

La política fiscal hondureña:
cada vez más débil y con menos legitimidad.

Análisis de resultados tras dos años
del segundo gobierno de Juan Orlando Hernández



Créditos

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación y redacción

Ricardo Castaneda Ancheta — Economista sénior, Icefi

Carlos Melgar Peña — Investigador, Icefi

Portada, diagramación y producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel — Asistente de comunicación, Icefi

Difusión por medios electrónicos

José Ochoa Arévalo — Asistente de comunicación, Icefi

Administración

Débora Alvarado Franco — Coordinadora de Desarrollo Institucional, Icefi

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)

12 avenida, 14-41, zona 10, Colonia Oakland

Ciudad de Guatemala, Guatemala

Febrero de 2020

Con el apoyo de:



En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso del Icefi, 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, solicitado a: comunicacion.icefi@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Contenido

Introducción.....	4
I. Lo económico: una economía que se desacelera y un deterioro en las posiciones de los rankings internacionales.....	5
II. Lo social: una realidad que se agrava.....	8
III. Lo fiscal: insostenible e insuficiente.....	12
IV. Los graves retrocesos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.....	16
V. Reflexiones finales.....	21
Referencias.....	22
Gráfica 1. Honduras: crecimiento económico 2014-2019.....	6
Gráfica 2. Honduras: inversión extranjera directa neta, millones de USD, 2014-2019.....	7
Gráfica 3. Honduras: tasa de pobreza extrema 2009-2019.....	9
Gráfica 4. Honduras: tasas netas de matrícula, metas y observadas, por nivel educativo, 2018.....	10
Gráfica 5. Honduras: tasa de homicidios, 2014-2019.....	11
Gráfica 6. Honduras: carga tributaria, 2014-2019.....	13
Gráfica 7. Honduras: gasto público por función de la Administración Central, 2014-2019.....	14
Gráfica 8. Honduras: déficit fiscal de la Administración Central, como porcentaje del PIB, 2014-2019.,	15
Gráfica 9. Honduras: deuda pública de la Administración Central, como porcentaje del PIB, 2014-2019.....	16
Gráfica 10. Honduras: calificaciones y puestos en el Índice de Percepción de Corrupción, 2017-2019....	17
Gráfica 11. Honduras: calificaciones en el Índice de Democracia, 2006-2019.....	20

Introducción

Luego de dos años del segundo gobierno de Juan Orlando Hernández es importante conocer los avances y retrocesos que se han tenido en Honduras, en los ámbitos económico, social, fiscal y de transparencia. Teniendo presente que dicha evaluación no puede obviar que el proceso mediante el cual mantuvo el poder el presidente Hernández estuvo cargado de vicios de ilegalidad e ilegitimidad¹ lo que debilita aún más los frágiles pilares de la democracia hondureña.

Este documento toma como marco de evaluación el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022. Avanzando con paso firme³, especialmente las metas ahí contenidas. Como se podrá apreciar en la evaluación contenida los resultados son preocupantes, principalmente por la construcción de una política fiscal completamente desvinculada del fortalecimiento democrático y de las posibilidades de apostarle al desarrollo. Vale la pena destacar que a pesar de que el Plan establece una serie de metas, no existe un mecanismo de seguimiento y monitoreo de acceso público, para que la ciudadanía pueda conocer si se está cumpliendo con lo ofrecido o no. Asimismo, el sistema estadístico de Honduras es muy precario, por lo que muchos de los indicadores no están actualizados, lo que dificulta hacer una evaluación exhaustiva.

Es importante tener presente que el Estado hondureño se ha comprometido a cumplir con la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Sin embargo, lo que los datos reflejan es que los desafíos estructurales se acumulan y Honduras se aleja de cumplir estos compromisos. Es urgente una reforma fiscal integral coherente con las ambiciones de desarrollo, y para ello, es imprescindible una mayor participación de la ciudadanía, pues es la única reserva moral que tiene la sociedad hondureña para promover los cambios necesarios con el fin de construir una sociedad libre de autoritarismos, más democrática, con mayor bienestar, más justa, transparente e incluyente.

Las evaluaciones de las administraciones gubernamentales permiten fortalecer los procesos democráticos, ya que la ciudadanía puede saber si se cumplieron, o no, las promesas ofrecidas por los gobernantes de turno; además permiten determinar el estado de situación en el que inició un mandato y cómo éste va cambiando. En este apartado se evalúa lo que va del segundo periodo gubernamental del Presidente Juan Orlando Hernández. Tomando en cuenta que el Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022. Avanzando con paso firme es extenso, ya que contiene cuatro objetivos, siete pilares, cinco líneas transversales estratégicas y noventa y dos metas, el análisis del Icefi se concentrará en cuatro áreas: económica, social, fiscal y de transparencia.

Los resultados de estos dos años en el ámbito económico, dan cuenta que la economía hondureña se está desacelerando, como consecuencia de una reducción en el flujo de inversión extranjera directa, así

¹ Véase los informes de las misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos en:

<http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf>; y de la Unión Europea en:

<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/373041878-moe-ue-honduras-2017-informe-final.pdf>.

² El informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos da una visión general de la situación de los derechos humanos en el contexto preelectoral, centrándose en las violaciones de derechos humanos que tuvieron lugar entre el día de la votación (26 de noviembre de 2017), y la toma de posesión del presidente Hernández, el 27 de enero de 2018. Encuéntrase en:

https://www.ohchr.org/Documents/Countries/HN/2017ReportElectionsHRViolations_Honduras_SP.pdf.

³ Disponible en: <http://www.scgg.gob.hn/sites/default/files/2019-06/PEG%202018-2022%20Versio%CC%81n%20Actualizado%20abril%202019.pdf>.

como una menor inversión pública; además hay retrocesos en los índices internacionales que ubican a Honduras como un país poco competitivo, con bajos niveles de innovación. En el contexto social, se continúa con una provisión baja de bienes y servicios públicos, asociada a un enfoque de austeridad en la inversión social, particularmente en educación y salud; asimismo, hay un aumento de los homicidios, que contrasta con el hecho de que el gobierno hondureño haya firmado con el gobierno de Estados Unidos un acuerdo de tercer país seguro. En el ámbito fiscal, se ha priorizado la sostenibilidad de las finanzas públicas, la cual no se ha logrado; y por el contrario cada vez más ha disminuido la posibilidad de que el Estado cuente con una política fiscal que permita reducir las desigualdades y garantizar el cumplimiento de los derechos humanos. Finalmente, en el ámbito de la transparencia y la lucha contra la corrupción, los retrocesos son sumamente preocupantes.

Contrario a lo que se observa, el presupuesto público debería estar siendo orientado al cumplimiento de la agenda 2030, en particular los ODS, que el Estado hondureño se ha comprometido a cumplir. En ese sentido, de acuerdo con el Icefi, las inversiones públicas, con fines sociales y económicos, deben elevarse gradualmente en un 6.6% del PIB, entre 2020 y 2030.

Por todo lo anterior, la sociedad hondureña debe avanzar en la discusión de una política fiscal que permita alcanzar acuerdos para una reforma integral que incluya una mejora de los ingresos públicos y tributarios, por medio de una lucha efectiva contra la evasión y elusión de impuestos, así como la reducción sustancial del gasto tributario; una hoja de ruta que plantee resultados concretos en la mejora en la eficiencia de la administración tributaria. Por el lado del gasto, aumentar la cobertura y calidad de bienes y servicios públicos, perfeccionando la planificación y la ejecución del gasto público, mediante la adopción de la gestión por resultados y un modelo efectivo de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Asimismo, avanzar hacia una revisión técnica a los fideicomisos para plantear su minimización y cierre, así como un mejor manejo de la deuda pública.

Es muy claro que la discusión de una política fiscal para el desarrollo y la democracia en Honduras requiere de amplios consensos sociales, en los que también se deberá acordar una hoja de ruta para garantizar la autonomía, efectividad y calidad de las instituciones democráticas, asfixiadas en la actualidad por un contexto político que promueve caminos para la corrupción y la impunidad.

