



Honduras Informe sobre el Gasto Público

Fortalecimiento de la Resiliencia Fiscal

Honduras Informe sobre el Gasto Público

Fortalecimiento de la Resiliencia Fiscal

November 2022

© 2022 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con aportes externos. Los hallazgos, interpretaciones, y conclusiones expresadas en el presente no necesariamente reflejan los puntos de vista del Banco Mundial, su Directorio Ejecutivo, o los gobiernos representados por dicho Directorio.

El Banco Mundial no garantiza la veracidad, integralidad, o vigencia de los datos consignados en este trabajo y no asume ninguna responsabilidad por cualesquiera errores, omisiones, o discrepancias en la información, no asume ninguna responsabilidad con respecto al uso u omisión de la información, ni los métodos, procesos, o conclusiones expuestas. Las delimitaciones, colores, denominaciones y demás información que aparece en los mapas de este documento no implica ningún criterio u opinión por parte del Banco Mundial con respecto a la condición legal de los territorios, ni aprobación o aceptación de dichas delimitaciones.

Nada de lo contenido en el presente constituirá ni deberá interpretarse o considerarse una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están específicamente reservados.

Derechos y Autorizaciones

El material contenido en esta publicación está sujeto a derechos de autor. Ya que el Banco Mundial fomenta la divulgación de su conocimiento, este trabajo puede ser reproducido, de forma total o parcial, para propósitos no comerciales, siempre y cuando se haga una atribución íntegra de los derechos de autor sobre este trabajo.

Todas las consultas acerca de los derechos y licencias, incluyendo los derechos de reproducción, deben remitirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Contenido

Agradecimientos	ix
Abreviaturas y Acrónimos	x
Resumen Ejecutivo	1
Riesgos fiscales: Fuentes y gestión	3
Masa salarial del sector público	6
Recomendaciones en materia de políticas	7
1. Acontecimientos Macro-Fiscales	12
1.1 Contexto macroeconómico	13
1.2 Evolución y composición de los ingresos del gobierno	22
1.3 Evolución y composición del gasto público	30
1.4 Ha habido un deterioro en el balance fiscal, el financiamiento y el stock de la deuda pública en general	36
1.5 Fortaleciendo la resiliencia fiscal	42
2. Riesgos Fiscales: Fuentes y Gestión	48
2.1 Pasivos contingentes explícitos e implícitos	49
2.2 Riesgos fiscales derivados de amenazas naturales	59
2.3 Gestión de riesgos fiscales	68
3. Gestión de la factura salarial	75
3.1. Factura salarial pública hondureña desde una perspectiva internacional	76
3.2. Acontecimientos y tendencias recientes en la factura salarial	78
3.3. Otras limitaciones y oportunidades	82
3.4. Contexto institucional y una ruta crítica para la reforma del servicio civil	83
3.5. Análisis de la factura salarial en educación	91
Apéndices	107
Apéndice A: Reducción del déficit fiscal y mantenimiento de la sostenibilidad fiscal—medidas de reforma	107
Apéndice B: Definición de países pares	111
Apéndice C: Ingresos y egresos públicos en millones de lempiras y como porcentaje del PIB	113
Apéndice D: Indicadores de deuda pública en escenarios alternativos, 2021–2031	115

Apéndice E: Principales responsabilidades de las entidades de la SEFIN en la gestión de riesgos fiscales	116
Apéndice F: Responsabilidades de las principales entidades involucradas en APPs	117
Apéndice G: Matriz de riesgo fiscal para pasivos.	118
Apéndice H: Ruta crítica para la reforma del servicio civil	119

Figuras

Figura 1.1. Una prudente gestión macroeconómica fue de apoyo para la estabilidad macroeconómica en la antesala de la crisis de la COVID-19	14
Figura 1.2. La inversión extranjera directa financió el déficit de la cuenta corriente.	14
Figura 1.3. El crecimiento de Honduras fue menor que el de sus países pares.	15
Figura 1.4. Históricamente, el rubro de los servicios ha representado una gran parte del crecimiento	15
Figura 1.5. Crecimiento de Honduras impulsado por factores de producción.	16
Figura 1.6. Crecimiento de Honduras impulsado por consumo privado	16
Figura 1.7. Ingresos de Honduras con relación a sus países pares	23
Figura 1.8. Composición de los ingresos	23
Figura 1.9. Ingresos fiscales de Honduras con relación a sus países pares y LAC	23
Figura 1.10. Composición de los ingresos fiscales de Honduras	23
Figura 1.11. Ingresos fiscales de Honduras con relación a sus países pares y LAC, promedios de 2014–2019	24
Figura 1.12. Ingresos por impuestos sobre la renta como porcentaje del PIB: Honduras y países pares	24
Figura 1.13. Impuestos sobre productos y servicios, Honduras y países pares (2014–2019)	24
Figura 1.14. Impuesto y PIB versus PIB per cápita (2014–2019)	24
Figura 1.15. Gasto público versus países pares	31
Figura 1.16. Gasto final del gobierno, porcentaje del PIB	31
Figura 1.17. Evolución de los gastos públicos como una porción del PIB (2010–2021)	31
Figura 1.18. Factura salarial	31
Figura 1.19. Inversión general del gobierno	33
Figura 1.20. Inversión pública presupuestada y ejecutada en Honduras, 2014–2019	33
Figura 1.21. Honduras sufre de un elevado nivel de despilfarro e ineficiencia en el gasto público	34
Figura 1.22. Déficit sector público no-financiero y límite de la Ley de Responsabilidad Fiscal.	36
Figura 1.23. Ingresos y gastos del sector público no-financiero	36
Recuadro Figura 1.4.1. Cambio en el BPAC, puntos porcentuales del PIB	38
Recuadro Figura 1.4.2. Efectos productivos de las consolidaciones fiscales en Honduras	38
Figura 1.24. Impulso fiscal y brecha de producción.	39
Figura 1.25. La política fiscal procíclica general restringe la capacidad de abordar los shocks	39
Figura 1.26. Deuda bruta del gobierno.	40
Figura 1.27. Endeudamiento neto del gobierno	40
Figura 1.28. DGP Deuda externa bajo escenarios alternativos, 2021–2031	41
Figura 2.1. Garantías de crédito del gobierno (participación total)	51
Figura 2.2. Représtanos del gobierno (participación total)	51

