), al analizar los rubros que conforman

este índice se observa que varios grupos de bienes y servicios han tenido, en promedio, alzas importantes mayores a la inflación general. Entre ellos, destacan educación (8.4%), salud (5.8%), prendas de vestir y calzado (5.3%), cuidado personal (4.9%), muebles y artículos de conservación para el hogar (4.9%) y, finalmente, alimentos y bebidas no alcohólicas (3.2%), mientras que el transporte tuvo una contracción de -2.6%. Por consiguiente, es necesario ser cuidadosos sobre los resultados que arroja el IPC, ya que su metodología de ponderación puede encubrir ciertas distorsiones de precios, más cuando el año base del índice sigue siendo 1999.



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH

11 El IPC incluye una canasta de 282 bienes y servicios.

Esto se refleja incluso dentro del rubro de alimentos y bebidas, en donde se registraron fuertes alzas en bienes como el bistec y el maíz, en contraste con la caída del precio del frijol rojo. Un dato a tener en cuenta es el resultados obtenido por la compañía inglesa MoveHub¹² que, en un estudio sobre el gasto semanal que una familia (cuatro personas) debe realizar para adquirir productos básicos, concluye que en el continente americano Honduras es el país más costoso, pues se necesita un 100.5% de los ingresos promedio familiares para satisfacer las necesidades semanales.

3.1.3 Tipo de cambio nominal

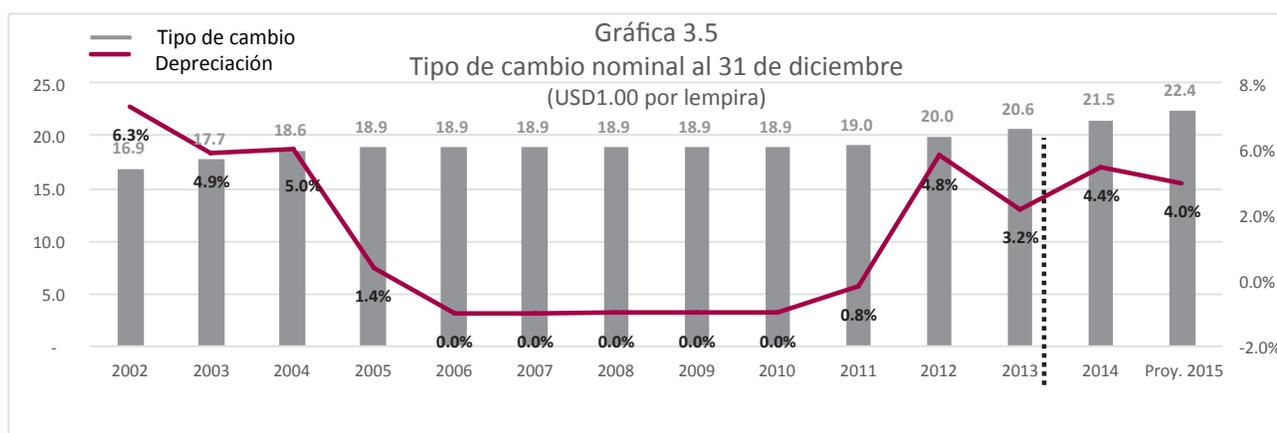
El tipo de cambio nominal de compra pasó de L20.5975 por USD, en 2013, a L22.3676 hacia finales de 2015 (diciembre), lo cual indica una depreciación del 8.6% (aproximadamente, un 4.3%, en promedio, por año). Es relevante indicar que la depreciación genera efectos inflacionarios por medio de dos vías: la primera es el efecto traspaso, que se da por la importación de bienes; la segunda obedece a los precios de bienes y servicios que están indexados en dólares estadounidenses, por lo cual, al depreciarse la moneda, aumentan sus costos expresados en lempiras.

3.1.4 Sector externo

El sector externo ha tenido un mejor desempeño, manifestado vía un menor déficit de la cuenta corriente, que pasó de USD1,762.5 millones, en 2013, a USD1,207.0 millones, en 2015. Esto obedece al leve aumento de las exportaciones, de 266.7 y 32.3 millones de dólares en 2014 y 2015, respectivamente (a pesar de la baja de los precios de los principales bienes comerciales, como el café, banano y palma africana, entre otros). También ayudó a la reducción del déficit externo la disminución en el valor de las importaciones en USD22.1 millones en 2015, debido específicamente a la reducción del valor importado de derivados del petróleo. La baja del precio del barril a nivel internacional, que al cierre de 2014 se cotizaba a USD97.9 (WTI), llegó en diciembre de 2015 a USD37.2.