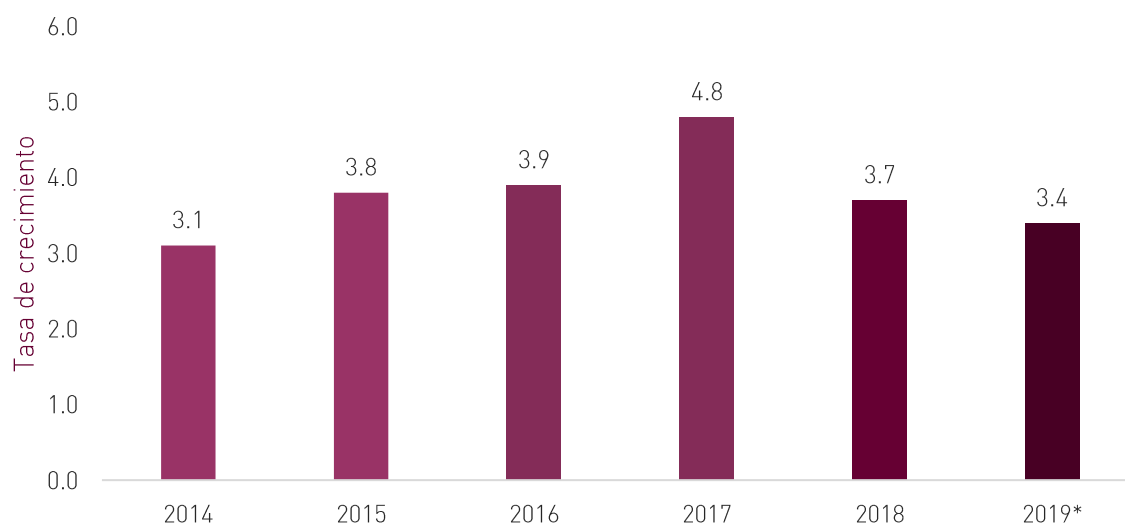
I. Lo económico: una economía que se desacelera y un deterioro en las posiciones de los rankings internacionales

En el plano económico el gobierno encabezado por Juan Orlando Hernández se propuso como objetivo «impulsar un mayor crecimiento económico y generación de empleo digno, consolidando las condiciones macroeconómicas y mejorando el ambiente para la atracción de inversiones» (Gobierno de Honduras, 2019:61). Para ello, el propio Plan establece grandes metas: entre 2018 y 2022, que la economía tenga tasas de crecimiento real en un rango de entre 3.3 y 4.3%; mejorar los punteos y las posiciones del país en algunos índices globales, como el Índice de Competitividad Global y el Doing Business; así como, atraer flujos de inversión extranjera directa (IED), entre 2018 y 2022, por un monto de USD6, 642 millones, unos USD1, 318 millones en promedio por cada año.

Una de las grandes apuestas del actual gobierno es mostrar una buena imagen macroeconómica, que descansa en un país con altas tasas de crecimiento económico. La meta del Ejecutivo establecía un rango de crecimiento de entre 3.3 y 4.3% anual, para el periodo 2018- 2022, y efectivamente en lo que va del periodo presidencial, el crecimiento se ha mantenido entre estos niveles. Sin embargo, a tenor de las estadísticas oficiales, desde 2018 en el país se observa una desaceleración económica, pues luego de haber crecido 4.8% en 2017, en 2018, la tasa real de crecimiento se redujo a 3.7%, y en 2019, los datos preliminares registran otra contracción del crecimiento real, situándose en 3.4%.

Si bien, las cifras de 2018 revelan que algunos sectores económicos continúan creciendo, tales como la industria manufacturera, la explotación de minas y canteras, la construcción y el suministro de agua, estos no compensan la desaceleración observada en actividades económicas relacionadas con la Agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura; el Comercio al por mayor y menor; el Transporte, almacenamiento y comunicaciones; la Intermediación financiera y la Administración pública, sectores que tradicionalmente concentran aproximadamente el 90.0% del crecimiento de la economía hondureña.

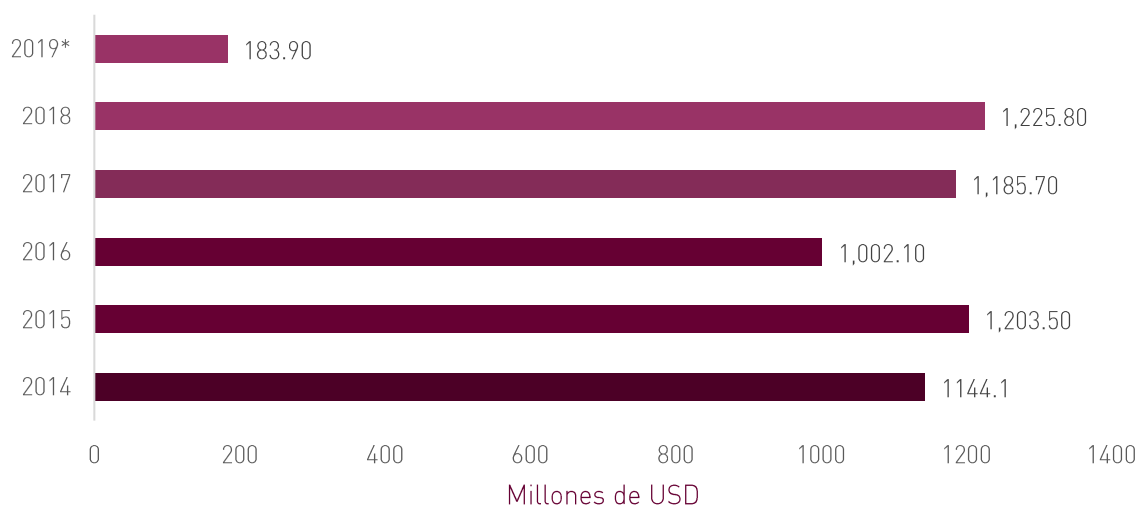
Gráfica 1. Honduras: crecimiento económico, 2014-2019



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCH
*Proyección del FMI

El gobierno también estableció para la atracción de inversión extranjera (IED) una meta: para 2018 la IED neta debía alcanzar un monto de USD 1,226.0 millones. De acuerdo con los datos del Banco Central de Honduras (BCH), esa meta prácticamente se alcanzó al tener un flujo de USD1, 225.8 millones. Para 2019, la meta era una IED neta de USD 1,275.0 millones, sin embargo, según el BCH, al tercer trimestre solo se habían alcanzado los USD183.9 millones, por lo que la proyección indica que en 2019 se quedará muy por debajo de la meta. Dentro de los sectores con flujo positivo de atracción de IED se encuentra el de Servicios financieros, seguido por el de Transporte, almacenaje y telecomunicaciones; en tanto, la Industria manufacturera es la que más salida neta de capital reportó.

Gráfica 2. Honduras: inversión extranjera directa neta, millones de USD, 2014-2019



Fuente: Icefi con base en estadísticas del BCH

*Datos a septiembre

Otro objetivo propuesto por el gobierno era que en 2019 el puntaje en el Índice de Competitividad Global —publicado anualmente por el Foro Económico Mundial— llegara a 53.8 sobre 100. En 2016, el punteo en esta evaluación fue de 56.5 lo que colocó al país en el puesto 88 del ranking de competitividad global; en 2017 cayó a 56.0 y pasó al puesto 96; mientras en 2018 el punteo sufrió una caída importante al registrar 52.5 sobre 100 puntos, haciendo descender al país al puesto 101.

En 2019, Honduras obtuvo un puntaje de 52.7, quedando en la posición 101 del ranking global. En este indicador, siguen pesando negativamente los problemas que afectan, principalmente, los pilares que evalúan las Instituciones, la adopción de TIC, la educación, la capacidad de innovación y los pilares relacionados con los mercados.

En ese sentido, destacan entre los indicadores con las peores puntuaciones, la seguridad (posición 137 de 141 países), los costos de iniciar un negocio (126), la conectividad vial (120), la libertad de prensa (119), la orientación futura de las acciones de gobierno (115), la incidencia de la corrupción (111), la confiabilidad en el suministro de agua (111), la baja escolaridad (110), el acceso a electricidad (110) y la independencia judicial (108), entre otros.