Figura 2.3. Posición fiscal de la ENEE, porcentaje del PIB	52
Figura 2.4. Pasivos y contingentes totales de la ENEE.	55
Figura 2.5. Mapeo de amenazas por municipio	60
Figura 2.6. Estrategia de financiamiento del riesgo de desastres de Honduras.	65
Figura 3.1. Factura salarial del sector público a lo largo del tiempo como porcentaje del PIB para países pares	76
Figura 3.2. Factura salarial del sector público a lo largo del tiempo para países pares	77
Figura 3.3. Descomposición de la factura salarial entre salarios y empleo, 2018 para la mayoría de los países	78
Figura 3.4. Evolución de la factura salarial pública	79
Figura 3.5. Cambio en la factura salarial, los salarios y el empleo, antes y durante la pandemia de COVID-19 (porcentaje)	80
Recuadro Figura 3.1.1. Gastos de la factura salarial del sector salud a lo largo de los años	81
Figura 3.6. Componente estructural de la factura salarial pública como porcentaje de la factura salarial real en LAC, 2000–17	83
Figura 3.7. Ubicación de la Dirección General del Servicio Civil dentro de la estructura del gobierno.	86
Figura 3.8. Ruta crítica para la reforma del servicio civil	90
Figura 3.9. Gastos en educación a lo largo del tiempo	93
Figura 3.10. Factura salarial del sector público de Honduras en educación a lo largo del tiempo	94
Figura 3.11. Honduras prima salarial y coeficiente comparativo en el sector educativo	95
Figura 3.12. Impulsores de la variación de la factura salarial de los docentes.	96
Figura 3.13. Factura salarial y distribución de empleo en grupos profesionales, 2021	97
Figura 3.14. TEdad y antigüedad de los docentes en 2021	98
Figura 3.15. Patrones de reclutamiento anual a lo largo del tiempo	98
Figura 3.16. Dispersión de salarios y antigüedad, todos los docentes.	98
Figura 3.17. Proyección de la factura salarial de línea base	100
Figura 3.18. Escenario 1: Reducción de la tasa de reemplazo en un 50 por ciento.	101
Figura 3.19. Escenario 2: Reducción del 10 por ciento en los salarios iniciales de los nuevos docentes	101
Figura 3.20. Escenario 3: Reducción del 50 por ciento en los aumentos salariales de línea base	102
Figura C.1. Ingresos del SPNF	113
Figura C.2. Egresos del SPNF.	113
Figura C.3. Balance global y primario y deuda	113
Figure C.4. Medidas fiscales en respuesta a la COVID-19 y balance fiscal general, 2020.	113
Figura D.1. Relación valor actual de la deuda - PIB	115
Figura D.2. Relación valor actual de la deuda - ingresos.	115
Figura D.3. Relación servicio de la deuda - ingresos	115

Recuadros

Recuadro 1.1. Efectos de la COVID-19 y los huracanes Eta e Iota en la economía hondureña	17
Recuadro 1.2. Créditos e incentivos fiscales en Honduras, 2019	26
Recuadro 1.3. Política fiscal en Honduras: Principales desafíos	29
Recuadro 1.4. Entendiendo los efectos de la consolidación fiscal en el crecimiento del PIB	38
Recuadro 2.1. Riesgos fiscales	49
Recuadro 2.2. Riesgos fiscales actuales de los bancos estatales	58
Recuadro 2.3. Daños y pasivos contingentes por riesgos naturales	62
Recuadro 2.4. Exposición del sector bancario hondureño a riesgos naturales	64
Recuadro 3.1. La Factura salarial del sector salud y respuesta a la pandemia COVID-19	81
Recuadro 3.2. Aprendiendo de la experiencia internacional: Factores básicos para el éxito de la reforma del servicio civil	91

Tablas

Tabla ES.1: Recomendaciones para fortalecer la resiliencia fiscal	8
Tabla 1.1. Proyecciones e indicadores macroeconómicos seleccionados en Honduras, 2015–2024	21
Tabla 1.2. Rigidez del gasto	34
Tabla 1.3. Principales indicadores fiscales 2016–2021, como porcentaje del PIB	37
Tabla 2.1. Estimaciones de pasivos contingentes explícitos e implícitos, porcentaje del PIB de 2019	50
Tabla 2.2. Matriz de riesgo fiscal del sector eléctrico en Honduras (Estimaciones a mediados de 2019)	54
Table 2.3. Possible Fiscal Contingent Liabilities Associated with the Financial Sector	58
Tabla 2.3. Posibles pasivos contingentes fiscales asociados al sector financiero	59
Recuadros Tabla 2.3.1. Evaluación de riesgo de pasivos contingentes (porcentaje del PIB)	62
Recuadros Tabla 2.3.2. Evaluación de riesgo de pasivos contingentes: Total y fraccionado entre las fases (millones de USD y % del PIB)	63
Recuadros Tabla 2.4.1. Relación cartera crediticia de los bancos vs de las contrapartes no financieras: Potencialmente expuesta a riesgos físicos seleccionados	64
Table 2.5. Recomendaciones para mejorar la gestión del riesgo fiscal	71
Tabla 3.1. Empleo público y factura salarial en Honduras, 2021	79
Tabla C.1. Cuenta financiera de los SPNFs, millones de Lempiras del PIB	114
Tabla H.1. Mejoras en el manejo del servicio civil: Medidas recomendadas	120
Tabla H.2. Mejoras en la calidad del recurso humano	122
Tabla H.3. Improved Rationalization of Payroll and Costs	124
Tabla H.4. Improved Integrity	125

Agradecimientos

El presente informe para Honduras sobre el Gasto Público (en lo sucesivo PER por sus siglas en inglés) fue elaborado por el equipo del Banco Mundial bajo el liderazgo y la orientación de Michel Kerf (director de país), Boris Weber (representante residente), Jorge Araujo (ex-gerente de práctica), y Doerte Doemeland (gerente de práctica). Deseamos agradecer a los miembros de las Unidades Globales y Prácticas Globales del Equipo de País para Honduras por parte del Grupo Mundial quienes contribuyeron con la preparación de este PER. Les estamos agradecidos por sus insumos, conocimientos, revisiones y asesoría.

El equipo de trabajo estuvo dirigido por Elena Bondarenko (economista). Sebastian Essl y Elena Bondarenko lideraron la tarea general de redactar y sintetizar el capítulo 1 acerca del contexto macro-fiscal, con el aporte de Natalia Cámpora, James Sampi, Vasilis Tsiropoulos y Jorge Puig. Elena Bondarenko y Vasilis Tsiropoulos lideraron la redacción y síntesis del capítulo 2 acerca de los riesgos fiscales, con la contribución de Sebastian Essl, Federico Alfonso Diaz Kalan, Andre Proite, Cigdem Aslan, Jose Angel Villalobos, Leandro Secunho, Roberto Dario Bacchini, Oliver Massetti, Faruk Miguel Liriano, Marie-Helene Le Manchec, y Natalia Cámpora. El capítulo 3 que cubre la masa salarial fue liderado por Marcela Rozo. El equipo estuvo conformado por Rafael Tavares, Daniel Ortega Nieto, Mayen Ugarte, Julio Raudales y Natalia Cámpora.