Un factor indiscutible en la reducción del déficit de cuenta corriente ha sido el significativo aumento de las remesas familiares, que alcanzaron en 2015 el monto de USD3,655 millones, equivalentes al 18% del PIB.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED), por su parte, han aumentado durante los primeros dos años de gobierno, pasando de



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH

¹² MoveHub es una compañía especializada en datos sobre destinos más populares que incluye información importante acerca de la escena social, lugares de interés, las tasas de delincuencia y la educación. La metodología del estudio consiste en comparar una compra semanal igual a la media del Reino Unido (familias británicas gastan alrededor del 12% de sus salarios en alimentos básicos de comestibles), calculada por la Oficina de Estadísticas Nacionales en 2013, y ajustada por inflación.

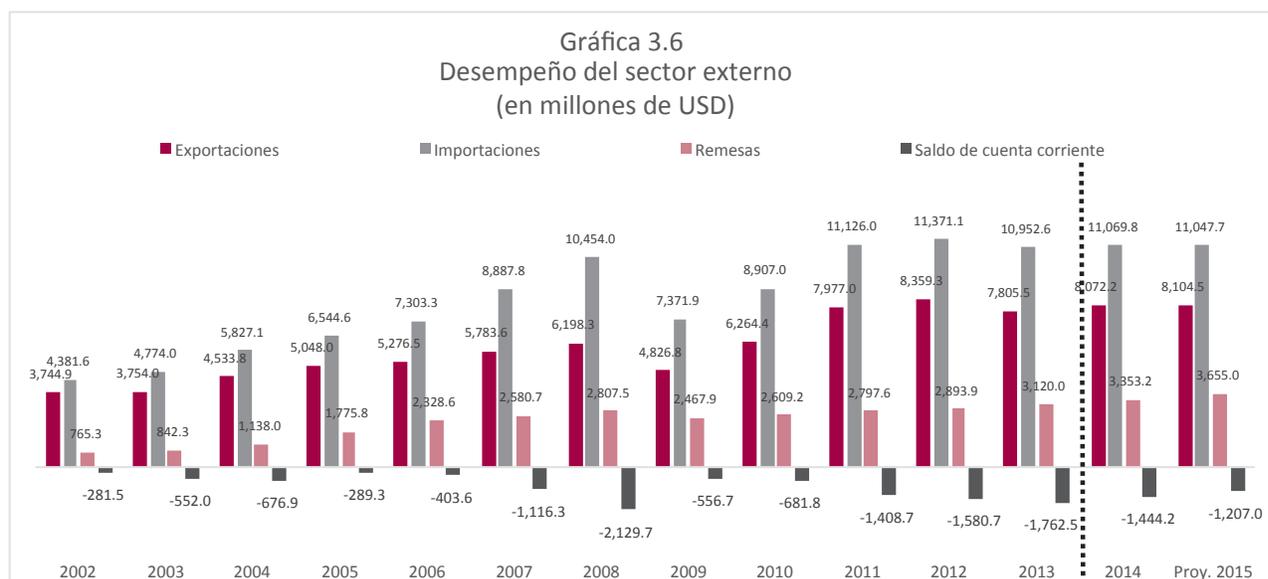
Tabla 3.4
Sector externo (2010-2015 P/)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Proyección 2015
Exportaciones (en millones de USD)	6,264	7,977	8,359	7,806	8,072	8,104
Importaciones (en millones de USD)	8,907	11,126	11,371	10,953	11,070	11,048
Remesas (en millones de USD)	2,609	2,798	2,894	3,120	3,353	3,655
Saldo cuenta corriente (en millones de USD)	-682	-1,409	-1,581	-1,763	-1,444	-1,207
Inversión extranjera directa (en millones de USD)	969	1,014	1,059	1,060	1,144	1,137
Exportaciones como porcentaje del PIB	39.5%	45.1%	45.2%	42.2%	41.4%	40.5%
Importaciones como porcentaje del PIB	56.2%	62.8%	61.5%	59.2%	56.7%	55.2%
Remesas como porcentaje del PIB	16.5%	15.8%	15.6%	16.9%	17.2%	18.3%
Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB	-4.3%	-8.0%	-8.5%	-9.5%	-7.4%	-6.0%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH
P/ = Proyección oficial

USD1,059.7 millones, en 2013, a USD1,203.5 millones, en 2015. Cabe señalar, sin embargo, que de estos flujos alrededor del 50% ha sido reinversión de utilidades de empresas internacionales instaladas en el país, cuyos destinos son principalmente hacia el sector de telecomunicaciones y otros sectores que no generan gran cantidad de empleos.