Tabla 1. Honduras: resultados en el Índice Global de Competitividad, según sus cuatro categorías y doce pilares, edición 2019

Visión general	Punteo general	Ambiente habilitante				Capital humano		Mercados				Ecosistema de innovación	
		Instituciones	Infraestructura	Adopción de TIC	Estabilidad macroeconómica	Salud	Educación y habilidades	Mercado de productos	Mercado laboral	Sistema financiero	Tamaño de mercado	Dinamismo de los negocios	Capacidad de innovación
Punteo	53	44	57	30	75	77	50	55	56	60	42	54	31
Posición de Honduras en el ranking mundial (entre 141 países)	101	116	99	124	83	80	108	65	95	71	100	103	106

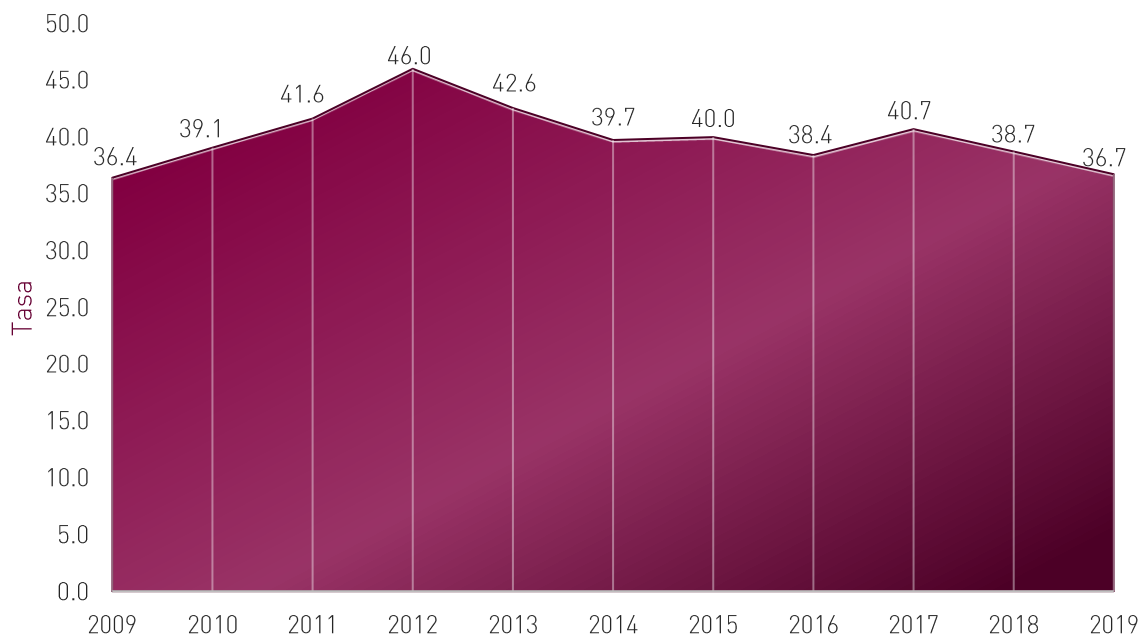
Fuente: Icefi con base en World Economic Forum (2019). The Global Competitiveness Report 2019. pp 262-265

En el caso de la posición en el ranking del Doing business, la meta era que, para 2020, el país estaría en la posición 100, de 190 países. Empero según el Banco Mundial, Honduras se encuentra en la posición 133, manteniendo la tendencia de deterioro en esta evaluación, pues en 2017 se posicionó en el puesto 105, en 2018 bajó al 115 y en 2019 cayó a la posición 121. Entre los principales motivos de esta caída se encuentran, los nulos avances en el número de procedimientos para abrir un negocio, así como para obtener un permiso de construcción; el incumplimiento de los contratos, la falta de protección de los inversionistas menores, la baja tasa de recuperación de una empresa insolvente, así como los altos costos de electricidad. Si bien, el estudio también revela que la obtención de crédito, se hace de manera expedita, en términos generales remarca los rezagos frente al resto de países evaluados.

II. Lo social: una realidad que se agrava

De acuerdo al Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022, en lo social se busca «[...] mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, mediante el desarrollo de amplias y mejores oportunidades para los más pobres; educación inclusiva y de calidad; vida saludable; y, vivienda digna, con servicios básicos de calidad y asequibles» (Gobierno de Honduras, 2019:22). En cuanto a la pobreza, la meta fijada era que para 2019, la tasa de pobreza extrema sería de 38.7%, la cual fue alcanzada pues de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas, para ese año fue de 36.7%, lo que significa un total de 4.9 millones de personas en esta situación. No obstante, ese valor es superior al que tuvo Honduras en 2009 (36.4%).

Gráfica 3. Honduras: tasa de pobreza extrema 2009-2019.



Fuente: Icefi con base en estadísticas del INE

En cuanto a la desigualdad, se había establecido como meta un Coeficiente de Gini de 0.52 para 2019, el cual fue alcanzado; sin embargo, este valor es superior al 0.51 que se tuvo en 2015, evidenciando que no ha habido avances sustantivos en la lucha contra la desigualdad, lo que coloca a Honduras como uno de los países más desiguales de América Latina. En esta misma arista, también aparece una meta relacionada con el Índice de desigualdad por género (IDG), indicando que para 2018 debía de ser de 0.461, la cual no fue alcanzada pues de acuerdo al *Informe de Desarrollo Humano 2019*, Honduras obtuvo un IDG de 0.479.

Sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH), a pesar de que no hay una meta, es importante destacar que, en el caso de Honduras, para 2018, obtuvo un valor de 0.623, lo que lo coloca como el país peor evaluado del continente americano, solo por encima de Haití. Por si fuera poco, una vez descontada la desigualdad, el valor del IDH cae un 25.5%.

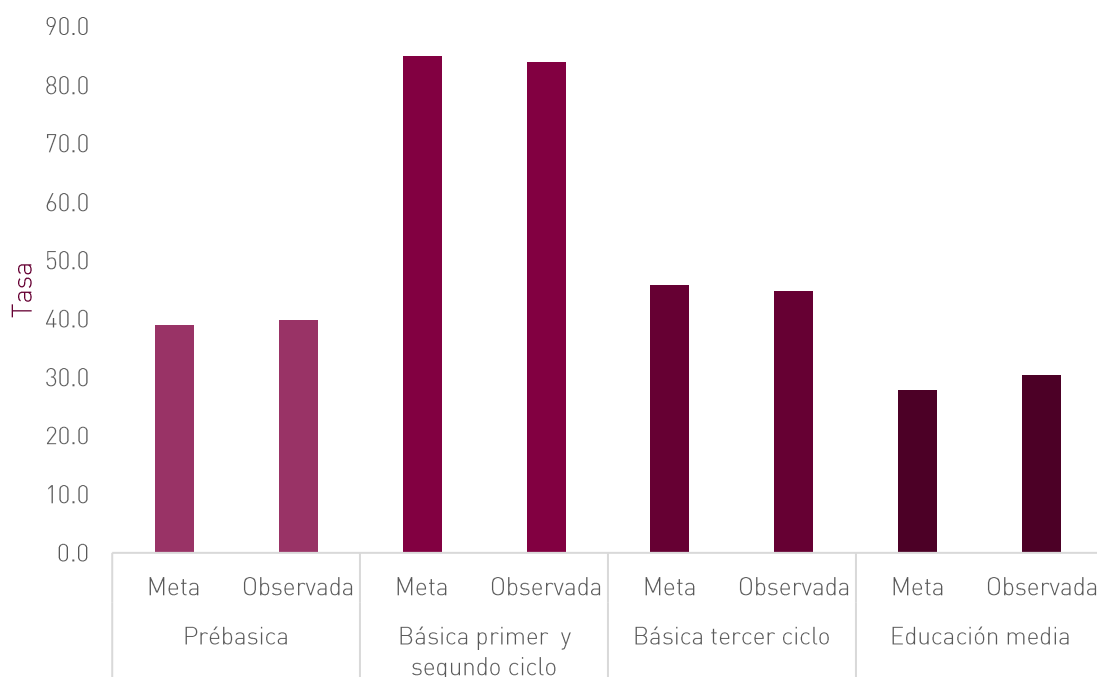
En cuanto a la educación, se colocaron metas sobre las tasas netas de cobertura. En el caso de la educación pre básica la meta para 2018 era de 39.0%, según datos de la Secretaría de Educación, el valor para ese año fue de 39.8%, por lo que esa meta se alcanzó. La meta de básica de primer y segundo ciclo era de 84.9%, pero el valor real fue de 84.0%. En el caso de la educación básica de tercer ciclo, el objetivo era una tasa de 45.8%, y solo se alcanzó un 44.8%. Finalmente, en cuanto a la cobertura de educación media, la meta era 27.8% y se superó al alcanzar 30.4%. Es importante señalar que, de acuerdo a la Secretaría de Educación, en 2018, había 889,116 niños, niñas y adolescentes afuera del sistema escolar (Secretaría de Educación, 2019).

A la discusión sobre la cobertura escolar, hay que sumar el problema de la deserción escolar el cual se ha ido incrementando: en 2015, en la educación básica y media, desertaron cerca de 48 mil

estudiantes, pero en 2018 fueron más de 77 mil estudiantes quienes tuvieron que abandonar las aulas, explicado principalmente por temas económicos y de inseguridad. Por si fuera poco, en este periodo también se ha incrementado la repitencia y el número de estudiantes reprobados (Secretaría de Educación, 2019). Además, el país ha mostrado un pobre desempeño tanto en pruebas internacionales como nacionales (Duarte, Jaureguiberry, & Racimo, 2017).

Algunos estudios han demostrado que entre los factores exógenos que empujan la deserción escolar se encuentran la situación económica del hogar y el contexto familiar y social del estudiante, pues en muchos casos el costo de oportunidad de la permanencia en la escuela tiende a ser muy elevado, sobre todo para aquellos niños, niñas y adolescentes que viven en condiciones de pobreza y marginalidad. Entre los factores endógenos, propios del sistema educativo, se han identificado la preparación y experiencia docente, la organización de la escuela, la relevancia y pertinencia curricular, entre otros. (Unesco, 2014: 64).