Para la elaboración del informe se contó con comentarios y sugerencias por parte de colegas en el rol de revisores, incluyendo a Pinar Yasar (economista senior), Deryck Brown (especialista senior del sector público), Lea Hakim (economista senior), Leandro Puccini Secunho (especialista senior de deuda), y Christoph Ungerer (economista senior). El equipo recibió y se benefició de orientaciones adicionales de Pedro Rodríguez (líder de programa), Barbara Cunha (economista senior), y Cigdem Aslan (especialista principal de deuda).

El equipo agradece a Patricia Dacarett (oficial de operaciones), Carlos Roberto Aguirre Larios (analista de operaciones), Giselle Velasquez, y al equipo de ACS de la oficina de país para Honduras, incluyendo a Lorena Romina Silva Alvarez, Belkis Delcid (asistente de equipo) y Noris Salinas (asistente de programa), quienes hicieron todos los arreglos necesarios para el desarrollo de la extensa serie de reuniones virtuales con partes interesadas en Honduras y quienes proporcionaron el apoyo administrativo.

Finalmente, el equipo desea expresar su más sincero agradecimiento por la excelente colaboración y aportes recibidos del gobierno de Honduras, incluyendo la Secretaría de Finanzas (SEFIN), el Banco Central de Honduras (BCH), la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBC), y la Dirección General del Servicio Civil (DGSC).

Abreviaturas y Acrónimos

APP	Alianza Público-Privada
ASD	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola
BANHPROVI	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda
BCH	Banco Central de Honduras
CGR	Contraloría General de la República
COALIANZA	Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada
DeMPA	Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda
DGCP	Dirección General de Crédito Público
DGID	Dirección General de Instituciones Descentralizadas
DGIP	Dirección General de Inversión Pública
DGP	Dirección General de Presupuesto
DGPMF	Dirección General de Políticas Macro-Fiscales
DGSC	Dirección General del Servicio Civil
DRF	Declaración de Riesgo Fiscal
EE	Empresa Estatal
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ENP	Empresa Nacional Portuaria
ERF	Evaluación de Riesgo Fiscal
EIGD	Estrategia Intermedia de Gestión de la Deuda
IM	Intermedio
LM	Ley de Municipalidades
LRF	Ley de Responsabilidad Fiscal
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
LT	Ley de Transparencia
MMFIM	Marco Macro-Fiscal Intermedio
PC	Pasivo Contingente
SAFGD	Sistema de Análisis Financiero y Gestión de la Deuda

SAPP	Superintendencia de Alianzas Público-Privadas
SAMI	Sistema Integrado de Administración Municipal
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SIAFI	Sistema Integrado de Administración Financiera
SNP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público No-Financiero
URF	Unidad de Riesgo Fiscal
UTEP-APP	Unidad Técnica Especializada para Proyectos de APPs

Todos los valores monetarios en el informe se expresan en dólares de Estados Unidos de América, salvo indicación contraria. El análisis presentado se basa en los datos disponibles a marzo de 2022.

Resumen Ejecutivo

Honduras sigue siendo uno de los países más pobres y menos equitativos del hemisferio occidental, generando ingresos anuales per cápita equivalentes a los USD \$2.831 (2021).

El país tiene una población de alrededor de 10,1 millones de habitantes, caracterizado por una economía pequeña, abierta, en gran medida agrícola y predominantemente informal. En la última década—previo a la crisis asociada a la pandemia en 2020—el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) real fue de 3,1 por ciento, principalmente impulsado por el consumo privado derivado del flujo de remesas familiares recibido por Honduras. Cerca de la mitad de la población vive con menos de USD \$5,50 por día.¹ La exposición estructural a shocks externos y fenómenos naturales van de la mano de altos niveles de criminalidad, inestabilidad política y fragilidad institucional, así como de un débil clima de negocios. Estos problemas han socavado la competitividad y la diversificación económica del país, estimulando la emigración e interrumpiendo los avances para mejorar los ingresos, reducir la pobreza y luchar contra la exclusión.

La vulnerabilidad a los impactos externos, a los peligros naturales y a los riesgos fiscales constituye un importante desafío para el desarrollo.

Históricamente, los avances logrados durante períodos de crecimiento relativamente robusto y amplio han sido neutralizados por shocks devastadores, seguidos por recuperaciones modestas y desiguales. Honduras está muy expuesto a las circunstancias de sus principales socios externos, así como a los acontecimientos climáticos extremos y a los brotes de enfermedades. A pesar de que, durante el período previo a la crisis de 2020, gracias a una gestión macroeconómica prudente basada en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF), se han contenido ciertas vulnerabilidades externas, perdura una alta fragilidad asociada a las amenazas por fenómenos naturales y riesgos fiscales. A este escenario se suma la creciente exposición a pasivos contingentes, procedentes especialmente de las empresas estatales (EES), que presentan riesgos para la estabilidad macrofiscal y limitan el desarrollo del país. Los mayores riesgos provienen de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), que concentra la mayor

parte de las garantías y préstamos públicos, y del banco público de desarrollo agropecuario (BANADESA).

El efecto combinado de la pandemia y los dos huracanes en 2020 dejaron al descubierto la debilidad de los logros económicos y sociales alcanzados, y la exposición de Honduras a potenciales amenazas. En noviembre de 2020, el impacto de la crisis de la COVID-19 se vio exacerbado por dos huracanes de Categoría 4, Eta e Iota, que produjeron daños severos a la infraestructura, cultivos y tierras. Ambos huracanes afectaron a alrededor de 4,7 millones de personas (48 por ciento de la población), con un costo social y económico estimado en torno a los USD \$1,8 miles de millones (7,5 por ciento del PIB en 2020). Los impactos de ambos shocks debilitaron aún más la posición financiera de la ENEE. Según los estándares regionales,² la crisis de 2020 tuvo un precio particularmente alto para Honduras, además de una baja resiliencia y un ambiente más desafiante en materia política y de gobernanza. En 2020, el PIB real se contrajo en un récord del 9 por ciento, y se estima que la pobreza (umbral de USD \$5,50) sufrió un incremento de 6,4 puntos porcentuales alcanzando 55,4 por ciento, debido a que el efecto atenuante de los programas de emergencia en el ámbito del bienestar social fue relativamente bajo.