El análisis de las variables anteriores muestra que la situación de Honduras sigue siendo difícil a nivel económico y que los objetivos y metas planteados por el Gobierno para los primeros dos años no se han cumplido. Al contrario, muchos de los indicadores de esas metas han empeorado su cifras, como es el caso del desempleo. Ni las exportaciones, ni la inversión privada nacional y extranjera han respondido a los supuestos beneficios de la estabilidad económica.



Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH

Tabla 3.5
Flujos de inversión extranjera directa (IED)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Proyección 2015
Inversión extranjera directa (en millones de USD)	969.2	1,014.4	1,058.5	1,059.7	1,144.1	1,203.5
Variación porcentual	90.5%	4.7%	4.3%	0.1%	8.0%	5.2%
Como porcentaje del PIB	6.1%	5.7%	5.7%	5.7%	5.9%	5.8%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH3

P/ = Proyección

4. Perspectivas 2016 y consideraciones finales

4.1 Perspectivas fiscales 2016

En 2016, el plan económico del Gobierno seguirá enmarcado en el acuerdo con el FMI, por lo que el centro de atención continuará siendo la política fiscal. En este caso, las metas inicialmente establecidas en el acuerdo son relajadas, dado que de una meta del 3% de déficit en el PIB para el gobierno central se ha aceptado, por parte del FMI, un porcentaje mayor, es decir, pasa a un 3.6%. Esto puede explicarse por la drástica reducción efectuada en los dos años anteriores y por el bajo aporte del gasto público al crecimiento y generación de empleo.

Adicionalmente, la política se complementa con la aprobación, durante el primer trimestre del año, de una ley de responsabilidad fiscal que establece límites estrictos al déficit fiscal, con el objetivo de impedir la reproducción de ciclos políticos de años de ajuste y en el proceso de elecciones de gastos excesivos. La aprobación, durante el primer semestre del año, de un nuevo código tributario actualmente en discusión, es parte del condicionamiento del FMI. Lo que los organismos financieros internacionales siguen sin tomar en cuenta es el hecho de que la aprobación de leyes no es suficiente, pues estas no se obedecen debido a la debilidad de las instituciones que tienen que velar por su cumplimiento.

En relación con el presupuesto aprobado para 2016,¹³ puede destacarse serias limitaciones, ya que el 57.9% del total presupuestado está conformado por el gasto en salarios y el servicio de la deuda. Solamente el pago de intereses y comisiones asciende a L16,078 millones (3.4% del PIB), cantidad mayor al monto total del presupuesto de la Secretaría de Salud en 2016. Además, el gasto en seguridad y defensa sigue siendo favorecido, lo cual se expresa en un aumento del 54% (L2,086 millones) para el gasto en seguridad, y del 24% (L1,292 millones) para el gasto en defensa, mientras que salud y educación tuvieron aumentos del 15.1% (L1,889 millones) y el 9.9% (L2,225 millones), respectivamente.

En cuanto al gasto social, específicamente a lo destinado a educación y salud, en términos relativos al PIB, para 2016 se alcanzará un 8.4%, esto significa un aumento de L 6,281 millones (USD 269.2 millones) en los últimos tres años en este renglón presupuestario. Sin embargo, por atractiva que esta cifra luzca, al transformar en términos per cápita los montos de gasto social que aparecen en el presupuesto aprobado 2016, resulta que la asignación para educación y salud en relación al crecimiento vegetativo de la población no ha mantenido proporcionalidad, observándose que lo concedido en el 2016 por persona es de USD 186.3, menor a los USD

Tabla 4.1
Gasto por finalidad en Salud y Educación
Presupuesto aprobado 2010-2016

Concepto	2013	2014	2015	2016
Gasto en educación en millones de lempiras	21,839	23,290	22,519	24,720
Gasto en educación como porcentaje del PIB	5.8%	5.7%	5.1%	5.3%
Gasto en salud en millones de lempiras	11,324.7	12,631.7	12,567.9	13,988.5
Gasto en salud como porcentaje del PIB	3.0%	3.1%	2.8%	3.0%
Gasto en educación + salud en millones de lempiras	33,164	35,922	35,087	39,445
Gasto en educación y salud como porcentaje del PIB	8.8%	8.8%	7.9%	8.4%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH

¹³ Para un análisis más detallado del presupuesto 2016, véase Icefi (2015b).