Gráfica 4 Honduras: tasas netas de matrícula, metas y observadas, por nivel educativo, 2018.



Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Secretaría de Educación

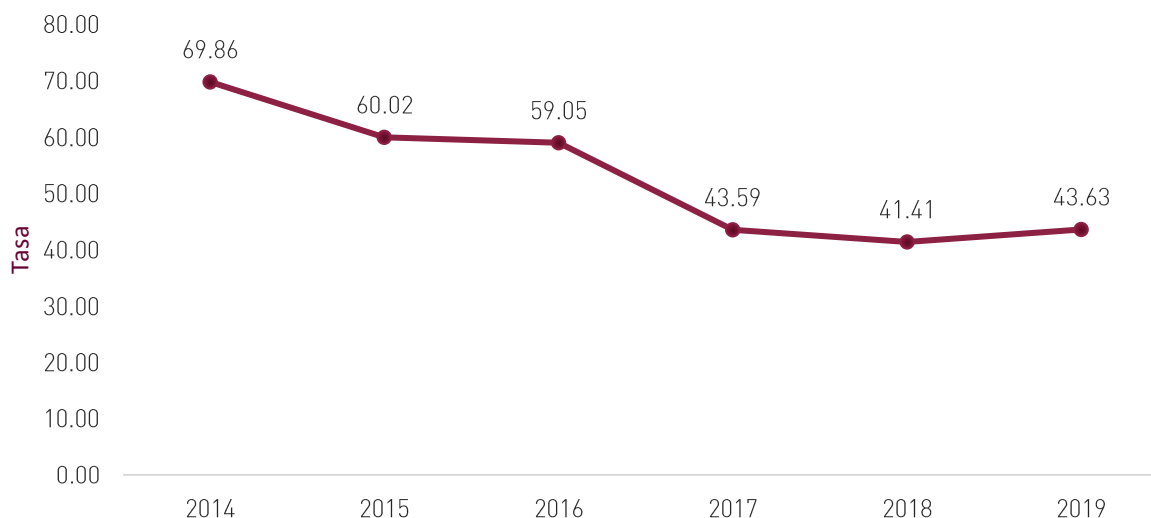
En cuanto a la salud, la meta era que la esperanza de vida al nacer fuera de 75.8 en 2018, la cual no se cumplió, pues de acuerdo al *Informe de desarrollo humano de 2019*, el valor fue de 75.1. Se debe remarcar que, en el caso de salud, aproximadamente 1.8 millones de hondureños, (el 18.0% de la población) no tiene acceso a los servicios de salud, principalmente en áreas rurales de municipios pobres (Carmenate-Milián, Herrera-Ramos, & Ramos-Cáceres, 2016).

Tanto sobre la educación y salud se debe destacar que entre 2018 y 2019 el gobierno había aprobado los decretos ejecutivos *PCM 026* y *027* que, entre otros puntos, creaba la *Comisión Especial para la Transformación del Sistema Nacional de Salud* la *Comisión de Transformación de la Secretaria de*

Educación. Estos decretos desencadenaron sendas manifestaciones de las gremiales de médicos y profesores al considerar que en realidad lo que buscaba la privatización de ambos derechos. Como resultado de estas manifestaciones ambos decretos fueron derogados³. Más allá de estos sucesos, en los últimos años, la secretarías de Educación y Salud han visto cómo sus presupuestos han sido recortados, lo que incide directamente en el deterioro de la provisión de estos bienes públicos y en la garantía de los derechos de la población hondureña (Icefi, 2019b)

En el caso de la seguridad, la meta era que para 2019 la tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes fuera de 37.4, la cual no se cumplió. De acuerdo a los datos de la Policía Nacional la tasa fue de 43.63, incluso superior a la que se tuvo en 2017 y 2018. Según el Observatorio de Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (OV-UNAH), este incremento de homicidios está asociado a los ajustes de cuenta, los homicidios múltiples, así como los asesinatos a transportistas y estudiantes⁴.

Gráfica 5. Honduras: tasa de homicidios, 2014-2019.



Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Secretaría de Seguridad Policía Nacional

Sobre las condiciones de la vivienda, la apuesta era que para 2019, el 92.5% de las viviendas tuvieran acceso a un servicio adecuado de agua. Sin embargo, de acuerdo al INE, este indicador solo fue 88.4%. Lo mismo sucede con el porcentaje de viviendas con hacinamiento, cuya meta era de 5.6% y el dato real alcanzó el 8.6%. En cuanto al porcentaje de viviendas con acceso a saneamiento básico adecuado, la meta se alcanzó pues era de 84.0% y el dato real alcanzó el 86.6%.

Todo este contexto social complejo contrasta con el hecho de que de que el gobierno hondureño haya firmado con el gobierno de Estados Unidos un acuerdo de cooperación⁵, en el cual Honduras se

⁴ Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48506352>

⁵ Véase: <https://proceso.hn/actualidad/7-actualidad/el-2019-rompera-siete-anos-de-reduccion-de-homicidios-en-honduras.html>

⁶ Véase: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49835024>

comprometería a recibir a migrantes extranjeros mientras tramitan su solicitud de asilo en la nación norteamericana; pues actualmente el Estado hondureño no logra garantizar el bienestar de sus propios ciudadanos en cuanto a seguridad, alimentación, salud, educación, vivienda o trabajo.

III. Lo fiscal: insostenible e insuficiente

Dentro del *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022* se establece que la política fiscal debe buscar: «[...] i) impulsar el crecimiento económico a través de la inversión pública, en tanto no se violenten las reglas macrofiscales de la LRF y ii) mantener el sólido compromiso de la disciplina fiscal que permita asegurar la buena calificación crediticia y los compromisos de pago en el corto y mediano plazos» (Gobierno de Honduras, 2019: 80). En cuanto a las metas relacionadas con este ámbito, solo aparecen dos. La primera es sobre el déficit fiscal de la administración central, que para 2019 debía de ser del 2.0% del PIB y la segunda, es acerca de la deuda del sector público no financiero que para ese mismo año debía de ser del 46.4% del PIB.

En Honduras, los cambios al diseño de la política fiscal se han centrado en la búsqueda de una mejora en la sostenibilidad fiscal, incluso por encima del bienestar de las personas. Por ejemplo, la última gran reforma tributaria aprobada en 2013, contenida en el Decreto 278-2013, hizo que la tasa del impuesto sobre ventas (ISV) para las mercancías y servicios en general, aumentara del 12.0 al 15.0%, en tanto, la tasa del ISV de las bebidas alcohólicas y cigarrillos pasó del 15.0 al 18%. Estas medidas, aunque lograron aumentar los recursos del Estado hicieron que aproximadamente 15,000 hogares hondureños cayeran en situación de pobreza (Icefi, 2019a).

Esta búsqueda de la primacía de la sostenibilidad fiscal se materializa, además, en el texto de la *Ley de Responsabilidad Fiscal* (LRF) aprobada por medio del Decreto 25-2016 del 7 de abril de 2016. Por medio de esta legislación, el sector público no financiero (SPNF) de Honduras, debe cumplir tres reglas fiscales:

- El déficit del SPNF no podrá ser mayor a 1.2% en 2018 y a partir de 2019 no deberá superar el 1.0%
- El incremento anual del gasto corriente nominal de la Administración Central no puede ser mayor al promedio anual de los últimos 10 años del crecimiento real del PIB.
- La deuda flotante no puede ser mayor al 0.5% del PIB.