Una escasa gestión de riesgos y un gasto público ineficiente y rígido, combinado con riesgos fiscales sustanciales, limitan la capacidad del país para responder de manera eficiente y eficaz a los diferentes impactos. Las deficiencias y rigideces persistentes en el gasto público, especialmente en la masa salarial, han llevado a una política fiscal general acíclica que restringe la respuesta a los shocks. Durante momentos de crisis, el gobierno ha recurrido de manera consistente a recortes en la inversión pública -ya relativamente baja- y a la reasignación presupuestaria, afectando el gasto de manera negativa en áreas prioritarias y reduciendo la capacidad de planificación y monitoreo de los gastos en el mediano plazo. De igual forma, a pesar del relativamente bajo nivel de la deuda pública del país y el acceso a préstamos a tasas inferiores a las del mercado, el gobierno optó por asignar un paquete fiscal, como respuesta a la pandemia de la COVID-19, considerado pequeño en comparación con otras economías de la región de América Latina y el Caribe. La alta masa salarial pública y el persistente déficit de la ENEE acompañado de pasivos contingentes, han dificultado los ajustes fiscales necesarios con posterioridad a la crisis de 2020, desplazando inversión pública productiva y socavando el crecimiento a largo plazo y los esfuerzos por reducir la pobreza. El insuficiente ahorro privado doméstico limita aún más el potencial de inversión nacional y debilita la resiliencia económica ante los shocks. Estas rigideces, junto con una insuficiente gestión de desastres y de riesgo fiscal, continúan inhibiendo la resiliencia del país ante los shocks.

El desafío crucial que enfrentan los formuladores de las políticas de Honduras es reforzar la resiliencia fiscal para alcanzar, proteger y sostener los ingresos y los avances en la reducción de la pobreza. Este objetivo podría lograrse mediante la implementación de una estrategia fiscal con visión de futuro que combine la inversión en adaptación y la reserva de recursos presupuestarios para aumentar rápidamente el gasto, en caso de una amenaza natural, sin poner en peligro otros objetivos de desarrollo. Dedicar recursos presupuestarios a la inversión en resiliencia ante desastres y la respuesta a impactos ex-ante, permitiría a Honduras implementar una política fiscal

más contracíclica. Sin embargo, fortalecer la resiliencia fiscal requerirá que Honduras implemente políticas que puedan ayudar a abordar las restricciones fiscales mientras salvaguardan las inversiones críticas, los servicios básicos y la asistencia social para sus ciudadanos más pobres. La mejora de la calidad y eficiencia del gasto público, especialmente en las adquisiciones de bienes y servicios, la masa salarial y las transferencias focalizadas, será fundamental para ganar el espacio fiscal necesario. Asimismo, preservar la disciplina fiscal y avanzar en la implementación de reformas estructurales en el sector energético resultan esenciales para salvaguardar la sostenibilidad fiscal. Por último, la implementación exitosa de estas reformas depende del fortalecimiento de la gestión de la inversión pública, la capacidad de implementación y la calidad institucional.

El informe de revisión del gasto público (PER) considera los principales desafíos fiscales que enfrentan los formuladores de las políticas públicas para fortalecer la resiliencia y la sostenibilidad fiscal considerando los significativos riesgos fiscales y la alta masa salarial pública. En primer lugar, el capítulo 1 analiza las tendencias de gastos e ingresos y sus implicancias para la sostenibilidad y la resiliencia fiscal. También brinda una descripción general de la evolución y las políticas macro-fiscales desde 2014, analizando el impacto de la pandemia del COVID-19 y los huracanes en el desarrollo macro-fiscal, con un énfasis en los desafíos macro-económicos en la fase de recuperación. En segundo lugar, el capítulo 2 estudia los principales riesgos fiscales y las formas de fortalecer la resiliencia fiscal a través de la gestión del riesgo fiscal, la política fiscal proactiva y la gestión del riesgo de desastres. Se analizan los pasivos contingentes explícitos e implícitos en el sector público, particularmente en el caso de la ENEE y BANADESA, así como la exposición, los daños y los pasivos contingentes generados por amenazas naturales provocadas por fenómenos climatológicos. Por último, el capítulo 3 aborda la eficiencia y el desempeño del gasto público en relación con el marco de fijación de salarios del gobierno central. En este capítulo se analizan los factores determinantes de la elevada masa salarial y se examina el marco legal e institucional que rige la masa salarial del sector público, lo que requiere de una revisión exhaustiva de la estructura de compensación, para mejorar la transparencia, la equidad y los incentivos del sector público, a los efectos de mejorar el desempeño del sector público. Los temas seleccionados han sido de especial interés para los formuladores de políticas públicas en Honduras.

Riesgos fiscales: Fuentes y gestión

Las finanzas públicas de Honduras están expuestas a una variedad de riesgos fiscales que se vieron exacerbados por la pandemia COVID-19 y los Huracanes Eta e Iota en 2020. La principal fuente de pasivos contingentes radica en el subconjunto de pasivos relacionados con la deuda proveniente del sector público, como riesgos del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, empresas estatales (EEs), litigios, y asociaciones público-privadas (APPs). También existen otros riesgos significativos derivados de la gestión de activos y pasivos de fideicomisos y los peligros naturales. Los mayores pasivos contingentes proceden de la problemática empresa eléctrica estatal (ENEE), exacerbados aún más por presiones de liquidez como resultado de la pandemia y los huracanes. En general, los pasivos contingentes explícitos e implícitos provenientes

de las empresas estatales, litigios y APPs oscilan aproximadamente entre el 35 por ciento y el 70 por ciento del PIB, dependiendo de la severidad de los supuestos.

Honduras está expuesto a significativos pasivos contingentes, debido a su alta vulnerabilidad a los fenómenos naturales. Basado en el crecimiento histórico y los patrones de riesgo ante fenómenos naturales, se estima que el impacto combinado del capital productivo destruido por las excesivas lluvias, fuertes vientos y terremotos equivaldría a pérdidas acumulativas en torno al 5,4 por ciento del PIB para 2050. Un menor crecimiento, la pérdida de ingresos y recursos requeridos para los esfuerzos de reconstrucción y alivio también pesan en la rentabilidad del sector privado y en el posicionamiento fiscal del gobierno, incrementando los niveles de deuda pública aproximadamente en 6,2 puntos porcentuales del PIB para 2050. Con una probabilidad anual de 1 por ciento, los pasivos contingentes de estos tres fenómenos naturales ascenderían al menos al 8,5 por ciento del PIB, pero con el potencial de alcanzar al menos un 16,1 por ciento en el 0,2 por ciento del peor de los resultados (1 en 500 años). Los desastres naturales son recurrentes y es probable que su frecuencia e intensidad aumenten en el contexto del cambio climático,³ lo que exacerbaría sus impactos en ausencia de políticas de adaptación.