188.2 del 2013, esta reducción probablemente será un factor que mantenga los problemas de cobertura y calidad de los centros hospitalarios y de educación.

Este sacrificio que va en contra de las prioridades de la población, es coherente con las mayores asignaciones per cápita de seguridad y defensa, que pasaron de USD 60.7 a USD 79.5 y por otro lado, el servicio de la deuda por persona que aumentó de USD 101.1 a USD 152.6, según los presupuestos aprobados entre los años 2013-2016, entonces es posible deducir que el gobierno mantendrá su prioridad, en el caso de defensa y seguridad, y que las obligaciones ineludibles por motivos de endeudamiento, seguirán drenando recursos, haciendo que el escenario se mantenga con una tendencia negativa en desarrollo humano, en línea con el retroceso que quedó registrado en el informe 2015 del PNUD, donde el IDH de Honduras pasó de 0.617 a 0.606, haciéndose acreedor del puesto 131 de 188 de países en el ranking, y colocándose como el país más rezagado de la región centroamericana en desarrollo económico y equidad.

En resumen, la política fiscal continuará teniendo un efecto limitado sobre el crecimiento económico, la generación de empleo y el bienestar social de la población. A esto se agrega elementos de naturaleza política y social de un año pre electoral, como detallamos en la siguiente sección.

Aunque el discurso oficial plantea una fuerte inversión pública en infraestructura¹⁴ para generar miles de empleos, los datos específicos del presupuesto muestran un aumento, pero no muy significativo. La formación bruta de capital fijo permanecerá en alrededor del 2.7% del PIB;

aunque lo planteado por el Gobierno incluye en su plan de inversión en infraestructura la utilización extensiva de las APP como complemento de la inversión pública, no proporciona los datos necesarios acerca de los flujos anuales de inversión y, muchas veces, se limita a repetir los montos totales de la inversión que se realizará en un lapso prolongado.

Con respecto a todo ello, el Gobierno ha declarado a 2016 como el año de la infraestructura; en efecto, según las autoridades de la Sefin, «Un nuevo ingrediente [del presupuesto] es la inversión que tendremos en infraestructura con el fin de generar más fuentes de empleo, más contratación de bienes y servicios».¹⁵ Al revisar el programa de inversión pública incluido en el presupuesto de 2016,¹⁶ se tiene que el Gobierno ha presupuestado un monto de L11,969 millones (tabla 4.2).

Tabla 4.2
Resumen del programa de inversión por gabinete

Concepto	Millones de lempiras
Entes sin adscripción a un gabinete	693.5
Gabinete de Conducción y Regulación Económica	740.9
Gabinete de Defensa y Seguridad	168.4
Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social	3,712.6
Gabinete de Desarrollo Económico	634.0
Gabinete de Gobernabilidad y Descentralización	73.1
Gabinete de Infraestructura Productiva	5,813.6
Gabinete de la Prevención	133.0
Total del programa de inversión	11,969.0

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

Al revisar detalladamente los proyectos incluidos en este programa de inversión, se observa que

14 El Gobierno de Honduras, con la complacencia de los organismos financieros internacionales, considera como inversión pública gastos relacionados con programas sociales que, por su naturaleza, son gastos corrientes. El objetivo obviamente es de naturaleza política para dar la apariencia de que la inversión no es tan baja.

15 Diario El Herald, 13 de septiembre de 2015.

16 Véase en: <http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/Presupuesto/2016/Aprobado/inversion.html>.

el monto destinado a formación bruta de capital fijo es de L7,259.6 millones (tabla 4.3). Esto obedece a que dentro del programa de inversión pública se incluye un alto componente de gasto social, que es importante para la sociedad pero que, en términos estrictos de clasificación conceptual, no debería ser considerado como inversión en infraestructura productiva.¹⁷ Si a lo anterior se agrega el monto destinado al proyecto del aeropuerto de Palmerola, que está registrado en el presupuesto de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (Insep) como «Construcciones y Mejoras de Bienes en Dominio Privado», por un monto de L1,041.1 millones, se alcanza la cantidad de L8,300.7 millones.