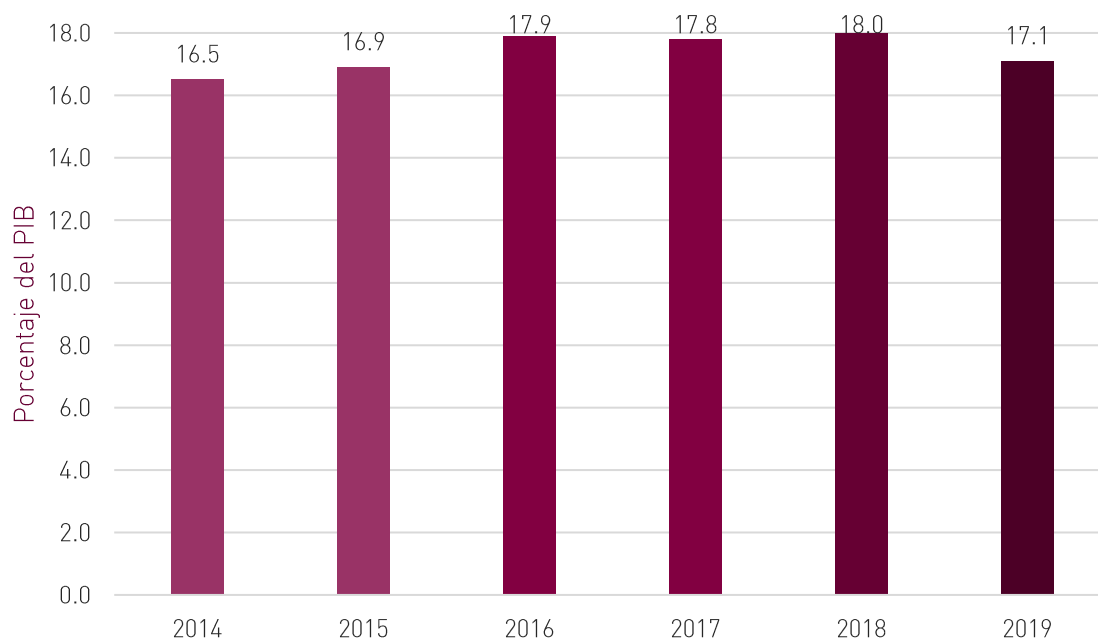
Es decir, que las reglas se enfocan desde una lógica de austeridad fiscal, pues no se establecen metas sobre los ingresos públicos, tampoco sobre la necesidad de un sistema tributario globalmente progresivo y mucho menos ofrecen alguna garantía para conseguir un gasto social suficiente para el cumplimiento, promoción y protección de los derechos humanos. A esto le han seguido diversos Acuerdos *Stand-By* (SBA) firmados por el gobierno hondureño con el Fondo Monetario Internacional. En 2014, se firmó un SBA de USD113.2 millones y un Servicio de Crédito *Stand-by* (SCS) por USD75.4 millones. Además, en 2019 se firmó otro SBA por USD207.35 millones y un SCS por USD103.78

millones. Y este es el marco que rige y por el que apuesta la actual administración gubernamental, cuyos resultados son poco alentadores.

Por el lado de los ingresos, el primer año de esta administración cerró con una carga tributaria de 18.0%, la más alta desde que Juan Orlando Hernández está en el poder, como fruto en buena medida de una leve mejora en la administración tributaria; sin embargo, para 2019 se estima que la recaudación cayó, cerrando con un 17.1%, apenas superior a lo recaudado en 2015. Esta caída en la recaudación está asociada principalmente a la desaceleración económica, pero también se vio afectada por un aumento de la base exenta del impuesto sobre la renta, ajustándolo a la inflación, a través del Acuerdo SAR-009-2018.

En cuanto a su estructura, la mayor parte provienen de impuestos indirectos, con cada vez mayor preponderancia, pues en 2018 representaron el 64.5%, mientras que en 2019 alcanzarían el 66.3%, de acuerdo a los datos proyectados. Dentro de los impuestos indirectos el que mayor peso tiene es el ISV; sin embargo, de acuerdo al Servicio de Administración de Rentas (SAR), para 2016 la evasión de este impuesto alcanzaba 2.7% del PIB (SAR, 2019).

Gráfica 6. Honduras: carga tributaria, 2014-2019



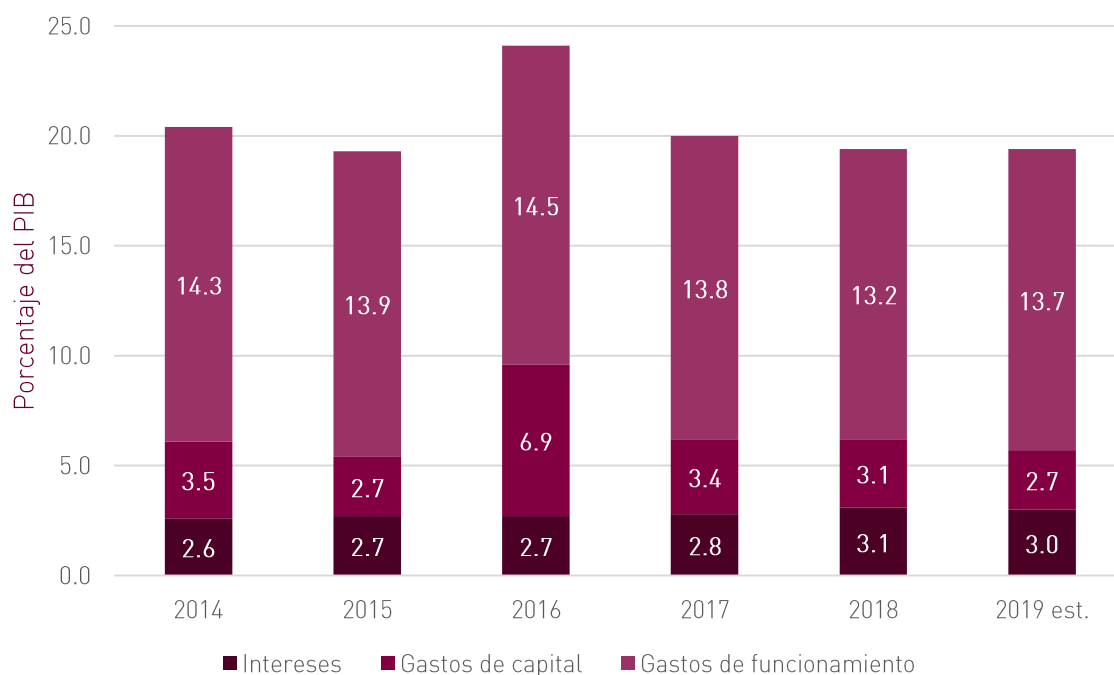
Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Sefín y BCH

Uno de los graves problemas del sistema tributario hondureño, es el alto gasto tributario otorgado por el Estado en forma de tratamientos tributarios diferenciados a diferentes sectores socioeconómicos o grupos empresariales en el país; de acuerdo a las estadísticas oficiales, éste representa el 7.0% del PIB, lo que implica una gran pérdida de recursos para el país, sin que existan evaluaciones técnicas que demuestren que sus beneficios son mayores a sus costos.

Con respecto a las erogaciones, se ha dado un proceso de contención del gasto público, con mayor énfasis en la segunda etapa de la administración Hernández. En 2017 se cerró con un gasto equivalente al 20.0% del PIB superior a los valores que se registraron en 2018 y 2019, con un gasto de 19.4% del PIB. La reducción se ha registrado en el gasto de funcionamiento y en el gasto de capital.

El pago de intereses sobre la deuda pública ha representado alrededor de 3.0% del PIB, y en 2019 incluso superó el monto de gastos de capital.

Gráfica 7. Honduras: gasto público por función de la Administración Central, como porcentaje del PIB, 2014-2019



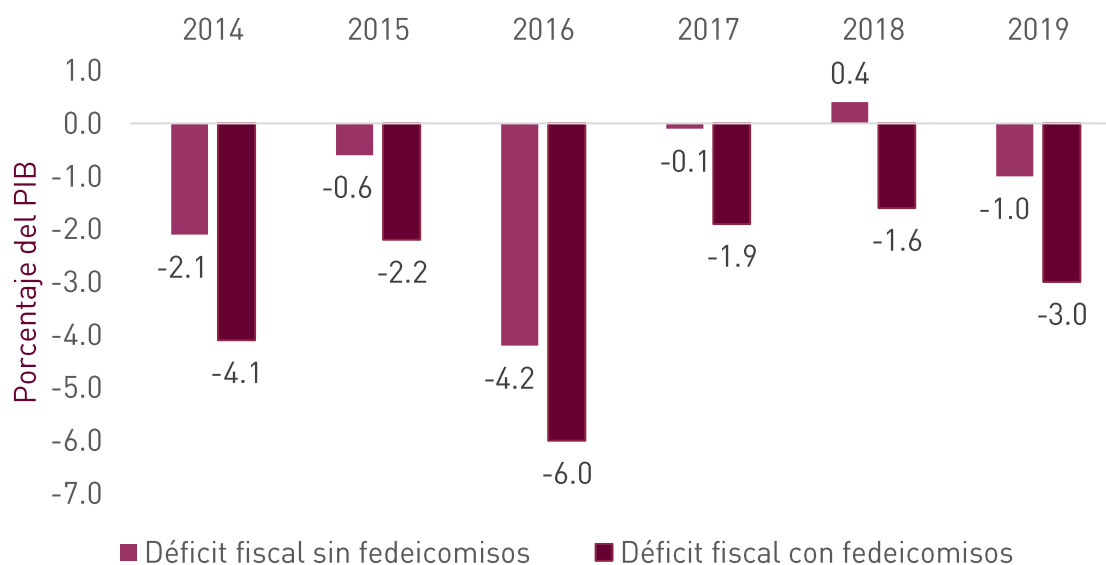
Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Sefín y BCH

Al no apostar por el diseño de una política fiscal que garantice el bienestar de las personas, se provoca que, por ejemplo, en el caso del gasto público estas reducciones se enfoquen en el área social. En el caso de educación, se redujo la participación de un 20.4% del presupuesto total a un 19.9% entre 2018 y 2019 y, en el caso de salud la caída fue de 9.8 a 9.7% en esos mismos años; lo que contrasta con las metas sociales que este gobierno se ha comprometido a cumplir.