Dada la alta exposición a riesgos físicos provenientes de huracanes y la limitada resiliencia ante los riesgos físicos y transitorios, los fenómenos naturales pueden generar inestabilidad en el sector bancario, generando la necesidad de un apoyo fiscal. Utilizando la información de los impactos que tuvieron los huracanes Eta e Iota en la solvencia crediticia de los prestatarios como punto de referencia, el 6,2 por ciento de todos los préstamos podrían convertirse en incobrables, produciendo una caída de 3,3 puntos porcentuales en el ratio de capital de nivel 1 de los bancos para 2050. El cambio climático también podría aumentar la tasa anual esperada en daños por inundaciones causadas por ríos hasta un 13,0 por ciento para 2050. No obstante, el riesgo de estas inundaciones más fuertes para el sector bancario sigue siendo moderado. Por otro lado, aunque se prevé que sequías más largas y frecuentes afectarán la producción agrícola, los impactos en la calidad crediticia del sector bancario se consideran limitados. Sin embargo, severas restricciones en la disponibilidad de datos no permitieron evaluar los impactos y los pasivos contingentes de estos y otros fenómenos naturales en las cooperativas financieras, que tienen una intervención más fuerte en sectores claves, incluyendo la agricultura.

Honduras ha incorporado la gestión de riesgo de desastres, un elemento clave de la adaptación al cambio climático y la resiliencia fiscal, y ha tomado medidas para mejorar la resiliencia del sector bancario. En diciembre de 2020, las autoridades publicaron la Estrategia para la Gestión del Financiamiento del Riesgo ante Desastres, que proponía un marco para establecer una estrategia de financiamiento para responder a las necesidades de financiamiento posterior a un desastre. La implementación de la estrategia ayudaría a promover la resiliencia climática y la respuesta ante emergencias, generando un colchón fiscal para mitigar el riesgo ante la inestabilidad fiscal en el caso de futuros peligros. También en diciembre de 2020, las autoridades avanzaron en otras medidas para incrementar la resiliencia del sector bancario, la Comisión Nacional de Bancos y Seguros estableció exigió a los bancos locales que establecieran una reserva de capital no distributable restringida. Las autoridades establecieron medidas de regulatorias de indulgencia,

que permitieron a los prestatarios afectados por la pandemia y luego por los huracanes Eta e Iota, a reestructurar y refinanciar sus préstamos.

En años recientes, Honduras también ha logrado avances significativos en la gestión de los riesgos fiscales. En 2015, el gobierno creó la Unidad de Riesgo Fiscal (URF) dentro de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), dándole la tarea de identificar, cuantificar y reportar los riesgos fiscales, utilizando un marco de gestión de riesgos fiscales. Se publicó un análisis de riesgo relevante como parte de una Declaración de Riesgo Fiscal (DRF), que está bien elaborada, es integral y cumple con la legislación, excepto en el caso de los fenómenos naturales. En comparación con la versión previa, la DRF de 2021 amplió significativamente el alcance de los riesgos cubiertos y el análisis, ya que también incluye sugerencias en cuanto a medidas de mitigación del riesgo. Además, el marco legal e institucional también incluye disposiciones para riesgos específicos, incluyendo garantías crediticias.

Sin embargo, la gestión del riesgo fiscal es insuficiente para abordar y mitigar de manera integral los impactos de los shocks, lo que socava la sostenibilidad fiscal y de la deuda. En la práctica, la gestión del riesgo todavía se limita a monitorear los riesgos fiscales en lugar de administrar la exposición del país dentro de una perspectiva más integral. El análisis de riesgo global de la URF no se tiene en cuenta en el marco macrofiscal de mediano plazo, ni en la implementación de reglas fiscales o la selección de los límites de endeudamiento. La DRF no contiene información crítica acerca de la exposición y gestión del país en cuanto a riesgos específicos provenientes de las APPs, la cartera de deuda de las entidades del sector público no-financiero, ni del sector de energía. El marco legal no es integral, carece de medidas de mitigación del riesgo, con la mayoría de las cláusulas enfocadas en el monitoreo del riesgo, y el mismo no está completamente implementado.

Una gestión proactiva e integral del riesgo fiscal requeriría la implementación de medidas adicionales para mitigar el riesgo y mejorar el marco legal y de gobernanza. Para abordar de manera efectiva los riesgos fiscales, las autoridades deben implementar una gestión más proactiva del riesgo con la aplicación de herramientas para mitigarlo, una presentación más efectiva de los riesgos y una mejor integración de los reportes de la SEFIN. Las autoridades también deben mejorar el marco de gobernanza para las garantías crediticias y los empréstitos, a través de objetivos políticos claros; análisis de formas alternativas de financiamiento; y la implementación de herramientas de mitigación del riesgo, incluidas las asignaciones presupuestarias. Más importante aún, estas reformas deben encaminarse a abordar las debilidades estructurales de la ENEE. La gestión de riesgo de desastres debe tener como objetivo mitigar las brechas de financiamiento de manera rentable, así como las pérdidas de ingreso y bienestar en el caso de los shocks derivados de fenómenos naturales.

Adicionalmente, una política fiscal más proactiva y visionaria resulta clave para fortalecer la resiliencia ante las amenazas naturales. Tal estrategia podría combinar la inversión en adaptación y los recursos presupuestarios dedicados a aumentar rápidamente el gasto en reconstrucción y las transferencias de efectivo a los hogares, en caso de un desastre, sin comprometer

otros objetivos de desarrollo. Una estrategia de financiamiento que utiliza seguros de riesgo ante desastres podría proporcionar liquidez adicional rápida en el caso de un desastre; un endeudamiento adicional en el corto plazo podría financiar políticas de adaptación; y la generación de ingresos adicionales a mediano plazo podría ayudar a financiar necesidades en todos los ámbitos. Una estrategia de política fiscal proactiva también podría implicar la planificación ex-ante de un conjunto de instrumentos financieros con un orden de precedencia predefinido en el caso de un desastre natural. Se debe explorar la posibilidad de incorporar reformas y amortiguadores fiscales que reduzcan la exposición de los presupuestos públicos a los impactos climáticos, así como regulaciones e incentivos para inversiones del sector privado en resiliencia. Es importante fortalecer el conjunto de herramientas de supervisión y regulación relacionados con aspectos climáticos para mejorar la resiliencia del sector financiero a los riesgos físicos.

Masa salarial del sector público

La masa salarial pública de Honduras es la principal categoría de egresos en el perfil de gasto público del país, es alta incluso según los estándares internacionales. Los gastos relacionados con el personal ascendieron al 12,2 por ciento del PIB en 2020, representando cerca del 36 por ciento de las erogaciones totales -la partida de gastos más grande del presupuesto. A pesar de haberse reducido en años recientes con relación al PIB, la masa salarial del sector público de Honduras se ha mantenido alta al compararse con sus países pares estructurales y aspiracionales, países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la mayoría de los países centroamericanos, latinoamericanos y caribeños.