En conclusión, puede decirse que en el presupuesto aprobado para 2016 la inversión dirigida específicamente a formación de capital productivo no constituye un monto excepcional, ya que alcanza un 1.8% del PIB. Si se considera que el sector de construcción ha sido uno de los de peor desempeño, se esperaría que 2016 no sea un año especial en materia de infraestructura por parte del sector público, lo cual pone en duda la creación de 200,000 puestos de trabajo anuales, logro que obviamente está condicionado a los volúmenes de inversión.

Tabla 4.3
Proyectos de formación bruta de capital fijo

Concepto	Millones de lempiras
Administración central	4,826.3
Empresas públicas	2,310.1
Universidades públicas	23.2
Instituciones públicas financieras bancarias	100
Total del programa de inversión	7,259.6
Aeropuerto de Palmerola	1,041.05
Total	8,300.7

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

En resumen, la política fiscal continuará ejerciendo un efecto limitado sobre el crecimiento económico y, por ende, sobre la generación de empleo. A esto se agrega elementos de naturaleza política y social de un año preelectoral, como se detalla en la siguiente sección.

4.2 Consideraciones finales

Los pronósticos de crecimiento económico se mantienen en alrededor del 3.5%, tomando en cuenta los posibles efectos negativos que en 2016 ejercerán, entre otros, los bajos precios de las exportaciones, los efectos del cambio climático, la desarticulación del Grupo Continental, y una inversión privada poco dinámica. Esto hace prever que las tasas de crecimiento per cápita en los próximos años se mantendrán en alrededor del 1.6%, sin tener efectos importantes en la disminución de los niveles de empleo y pobreza. El comportamiento de otras variables macroeconómicas se considera moderado para el presente año; por ejemplo, la estimación de la inflación es de un 5% y la depreciación del tipo de cambio ronda el 4%. Pese a la reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos en los últimos dos años, el alto déficit comercial presiona el tipo de cambio, solamente aminorado por el crecimiento de las remesas internacionales.

No se prevé que los niveles de tasas de interés varíen mucho, en parte por la política monetaria restrictiva del Banco Central de Honduras (BCH) y por la expectativa de una inflación mayor que la del año 2015. Adicionalmente, se busca que las presiones al tipo de cambio se manejen a través de la política monetaria. Por otra parte, las tasas de interés también expresan la estructura oligopólica del mercado. Ambos factores afectan el nivel de la inversión privada.

¹⁷ Para mayor detalle sobre el programa de inversión, véanse los anexos.

En general, el comportamiento de la economía hondureña para 2016 será muy parecido al de 2015, y el papel de la política fiscal continuará estando limitado por el peso de la deuda y por

asignaciones en función de una agenda política que no siempre está vinculada con los intereses de la nación.

Tabla 4.4
Indicadores económicos seleccionados (2013-2016)

Concepto	2013	2014	2015 (proyección)	2016 (proyección)
Sector real				
Crecimiento del PIB real	2.8%	3.1%	3.5%	3.5%
Inversión bruta como porcentaje del PIB	21.8	22.1	21.8	22.7
Precios				
Inflación a diciembre	4.9%	5.8%	2.4%	5.2%
Tipo de cambio nominal al 31 de diciembre (USD1.00 por lempira)	20.6	21.5	22.4	23.3
Depreciación	3.2%	4.4%	4.0%	4.0%
Sector externo				
Exportaciones (en millones de USD)	7,805.5	8,072.2	8,104.5	8,404.4
Importaciones (en millones de USD)	10,952.6	11,069.8	11,047.7	11,401.2
Remesas (en millones de USD)	3,120.0	3,353.2	3,655.0	3,805.0
Saldo en cuenta corriente (en millones de USD)	-1,762.5	-1,444.2	-1,207.0	-1,194.0
Inversión extranjera directa (en millones de USD)	1,059.7	-1,444.2	1,207.0	-1,194.0
Exportaciones como porcentaje del PIB	42.2%	41.4%	40.5%	40.7%
Importaciones como porcentaje del PIB	59.2%	56.7%	55.2%	55.3%
Remesas como porcentaje del PIB	16.9%	17.2%	18.3%	18.4%
Saldo en cuenta corriente como porcentaje del PIB	-9.5%	-7.4%	-6.0%	-5.8%
Sector monetario				
Tasa de política monetaria	7.00%	7.00%	6.25%	n.d.
Crédito total al sector privado	208,556.4	230,844.1	252,618.3	280,911.5
Crecimiento del crédito total al sector privado	11.1%	10.7%	9.4%	11.2%
Reservas internacionales netas (en millones de USD)	3,055.9	3,516.5	3,822.3	4,137.0
Sector fiscal				
Administración central				
Presión tributaria	15.1%	16.7%	17.8%	17.8%
Salarios como porcentaje del PIB	9.7%	9.1%	8.8%	8.5%
Intereses como porcentaje del PIB	2.3%	2.5%	3.0%	3.4%
Gasto corriente como porcentaje del PIB	19.0%	17.9%	18.0%	17.8%
Gasto de capital como porcentaje del PIB	6.0%	5.2%	4.6%	5.2%
Balance global como porcentaje del PIB	7.9%	-4.4%	-3.5%	-3.6%
Sector público combinado				
Balance global como porcentaje del PIB	-7.6%	-4.3%	-2.4%	-2.0%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del BCH, la Sefin y el FMI