Lastimosamente, para 2020, el panorama es poco halagüeño, pues con el presupuesto aprobado, se confirma el recorte del presupuesto de la Secretaría de Educación que pasará de representar 4.85% del PIB a 4.49, entre 2019 y 2020; y la Secretaría de Salud tendrá una disminución en su presupuesto al pasar de 2.39 a 2.37% del PIB, en esos mismos años a pesar de que alrededor de 1.8 millones de hondureños (el 18.0% de la población) no tiene acceso a los servicios de salud.

En cuanto al déficit fiscal, que es una de las metas contenidas en el plan de gobierno, el 2018 se presentó el déficit más bajo de lo que lleva gobernando el presidente Hernández, al haber cerrado con 1.6%, incluyendo fideicomisos, en sintonía con la apuesta fiscal de este gobierno. Sin embargo, esta situación fue momentánea, pues las estimaciones del Icefi muestran que para 2019 se cerraría con un déficit de 3.0% el más alto desde 2016, fruto en buena medida de la caída en la recaudación de impuestos. La meta establecida en el *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022*, era que para 2019 se registraría un déficit de 2.0% del PIB, por lo que no se cumplirá. Sobre el déficit se debe mencionar que, buena parte, es explicado por el uso de fideicomisos, instrumento caracterizado por su opacidad.

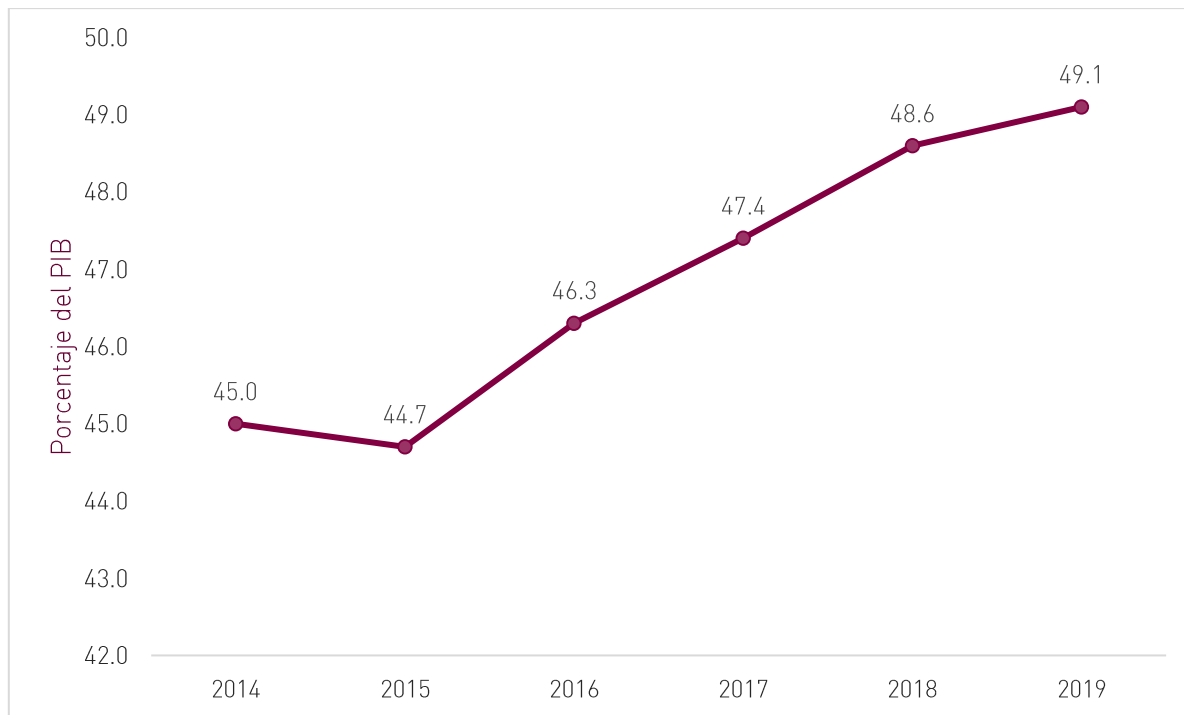
Gráfica 8. Honduras: déficit fiscal de la Administración Central, como porcentaje del PIB, 2014-2019



Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Sefin y BCH

En cuanto a la deuda, el valor de 2019 fue equivalente al 49.1% del PIB, mayor al saldo de 46.4% establecido como meta en el *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022*. Adicionalmente, a pesar de que los esfuerzos se han concentrado en la sostenibilidad de las finanzas públicas, desde 2015 la deuda pública va en pleno ascenso, ubicándose en un valor superior al recomendado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) que es de 40.0% del PIB. Asimismo, la relación del valor de la deuda con los ingresos tributarios netos, en 2019 sobrepasó el 286%, por encima del valor crítico de 250.0%; y, la relación de los intereses pagados por el servicio de la deuda, como porcentaje del PIB, llegó a equivaler al 3.0%, situándose en el punto crítico y dando una calificación de vulnerable a las finanzas públicas del Estado. Finalmente, el servicio de la deuda pública es la partida que más recursos se le asigna en el presupuesto, para 2019 representó más de una cuarta parte del gasto público total.

Gráfica 9. Honduras: deuda pública de la Administración Central, como porcentaje del PIB, 2014-2019



Fuente: Icefi con base en estadísticas de la Sefín y BCH

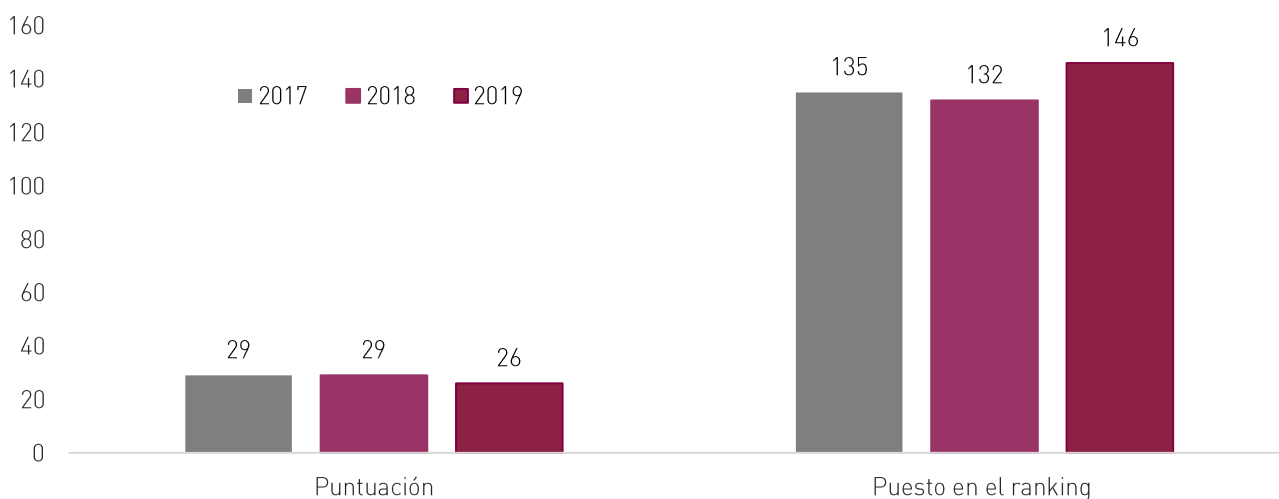
IV. Los graves retrocesos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción

Uno de los objetivos planteados en el *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022*, es lograr un Estado más transparente y efectivo en el uso de los recursos y la entrega de servicios públicos. En cuanto a las metas, se colocaron mejorar el Índice de calidad de las instituciones públicas y el Índice de control de la corrupción. En el caso de la primera meta, los datos del índice provienen del Reporte de Competitividad Global, el cual cambió la metodología a partir de 2018, por lo que no se puede dar seguimiento a dicha meta. En el caso de la segunda, los datos provienen del Banco Mundial y la meta impuesta por el Ejecutivo es estar entre el percentil 25 y 50, la cual se cumplió, siendo una meta sumamente laxa.

No obstante, más allá de las metas establecidas en el plan de gobierno, la situación de la transparencia y lucha contra la corrupción en Honduras continúa siendo motivo de preocupación debido a que el Gobierno mantiene una crisis de credibilidad sobre su verdadero compromiso para avanzar en esta materia, de manera que la participación del país en distintas iniciativas internacionales de transparencia no ha contribuido a mejorar la percepción de la ciudadanía sobre esta problemática.