El empleo en el sector público como porcentaje del empleo formal está por debajo de los parámetros internacionales, lo que sugiere que la gran masa salarial se debe principalmente al alto nivel de los salarios en el sector público. En comparación con el sector privado, los salarios del sector público en Honduras son los segundos más altos de América Latina y el Caribe, potencialmente desplazando el talento desde el sector privado al sector público.

La elevada factura salarial dificulta la reasignación de recursos para mejorar la prestación de servicios y limita el espacio para políticas fiscales discrecionales en el caso de una emergencia. Una efectiva gestión de la masa salarial resulta fundamental para poder fortalecer la eficiencia del gasto público. Considerando que el 70 por ciento de los recursos están dedicados a gastos en salarios, principalmente a nivel de la administración central y de los cuales casi 40 por ciento están en el sector educativo. Con el objetivo de ayudar a contener la masa salarial y apoyar los límites de gasto, en 2020 el gobierno designó y aprobó un mecanismo central de negociaciones salariales para orientar las decisiones sobre los incrementos salariales nominales,⁴ en línea con la LRF. Con medidas que reducen el gasto de los recursos públicos a través de una mayor eficiencia, la reforma será de apoyo para los necesarios ajustes fiscales y acercará los salarios del sector público a los del sector privado. La contención del crecimiento de la masa salarial ayudará a reducir las rigideces presupuestarias y permitirá la reasignación de recursos hacia inversiones críticas para promover el crecimiento y mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos.

Sin embargo, las características estructurales del marco de remuneración y empleo público de Honduras socavan la eficiencia del gobierno. La existencia de regímenes paralelos para empleados e instituciones en múltiples entidades en distintos niveles del Estado impide una gestión unificada de los salarios y da lugar a mecanismos discrecionales de ajuste salarial. No solo el marco legal está desactualizado y los arreglos institucionales son débiles, incluso prácticamente no hay una autoridad de la administración pública de alto nivel que sea responsable por las políticas en materia de recursos humanos. Junto a estos desafíos se suman otros relacionados con la carencia de personal con las habilidades adecuadas para la posición que desempeña, con los sistemas de información deficientes y con la escasez de recursos. En suma, la gestión de la masa salarial pública se ve limitada a realizar mejoras consistentes y significativas.

Se requiere de una reforma integral del sistema de gestión de recursos humanos a los efectos de lograr una gestión de la masa salarial eficiente y efectiva. Para garantizar los efectos deseados, el esfuerzo debe abordar los ámbitos legal, institucional y fiscal. En este reporte se proponen medidas secuenciadas para mejorar el ecosistema del empleo en el sector público. Dichas medidas lograrían (a) tener efectos positivos en el liderazgo del servicio civil; (b) abordar los desafíos en torno a la mejora del perfil y las habilidades técnicas de los empleados en relación con las responsabilidades asignadas; (c) contribuir a la racionalización, balance y sostenibilidad de la masa salarial; y (d) crear un entorno más propicio para el desarrollo de un sistema de empleo del sector público más profesionalizado y responsable.

Recomendaciones en materia de políticas

Este PER identifica tres palancas de políticas claves (ver tabla ES.1) para fortalecer la resiliencia fiscal de Honduras. Estos instrumentos de apalancamiento en materia de políticas consideran dos filtros: la viabilidad de las medidas y la urgencia relativa de actuar, lo cual promueve un enfoque en recomendaciones específicas que pueden alimentar las políticas en el corto y mediano plazo y abrir la puerta a la incorporación de reformas más amplias a largo plazo. El mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y la disciplina fiscal deberían de seguir siendo el centro de atención. Lograr esto requerirá de una continua implementación de políticas macroeconómicas prudentes, el cumplimiento de la LRF, mejoras en la eficiencia del gasto público, esfuerzos renovados en cuanto a la movilización de ingresos, y la transición hacia una política fiscal más contracíclica, entre otras medidas. La gestión de los riesgos fiscales y el aumento de la resiliencia ante los shocks serán aspectos importantes para la reconstrucción y recuperación ex-ante. También se requerirá de progresos en la gestión del riesgo fiscal, mejoras en el marco de gobernanza para las garantías crediticias y los préstamos, medidas adicionales para la resolución de problemas en el sector energético, y el fortalecimiento de la prevención y la gestión del riesgo de desastres. Considerando que los recursos fiscales son limitados, un objetivo fundamental en materia de política fiscal es saber balancear la gestión del riesgo de desastres, la reconstrucción y la adaptación, con otras necesidades en materia de desarrollo a través de una política fiscal más proactiva. Además, la gestión de la masa salarial es realmente necesaria. Dicha gestión podría lograrse controlando el crecimiento de la masa salarial y mejorando la eficiencia del gasto en salarios públicos. Junto con reformas estructurales fundamentales para mejorar la gobernanza y

la calidad institucional, estas políticas podrían mejorar la resiliencia fiscal de Honduras ante los diversos impactos a los que está sujeta.

El diseño de la estrategia fiscal debería basarse en una cuidadosa priorización de todos los objetivos de desarrollo, las limitaciones en términos de las capacidades y la sostenibilidad (macroeconómica, fiscal, social y ambiental). La priorización de estas políticas y el mayor detalle de las acciones de política están sujetos a análisis adicionales para tomar decisiones más informadas sobre los instrumentos disponibles. Además, para permitir un análisis detallado, es esencial fortalecer la transparencia fiscal por medio de la recopilación, el registro, el seguimiento y la publicación de datos más granulares sobre los ingresos y egresos, los riesgos fiscales y los pasivos contingentes en el sector público, así como el empleo público en todos los regímenes.