A los ingredientes anteriores se agregan las tensiones propias de una economía pequeña y abierta como la hondureña, así como una política económica que privilegia la estabilización sobre el desarrollo. También, se adicionan las tensiones propias de un marco político complejo.

En primer lugar, la falta de seguridad jurídica afecta sustancialmente las posibilidades de inversión tanto doméstica, como extranjera. El proceso de elección de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en donde los grupos de poder buscan garantizarse la aplicación de la justicia para los próximos siete años, es un claro ejemplo de lo expresado.

A esto se añade el tema de la reelección presidencial, dado el nivel de conflictividad social que produce. El antecedente inmediato lo constituye el golpe de Estado acaecido en 2009, precisamente por la supuesta pretensión de un presidente de reelegirse en su cargo.

La composición del Tribunal Supremo Electoral, dominado por los dos partidos tradicionales, así como la determinación de las reglas de los próximos comicios, también puede ser una fuente de conflicto; esto creará, sin lugar a dudas, tensiones con el resto de partidos existentes y con el escenario de gobernabilidad del país.

La creación de la Misión de Apoyo contra la Impunidad y la Corrupción en Honduras, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha generado un optimismo reservado en muchos sectores de la población. No obstante, su misión limitada y las expectativas existentes sobre su trabajo pueden convertirse rápidamente en una nueva frustración de la sociedad en cuanto a la lucha contra la impunidad y la corrupción.

Finalmente, el fuerte deterioro de la institucionalidad del país y los niveles de conflictividad social y política presentan serios desafíos para la evolución favorable de la economía hondureña. Sin embargo, existen alternativas sobre las cuales se pueden construir consensos nacionales; una de ellas es la posibilidad de un pacto social amplio e inclusivo. Este pacto deberá incluir como componente principal un pacto fiscal.

El pacto fiscal que Honduras requiere permitiría mayor equidad en los impuestos, una mejor focalización y eficiencia del gasto público, y una efectiva rendición de cuentas como mecanismo principal de transparencia en el sector público.

Referencias bibliográficas

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús (ERIC) (2016). *Percepciones sobre la realidad hondureña*.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2015a). *Informe país No. 16/4*.

Fondo Monetario Internacional (2015b). *World Economic Outlook octubre 2015* [en línea], disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>.

Honduras, Banco Central de Honduras (BCH) (2016a). *Índice de precios al consumidor diciembre 2015*.

Honduras, Banco Central de Honduras (BCH) (2016b). *Informe de comercio exterior de mercancías generales 2015*.

Honduras, Banco Central de Honduras (BCH) (2016c). *Producto interno bruto* [en línea], disponible en: http://www.bch.hn/pib_base2000.php.

Honduras, Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2016). *Encuesta permanente de hogares de propósitos múltiples*, mayo de 2015.

Honduras, Presidencia de la República (2014). *Informe de resultados 100 días de gobierno*.

Honduras, Secretaría de Coordinación General del Gobierno (2014). *Plan estratégico de gobierno 2014-2018*.

Honduras, Secretaría de Finanzas (2015a). *Memoria anual 2014*.

Honduras, Secretaría de Finanzas (2015b). *Indicadores de riesgo de la deuda pública del Gobierno central al IV trimestre*.

Honduras, Secretaría de Finanzas (2015c). *Presupuesto aprobado 2015*.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2015). *Honduras: Una política fiscal que no mejora el presente ni construye el futuro*. Guatemala: Icefi.