Los resultados de la edición 2019 del Índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional (TI) confirman que durante la presidencia de Juan Orlando Hernández se mantiene la tendencia a empeorar su calificación, al pasar de 29 puntos en 2018 a 26 en 2019, y caer 14 puestos en el ranking mundial al pasar del lugar 132 en 2018 al 146 en 2019, de 180 países evaluados. Este resultado ratifica la preocupación de la ciudadanía hondureña expresada en los resultados del Barómetro global de la corrupción de América Latina y el Caribe 2019 de TI, pues el 91.0% de los entrevistados expresó que la corrupción en el Gobierno es un problema grave, el 62.0% sostiene que el Gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción y el 54.0% consideró que este flagelo aumentó en el último año; además, las dos instituciones percibidas por la ciudadanía entrevistada como más corruptas son el presidente (65.0%) y los miembros del parlamento (56.0%).

Gráfica 10. Honduras: calificaciones y puestos en el Índice de Percepción de Corrupción, 2017-2019



Fuente: Icefi con base en datos de Transparencia Internacional

En ese contexto, es precisamente entre 2018 y 2019 que se incrementaron los esfuerzos del Gobierno de Hernández, del oficialista Partido Nacional, así como un grupo de diputados del Partido Liberal, para detener u obstaculizar el trabajo de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih) de la Organización de Estados Americanos (OEA), así como frenar la dinámica de trabajo que desarrolló con la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción del Ministerio Público (UFECIC-MP). Como producto de ese trabajo conjunto, solo en el periodo comprendido entre octubre de 2018 y abril de 2019 fueron presentados siete requerimientos fiscales en los casos «Caja Chica del Hermano», «ampliación del Caso Pacto de Impunidad», «Licitación Fraudulenta del Instituto de Seguro Social», «Arca Abierta», «Fraude sobre el Gualcarque», «Patuca III - Colusión y Corrupción», así como el requerimiento de aseguramiento de bienes relacionados al caso «Caja Chica de la Dama».

Esos casos penales sometidos a la justicia hondureña han evidenciado cómo actores económicos, políticos, militares y religiosos, por medio de prácticas ilegales, han utilizado y continúan utilizando

al Estado hondureño para asegurarse beneficios personales o intereses sectoriales, a costa del bienestar de las grandes mayorías; y como consecuencia de los intereses que han resultado afectados por estos procesos, se incrementó el asedio a la Maccih y a la UFECIC-MP. En mayo de 2018, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) resolvió un recurso sometido a su conocimiento y declaró la constitucionalidad del convenio suscrito por el Estado hondureño y la OEA para instalar la Misión, pero insinuó la inconstitucionalidad del acuerdo de creación de la UFECIC, iniciando una polémica alrededor de este tema.⁶ En esa misma época, algunos legisladores también impulsaron la difusión de un análisis en el que apoyaban una eventual declaración de inconstitucionalidad del convenio, al señalar que vulneraba la soberanía nacional y la independencia del Poder Judicial, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), la Procuraduría General de la República y del MP.⁷

Desde el Congreso Nacional se impulsaron múltiples intentos por menoscabar las facultades del MP en la persecución penal de casos de corrupción, particularmente en los que resultan implicados legisladores, exlegisladores y personajes cercanos al Gobierno, a través de: a) la aprobación de nuevas leyes, como el caso del nuevo *Código Penal*, aprobado en enero de 2018 y cuya vigencia se prorrogó para mayo de 2020 debido a la exigencia ciudadana para revisar el texto aprobado, ante las debilidades identificadas por sectores sociales e instituciones públicas;⁸ b) la modificación de legislación presupuestaria (de manera fallida en enero de 2018),⁹ de legislación especial (como sucedió con la aprobación de la *Ley especial para la gestión, asignación, ejecución, liquidación y rendición de cuentas de fondos públicos para proyectos de orden social, comunitarios, infraestructura y programas sociales* en octubre de 2019, contra la cual el MP presentó un recurso de inconstitucionalidad que se encuentra pendiente de resolución);¹⁰ y, de legislación orgánica de entidades como el Congreso Nacional (restauración de la inmunidad parlamentaria) y el TSC (que limita el acceso a los registros del Tribunal y los alcances de sus atribuciones de auditoría y fiscalización). Estas iniciativas culminaron con el informe elaborado por una comisión especial y aprobada por el Pleno en diciembre de 2019, por medio del cual el Congreso Nacional recomendó al Ejecutivo que no renovar el mandato de la Misión.¹¹

El Ejecutivo por su parte, nunca manifestó de manera categórica su compromiso para asegurar la renovación del mandato de la Maccih, y en los últimos meses de 2019 condicionó su decisión a los resultados de una mesa de evaluación conformada con representantes del Gobierno y de la Secretaría

⁷ Véase: <http://www.poderjudicial.gob.hn/Documents/SC-23-2016-OEA-MACCIH.PDF>

⁸ Disponible en: <https://www.elheraldo.hn/pais/1182523-466/desde-el-congreso-nacional-buscan-eliminar-convenio-de-la-maccih>

⁹ El estudio técnico que formuló la Maccih está disponible en: <http://www.oas.org/es/sap/dsdme/maccih/new/docs/Analisis-Juridico-Del-Nuevo-Codigo-Penal-MACCIH2019.pdf>.

⁹ Algunas referencias: <https://www.laprensa.hn/honduras/1146210-410/maccih-denuncia-pacto-impunidad-congreso-blindar-corrupcion> y <https://www.laprensa.hn/honduras/1146156-410/red-diputados-congreso-reforma-presupuesto-maccih-honduras>.

¹⁰ La ley está disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Decreto-116-2019.pdf>. El comunicado del MP sobre el recurso de inconstitucionalidad está disponible en: <https://www.mp.hn/index.php/author-login/146-octubre2019/5018-ministerio-publico-presenta-recurso-de-inconstitucionalidad-contradecreto-legislativo-que-reactiva-el-fondo-social-departamental>.

¹¹ Informe disponible en: <http://procesodigital.hn/MACCIH-URGENTE.pdf>.

General de la OEA.¹² No obstante que la mesa invitó a las dos partes a prorrogar el texto del convenio que dio origen a la Misión, sin sugerir reforma alguna al mismo, las negociaciones culminaron sin un acuerdo, por lo cual la Maccih finalizó sus funciones el 19 de enero de 2020. En su comunicado oficial, la OEA reveló que no estuvo de acuerdo con la posición del Gobierno respecto a que la Misión ya no continuara colaborando activamente a través de los equipos de la UFECIC-MP, pues consideró fundamental para el caso hondureño que este mecanismo si contara con un componente de acompañamiento a las capacidades y actividades investigativas del MP.¹³

Las contradicciones del discurso y de las acciones gubernamentales también condicionan el impacto de los resultados en el país de las iniciativas de transparencia de las que forma parte, y que se relaciona con la implementación de los planes nacionales de acción de gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA);¹⁴ las conclusiones y recomendaciones contenidas en los informes de aseguramiento de proyectos de infraestructura pública en el marco de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST, por sus siglas en inglés);¹⁵ y, el cumplimiento del estándar de *intercambio de información previa petición* (norma IIR/EOIR) del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde), al que Honduras se integró en agosto de 2019, así como las medidas del proyecto contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS) de la Ocde. En estas últimas instancias se podrá auditar el compromiso gubernamental en la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales.

Una de las metas que se ha impuesto el gobierno hondureño era obtener, en 2019, un puntaje de 5.85 en el Índice de Democracia. Sin embargo, según *The Economist Intelligence Unit*, Honduras apenas obtuvo un puntaje de 5.42, el más bajo desde 2006, año en el que inició la elaboración este índice. Esto significa que Honduras es considerada como un régimen híbrido, al tener una combinación de elementos democráticos y autoritarios. De acuerdo a *The Economist Intelligence Unit*, las razones que explican esta caída para 2019, es por un lado el caso de drogas por el que fue condenado, en Nueva York, el hermano del presidente Juan Orlando Hernández, que refleja las deficiencias del sistema político hondureño: la falta de contrapesos al Gobierno, así como la creciente falta de transparencia, además de las enormes irregularidades de las elecciones de 2018 (*The Economist Intelligence Unit*, 2020).

Como Guillermo O´donnell (2007, 2010) plantea, un Estado es democrático en la medida que los gobernantes sean electos mediante elecciones limpias; que los gobernantes están sujetos a las leyes y no pueden estar por encima de éstas; que exista un reconocimiento y cumplimiento de los derechos ciudadanos; y donde el Estado cuenta con la capacidad infraestructural suficiente para lograr los fines impuestos. Al tenor de la evidencia, Honduras no cumple ninguno de estos parámetros.