Tabla ES.1: Recomendaciones para fortalecer la resiliencia fiscal

Instrumento de apalancamiento en materia de políticas	Recomendación	Tiempo de ejecución
Gestión de la política macro-fiscal		
Mantener una gestión macroeconómica y una disciplina fiscal prudente	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Reanudar el cumplimiento con la LRF</i> con la reducción paulatina del apoyo post-huracanes y post-pandemia, reasignaciones presupuestarias, crecimiento de ingresos de la mano de la recuperación económica, medidas de movilización de ingresos y controles estrictos del gasto. ■ <i>Fortalecer la política y administración tributaria</i>, incluyendo la gestión de los ingresos por medio de (a) una reducción gradual de gastos fiscales y ampliación de la base imponible y (b) fortalecimiento de la administración tributaria y los mecanismos de ejecución para minimizar la evasión fiscal. ■ <i>Transitar hacia una política fiscal más contracíclica</i>, dedicando recursos presupuestarios para invertir en resiliencia ante desastres y respuesta a los shocks ex-ante. ■ <i>Mejorar la calidad y eficiencia de los gastos públicos, especialmente en el tema de adquisiciones</i>, la masa salarial y las transferencias dirigidas, racionalizando el gasto corriente y asegurando que los recursos erogados rindan la tasa de retorno social más alta posible, ya sea en cuanto a crecimiento o en la promoción de la equidad. ■ <i>Mayor priorización del gasto de capital</i>, lo cual tendría un efecto positivo sobre la acumulación de capital y el crecimiento económico y podría atraer inversiones privadas en sectores económicos clave. ■ <i>Incentivar aún más los ahorros y las inversiones públicas y privadas nacionales.</i> 	Corto a mediano plazo

Instrumento de apalancamiento en materia de políticas	Recomendación	Tiempo de ejecución
Gestión de los riesgos fiscales		
Fortalecimiento de la gestión de los riesgos fiscales	<ul style="list-style-type: none"> ■ Implementar una gestión más <i>proactiva de los riesgos fiscales</i>, incluyendo el uso de herramientas de mitigación del riesgo y asignaciones presupuestarias para informar las políticas fiscales. ■ <i>Fortalecer la DRF</i> al incluir lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> — Una nota metodológica para describir el marco conceptual de los modelos de riesgos seleccionados — Un capítulo dedicado al sector de energía, aplicando una metodología de evaluación del riesgo hecha a la medida para la ENEE — Más detalles acerca de la exposición de riesgo y las estrategias para mitigarla vinculando e integrando de mejor manera distintos informes sobre los riesgos fiscales 	A corto plazo
Mejoramiento del marco de gobernanza para las garantías crediticias y los préstamos	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Mejorar la coordinación entre la URF y la DGCP</i> para mejorar las estadísticas y los reportes. ■ <i>Acatar y ampliar el marco legal e institucional</i> para incluir disposiciones para los préstamos del gobierno central. ■ <i>Reforzar e implementar el marco de gobernanza</i> para las garantías crediticias y los préstamos a través de: <ul style="list-style-type: none"> — Objetivos claros en materia de políticas — Análisis de alternativas de financiamiento ■ <i>Implementar herramientas de mitigación del riesgo</i>, incluyendo asignaciones presupuestarias 	Corto a mediano plazo
Reducción de la creciente vulnerabilidad de los pasivos contingentes en las EEs	<ul style="list-style-type: none"> ■ Elaborar un plan para ayudar a realizar <i>auditorías financieras externas</i>, por ejemplo, a través de una EE, SEFIN y un grupo de trabajo por parte del Tribunal de Cuentas. ■ <i>Se requiere de reformas institucionales, estructurales y de gobernanza profundas y amplias</i> para gestionar y mitigar los riesgos fiscales de la ENEE. Entre las prioridades se incluyen las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> — Elaboración de un programa fidedigno de reducción de pérdidas para reducir las pérdidas por transmisión y distribución, y tomar medidas adecuadas para su implementación temprana — Mejorar la gobernanza y la eficiencia en la detección y mitigación del robo de energía — Implementación de normativas de aranceles con base en un estudio actualizado del costo del servicio para lograr una recuperación íntegra del costo — Elaboración de planes de inversión en redes — Adopción de un programa con una fecha límite para eliminar la mora en los consumidores del sector público 	Mediano plazo

Instrumento de apalancamiento en materia de políticas	Recomendación	Tiempo de ejecución
Fortalecimiento de la resiliencia ante las amenazas naturales, específicamente a la luz del cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Fortalecer la prevención y la gestión de riesgo ante desastres:</i> <ul style="list-style-type: none"> — Poner en funcionamiento la estrategia de Gestión del Financiamiento de Riesgo ante Desastres — Iniciar la transición hacia una política fiscal más proactiva y estratégica que combine las inversiones en adaptaciones junto con disposiciones fiscales para poder financiar rápidamente gastos adicionales en el ámbito de reconstrucción y atención a las poblaciones afectadas después de un desastre ■ <i>Mejorar la resiliencia del sector financiero</i> a los riesgos físicos y transicionales, fortaleciendo aún más la caja de herramientas normativas y de supervisión en temas climáticos. 	Mediano plazo
Gestión de la masa salarial		
Control del crecimiento de la masa salarial	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Reforzar la capacidad de planificación y gestión</i> por parte de los tomadores de decisiones en el tema de la masa salarial, con las siguientes acciones: <ul style="list-style-type: none"> — Analizar y seleccionar los mejores escenarios en materia de políticas en los sectores más representativos de la masa salarial que permitan mejorar la eficiencia y reducir el gasto excesivo, basados en datos de mejor calidad — Publicar e implementar el mecanismo central de negociación salarial, complementándolo con techos plurianuales globales preestablecidos de negociación 	Corto plazo
Mejora de la eficiencia del gasto en salarios públicos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Seguir una ruta crítica para una reforma integral y secuenciada del servicio civil que contemple, entre otras, las siguientes acciones clave: <ul style="list-style-type: none"> — Subir de nivel la DGSC, convirtiéndola en una autoridad de la administración pública y fortalecer su capacidad técnica y operativa — Estandarizar los regímenes laborales y ajustar las normativas que funjan como pilares para una nueva Ley del Servicio Civil — Mejorar los registros de datos e integración de sistemas de información de gestión de recursos humanos para mejorar el análisis y la toma de decisiones basada en la evidencia — Establecer nuevas herramientas y mecanismos para un mejor reclutamiento, selección y gestión de las carreras profesionales — Racionalizar las escalas salariales con base en equivalencias salariales y trabajar en favor de una política salarial integral — Fortalecer los mecanismos de transparencia en la gestión de recursos humanos 	Corto a mediano plazo

Nota: Corto plazo = 1–2 años; mediano plazo = 3–5 años. La ruta crítica de reforma del servicio civil incluye algunas acciones de largo plazo más allá de los cinco años. DGCP = Dirección General de Crédito Público; ENEE = Empresa Nacional de Energía Eléctrica; LRF = Ley de Responsabilidad Fiscal; DRF = Declaración de Riesgo Fiscal; URF = Unidad de Riesgo Fiscal; SEFIN = Secretaría de Finanzas; EE = Empresa Estatal.