Movehub (2016). *The cost of feeding a family of four around the world* [en línea], disponible en: <http://www.movehub.com/blog/cost-of-feeding-family-of-four>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*.

Transparencia Internacional (2016). *Informe de Índice de Percepción de la Corrupción 2015*.

Anexos

1. Honduras: Metas estructurales 2015 y propuestas de nuevas medidas para 2016

Medidas	Fecha límite	Estado
Ajustar las tarifas promedio de la electricidad en un 2.5% durante 2015 para reflejar los aumentos de costos, así como los aranceles	Continua	Cumplida
Aprobación de la legislación para fortalecer el marco de asociaciones público privadas (APP)	Diciembre de 2014	Cumplida
Derogación de legislación permitiendo la emisión de garantías gubernamentales por la deuda contraída por las empresas privadas que participan en proyectos de APP	Diciembre de 2014	Cumplida
Llevar a cabo, durante 2015, un censo de empleados públicos, con el objetivo de identificar y cancelar plazas redundantes	Diciembre de 2014	Cumplida
Tomar acciones suficientes para lograr ahorros en los renglones de salarios de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), como indica el párrafo 11 del MEFP de noviembre de 2014	Marzo de 2015	Cumplida
Presentar al congreso nacional la reforma del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) para fortalecer su posición actuarial y mejorar su gobernanza	Noviembre de 2015	Cumplida
Preparar un plan para hacer frente a las dificultades financieras de Hondutel	Marzo de 2015	Cumplida
Aprobación de la ley de reforma del IHSS	Diciembre de 2015	Cumplida
Presentar un programa para el desarrollo de un marco fiscal de mediano plazo, incluyendo como objetivo la determinación de un ancla fiscal bajo un marco claro de política fiscal	Junio de 2015	Cumplida
Completar la auditoría forense sobre los atrasos del sector público, con el fin de realizar las compensaciones correspondientes	Junio de 2016	
Presentación al Congreso de un proyecto de ley de presupuesto 2016 en consonancia con los objetivos del acuerdo en torno al déficit del gobierno central y del sector público combinado	Septiembre de 2015	Cumplida
Fortalecer la Unidad de Grandes Contribuyentes, con personal técnico adecuado	Septiembre de 2015	Cumplida
Presentar un plan para eliminar de forma gradual los requisitos de delación de divisas	Diciembre de 2015	
Propuesta de nuevas medidas para 2016		
Presentar al Congreso una propuesta de ley de responsabilidad fiscal		Cumplida
Presentar al Congreso una ley para reformar el Código Tributario, en consonancia con las recomendaciones de FAD	Junio de 2016	
Crear una nueva institución encargada de la administración tributaria	Junio de 2016	
Publicar un registro nacional de los fondos fiduciarios, llevar a cabo un estudio y preparar una evaluación sobre su viabilidad	Junio de 2016	
Incluir en la presentación del presupuesto anual un documento que explique la coherencia del proyecto de presupuesto con la consecución de los objetivos de la Ley de Responsabilidad Fiscal	Junio de 2016	
Eliminar las transferencias del gobierno central a la ENEE	Diciembre de 2016	
Adoptar manuales de aduana en Puerto Cortés para mejorar la recolección de derechos de importación en la gasolina y cargas a granel	Junio de 2016	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI). Reporte de país No. 16/4.

2. Hogares por nivel de pobreza en Honduras

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	Proyección 2015
Pobreza	60.0	61.9	66.5	64.5	62.8	63.8
Pobreza relativa	20.9	20.3	20.5	21.9	23.1	23.8
Pobreza extrema	39.1	41.6	46	42.6	39.7	40.0

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del INE

3. Cuenta financiera de la administración central (en millones de lempiras)

Concepto	2014	Proyección 2015	Proyección 2016
Ingresos totales	76,768	85,880	91,385
Ingresos corrientes	73,555	82,458	87,952
d/c Ingresos tributarios (incluye tasa de seguridad)	68,599	78,225	82,974
Ingresos de capital			
Donaciones	3,213	3,421	3,433
Gasto corriente	73,504	80,790	84,003
Gasto de consumo	47,294	51,350	51,300
Total de salarios	37,138	38,750	39,800
Bienes y servicios	10,156	12,600	11,500
Intereses de la deuda	10,205	13,290	16,078
Internos	6,499	8,785	10,817
Externos	3,706	4,505	5,261
Transferencias corrientes pagadas	16,005	16,150	15,551
Otros			1,074
Ahorro en cuenta corriente	51	1,668	3,950
Gasto de capital y concesión neta de préstamos	21,265	20,238	24,283
Inversión	8,470	7,463	11,675
Transferencias de capital pagadas	12,795	12,775	12,607
Total de gastos	94,769	101,028	108,285
Balance primario	-7,796	-1,858	-822
Balance global	-18,001	-15,148	-16,900
Producto interno bruto (PIB)	409,611.60	439,000.00	470,800.00
Balance global como porcentaje del PIB	-4.4%	-3.5%	-3.6%