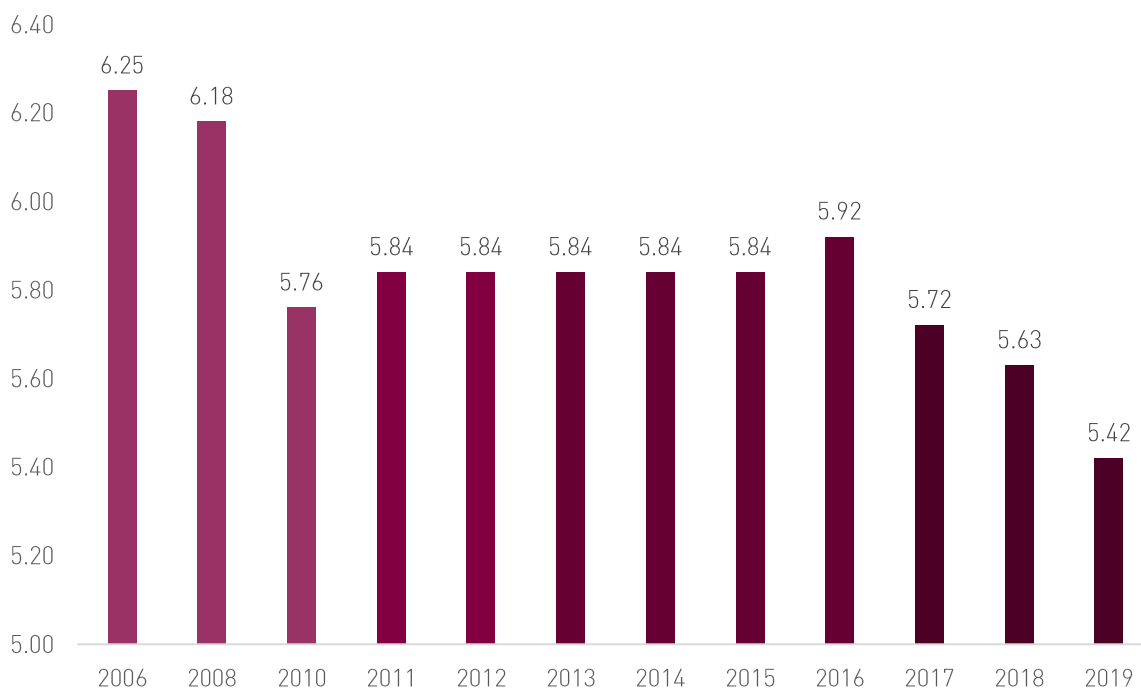
¹² El informe está disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-de-Evaluacion-del-Trabajo-de-la-MACCIH.pdf>.

¹³ El comunicado está disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-003/20.

¹⁴ Disponibles en: <http://www.gobiernoabierto Honduras.org/>.

¹⁵ Disponible en: <http://cost Honduras.hn/>.

Gráfica 11. Honduras: calificaciones en el Índice de Democracia, 2006-2019



Fuente: Icefi con base en datos de *The Economist Intelligence Unit*

V. Reflexiones finales

1. Es importante establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación pública de las metas establecidas en el *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022*, para que la ciudadanía pueda conocer los avances y retrocesos que se están teniendo.
2. La situación fiscal ha condicionado los resultados del *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022*. Una caída en la recaudación tributaria, una apuesta por la austeridad enfocada en el área social con reducciones en las asignaciones de educación y salud, el continuado abuso de exoneraciones y privilegios fiscales, un aumento del déficit fiscal y de la deuda pública, hacen que la política fiscal sea insostenible e insuficiente para cumplir con las metas del Plan.
3. La evaluación realizada en este documento, con la información disponible en las áreas económica, social y fiscal, permite concluir que los desafíos se acrecientan. La falta de legitimidad, el deterioro de la institucionalidad democrática, los pocos avances en el ámbito económico, los bajos niveles de cobertura de los bienes y servicios públicos, así como los graves retrocesos en la lucha contra la corrupción, hacen que el escenario de mediano plazo para la sociedad hondureña sea poco alentador.

4. En el ámbito económico, para poder cumplir con lo ofrecido, el Gobierno debe liderar una transformación de la matriz productiva, transitar de una política de atracción de inversiones arcaica, que se sustenta en privilegios fiscales a una integral que se enfoca en las causas estructurales: innovación, educación, lucha contra la corrupción, mejora constante del bienestar social, respeto al Estado de derecho, entre otros. Asimismo, se deben impulsar políticas públicas enfocadas en la reducción de las desigualdades, así como en la garantía de los derechos de todas las personas.

5. Asimismo, el presupuesto público debe estar vinculado con el cumplimiento de la agenda 2030, en particular los ODS, que el Estado hondureño se ha comprometido a cumplir. En ese sentido, de acuerdo con el Icefi, las inversiones públicas, con fines sociales y económicos, deben elevarse gradualmente en un 6.6% del PIB, entre 2020 y 2030.

6. Por todo lo anterior, el gobierno, los partidos políticos, los sectores empresariales y sindicales, la academia y los ciudadanos en general, deben avanzar en una discusión de la política fiscal que permita alcanzar acuerdos para una reforma integral que incluya una mejora de los ingresos públicos y tributarios, por medio de una lucha efectiva contra la evasión y elusión de impuestos, así como la reducción sustancial del gasto tributario; una hoja de ruta que plantee resultados concretos en la mejora en la eficiencia de la administración tributaria. Por el lado del gasto, aumentar la cobertura y calidad de bienes y servicios públicos, perfeccionando la planificación y la ejecución del gasto público, mediante la adopción de la gestión por resultados y un modelo efectivo de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Asimismo, avanzar hacia una revisión técnica a los fideicomisos para plantear su minimización y cierre, así como un mejor manejo de la deuda pública.

Referencias

- Carmenate-Milián, L., Herrera-Ramos, A., & Ramos-Cáceres, D. (2016). Situación del Sistema de Salud en Honduras y el Nuevo Modelo de Salud Propuesto. *iMedPub Journals* , 12(4). Recuperado el 2 de Octubre de 2019, de www.archivosdemedicina.com/medicina-de-familia/situacion-del-sistema-de-salud-en-honduras-y-el-nuevo-modelo-de-salud-propuesto.pdf
- Duarte, J., Jaureguiberry, F., & Racimo, M. (2017). *Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE*. OREALC/UNESCO & BID, División de Educación del BID, Santiago.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF. (2018). *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional: Desigualdad y sistemas alimentarios*. Santiago. Recuperado el Octubre de 2019, de www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf
- Fosdeh. (2019). *Honduras: Acuerdos y Desacuerdos con el Convenio FMI-2019, Reflexiones y Propuestas Técnicas*. Tegucigalpa: Fosdeh .
- Gobierno de Honduras. (2019). *Plan Estratégico de Gobierno 2018-2022. Avanzando con paso firme*. Tegucigalpa .
- Icefi. (2019a). *¿Cómo afecta al bienestar de las personas un aumento en la tasa del IVA/ISV? Implicaciones del aumento de la tasa del IVA/ISV*. Guatemala: Icefi.
- Icefi. (2019b). *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Honduras para el Ejercicio Fiscal 2020*. Honduras.
- SAR. (2019). *Estimación de la Evasión en el Impuesto Sobre Ventas (ISV) en Honduras 2013-2016*. Tegucigalpa: SAR.
- Secretaría de Educación. (2019). *Informe nacional de desempeño académico 2018*. Honduras: Secretaría de Educación.
- Sefín. (24 de Septiembre de 2018). *Declaración Sobre Cumplimiento de Responsabilidad Fiscal del 2017*. Tegucigalpa. Recuperado el 24 de Septiembre de 2019, de http://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/2018/06/DeclaracionSobreCumplimientodeResponsabilidadFiscaldel201729062018.pdf
- The Economist Intelligence Unit. (2020). *Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest*. The Economist .
- WHO. (2019). *World Health Statistics*.



Luego de dos años del segundo gobierno de Juan Orlando Hernández es importante conocer los avances y retrocesos que se han tenido en Honduras, en los ámbitos económico, social, fiscal y de transparencia. Teniendo presente que dicha evaluación no puede obviar que el proceso mediante el cual mantuvo el poder el presidente Hernández estuvo cargado de vicios de ilegalidad e ilegitimidad, lo que debilita aún más los frágiles pilares de la democracia hondureña.

Es muy claro que la discusión de una política fiscal para el desarrollo y la democracia en Honduras requiere de amplios consensos sociales, en los que también se deberá acordar una hoja de ruta para garantizar la autonomía, efectividad y calidad de las instituciones democráticas, asfixiadas en la actualidad por un contexto político que promueve caminos para la corrupción y la impunidad.

Con el apoyo de