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin y el FMI

4. Plan de financiamiento externo 2016

Concepto	En millones de USD	Porcentaje de participación
Total de financiamiento	655.6	100
Concesional	186.8	28
Multilateral	152.6	23
Bilateral	34.2	5
Otro	0	0
No concesional	468.8	72
Semiconcesional	32	5
Comercial	436.8	67
Destino	655.6	100
Infraestructura	446.4	68
Social	82	13
Apoyo presupuestario	20	3
Otros	107.2	16.4

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos del FMI

**5a. Programa de inversiones presupuestadas del sector público combinado:
Principales proyectos y programas
(en millones de lempiras)**

Programa/proyecto	Crédito externo	Cuenta del Milenio	Donaciones externas	Recursos propios	Tesoro nacional	Total
Construcción del nuevo edificio del Banco Central de Honduras (BCH)				100.0		100.0
USAID / Alianza para el Corredor Seco		292.5				292.5
Financiamiento adicional para el Proyecto de Modernización del Sector Agua Potable y Saneamiento (Promosas)	129.4					129.4
Programa de apoyo a la implementación de la política integral de convivencia y seguridad ciudadana	153.1				15.3	168.4
Proyecto Convivencia y espacios seguros para los jóvenes en Honduras	92.1				9.2	101.3
Programa de apoyo a la red de protección social II	76.2				35.2	111.4
Programa multisectorial de emergencia para el fortalecimiento fiscal y equidad social, componente 3: proyecto social; subcomponente 3.1: programa presidencial de educación, salud y nutrición, préstamo BCIE 20	319.3					319.3
Segundo financiamiento adicional para el proyecto de protección social (bono «Vida Mejor»)	178.6				10.0	188.6
Programa de rehabilitación del corredor agrícola	142.7					142.7
Línea global de crédito entre el BCIE y el Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (Banhprovi)	328.7					328.7

5b. Programa de inversiones presupuestadas del sector público combinado: Principales proyectos y programas (en millones de lempiras)

Programa/proyecto	Crédito externo	Cuenta del Milenio	Donaciones externas	Recursos propios	Tesoro nacional	Total
Programa multisectorial de emergencia para el fortalecimiento fiscal y equidad social, componente 3: proyecto social; subcomponente 3.1: programa presidencial de educación, salud y nutrición, préstamo BCIE 20	319.3					319.3
Segundo financiamiento adicional para el proyecto de protección social (bono «Vida Mejor»)	178.6				10.0	188.6
Programa de apoyo al sistema de protección social (bono «Vida Mejor»)	1,250.5				127.2	1,377.7
Trabajos especiales de mantenimiento de las obras subterráneas y sus obras conexas					333.9	333.9
Proyecto hidroeléctrico Patuca III (Piedras Amarillas)	1,627.9				162.8	1,790.7
Construcción del corredor logístico Villa de San Antonio - Goascorán, secciones II y III	263.4				6.1	269.5
Rehabilitación del Corredor de Occidente (CA 4): tramo La Entrada -Santa Rosa de Copán	103.5				19.8	123.2
Rehabilitación del Corredor de Occidente (CA 11): tramo La Entrada - El Florido	151.2				7.1	158.3
Estudio, diseño y reconstrucción de edificios públicos considerados patrimonio nacional					144.6	144.6
Construcción y reconstrucción de caminos por mano de obra en todo el país (adm.)					478.8	478.8
Construcción y rehabilitación de carreteras					557.8	557.8
Rehabilitación de la carretera Tegucigalpa - Catacamas, departamentos, tramos III, IV y V Río Dulce -Limonas, Limonas -Juticalpa y Juticalpa -Catacamas					172.9	172.9
Obras de construcción de vías urbanas					665.3	665.3
Obras de infraestructura menor en el país					121.6	121.6

Fuente: Elaboración del Icefi con base en datos de la Sefin