Notas

1. En este informe se mide la pobreza utilizando estándares internacionales de pobreza expresados en USD \$ 2011 PPA. En agosto de 2022 se introdujo un nuevo conjunto de estándares internacionales de pobreza, expresados en USD\$ 2017 PPA. Por tanto, aunque las tendencias generales a lo largo del tiempo siguen siendo las mismas, los niveles son distintos en los dos estándares.
2. A finales de junio de 2022, Honduras reportó más de 426.000 casos y 10.904 decesos – entre las cifras más altas (como porción de la población total) de los países de Centroamérica. El crecimiento de Honduras también se vio afectado más que los demás países de la región de América Latina y El Caribe (LAC por sus siglas en inglés) y otros países en desarrollo a causa de la crisis de la COVID-19 en 2020.
3. Se prevé que el cambio climático incrementará la temperatura mundial promedio; intensificará los acontecimientos climáticos, incluyendo las inundaciones, olas de calor y sequías; e incrementará el nivel del mar. Ya que las pérdidas por desastres en Honduras derivadas de los fenómenos naturales se deben sobre todo a fenómenos naturales producidos por el clima, se prevé que el incremento de su frecuencia y severidad exacerbará sus impactos. Ver H.-O. Pörtner et al., eds., Cambio Climático 2022: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Sexto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (Cambridge: Cambridge University Press, 2022).
4. En el momento de la elaboración de este informe, aún no se había implementado el mecanismo.



1. Acontecimientos Macro-Fiscales

Los shocks frecuentes desestabilizaron la economía hondureña, erosionando los avances en los ingresos y en la reducción de la pobreza alcanzados en el pasado. Entre 2014 y 2019, una prudente gestión macroeconómica y fiscal redujo los desequilibrios macroeconómicos. Sin embargo, el crecimiento siguió siendo modesto e insuficiente para reducir la pobreza, mientras que las políticas fiscales no lograron una mejora suficiente de la resiliencia de la economía frente a estas adversidades. La pandemia del COVID-19 y los huracanes Eta e Iota siguieron el mismo desafortunado patrón, afectando a Honduras más que a otros países de la región de América Latina y El Caribe. La producción se contrajo por una cifra récord del 9 por ciento en 2020, llevando a más de 700.000 personas a la pobreza. Las políticas y las reasignaciones del gasto focalizadas por parte del gobierno ayudaron a contener los efectos de ambos choques junto con la activación de la Cláusula de Escape de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). La observancia de la LRF será fundamental para salvaguardar la sostenibilidad fiscal. Sin embargo, el ajuste fiscal es todo un reto dadas las significativas necesidades de reconstrucción y salud, así como las rigideces presupuestarias. Los riesgos fiscales, incluyendo los derivados de las empresas estatales y de las amenazas naturales, podrían frustrar el ajuste. El fortalecimiento del riesgo fiscal, el incremento de la eficiencia del gasto y la mejora de la recaudación de los ingresos, serían de apoyo para el ajuste requerido y la mejora de la resiliencia fiscal de Honduras ante choques futuros.

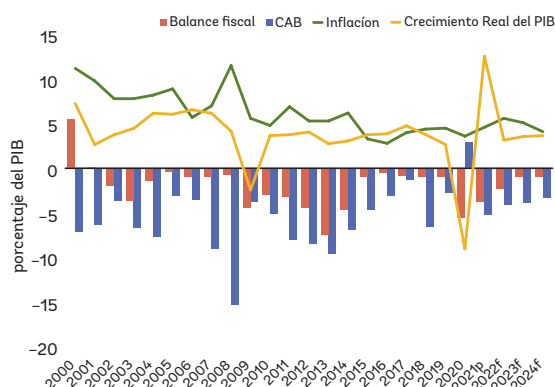
1.1 Contexto macroeconómico

Honduras sigue siendo uno de los países más pobres y desiguales del hemisferio occidental, con un ingreso anual per cápita de USD \$2.831 (2021). Honduras tiene una economía pequeña, abierta, en gran medida agrícola y predominantemente informal, con 10,1 millones de habitantes. El promedio del crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB) fue de 3,1 por ciento en la última década (antes de la crisis de la COVID-19 en 2020), impulsado principalmente por el consumo privado producto de las remesas. La sensibilidad estructural a los choques externos y a los peligros naturales se combina con altos niveles de delincuencia, inestabilidad política, un ambiente institucional y empresarial débil, y la escasa base económica para la generación de más y mejores empleos. Estos problemas han socavado la competitividad y la diversificación económica del país, y han inducido la emigración y frenado el progreso hacia el incremento de los ingresos, la reducción de la pobreza y la lucha en contra de la exclusión.

La vulnerabilidad a los choques externos, los fenómenos naturales y los riesgos fiscales constituyen desafíos importantes en materia de desarrollo para Honduras. La economía está altamente expuesta a condiciones de sus socios externos, ya que la conformación de capital en Honduras depende principalmente de fuentes privadas de financiamiento, tales como la Inversión Extranjera Directa (IED), y el consumo se basa primordialmente en altos flujos de remesas.¹ La alta exposición del país a dos tipos principales de amenazas naturales - acontecimientos de clima extremo y brote de enfermedades - amenaza su estabilidad económica y la seguridad y bienestar de su población.² Estos choques agravan la creciente exposición a pasivos contingentes, especialmente de las Empresas Estatales (EEs), representando un riesgo para la estabilidad macro-fiscal y limitando el desarrollo del país. Históricamente, los avances logrados durante periodos de un crecimiento relativamente robusto y amplio fueron frecuentemente frustrados por choques devastadores y seguidos por recuperaciones modestas y desiguales.

Después de 2014, las vulnerabilidades externas han sido limitadas debido a la contención de los déficits fiscales, una sólida posición externa y una inflación históricamente baja. La reducción de los déficits fiscales y el fortalecimiento de la gestión macroeconómica desde 2014, ayudó a mejorar la posición externa de Honduras.³ El déficit de la cuenta corriente se redujo a un promedio de aproximadamente 4 por ciento del PIB durante 2014–2019 (de un déficit promedio de –8,7 por ciento del PIB durante 2011–2013), apoyado por una fuerte IED (figuras 1.1 y 1.2). El crecimiento anual de las remesas del 12 por ciento (casi el doble del promedio de 2010–2015) y las sólidas exportaciones de café contribuyeron a reducir el déficit en cuenta corriente. La inflación se ha desacelerado desde 2015 y se ha mantenido estable en torno a la banda meta del Banco Central de Honduras (BCH) del 4 por ciento \pm 1 por ciento, a pesar de las presiones inflacionarias derivadas de una fuerte demanda nacional, el incremento de los precios del crudo en 2018 y el incremento de las tarifas de la electricidad. La política monetaria, cimentada en el régimen de tasa cambiaria de banda fluctuante con amplias reservas internacionales (22,9 por ciento en 2019) y un sano sector financiero apoyaron la estabilidad macroeconómica en la antesala a la crisis de 2020. De cara al futuro, el apalancamiento de las remesas como estabilizadores macroeconómicos y la transición hacia un régimen de tasa cambiaria más flexible le ayudará a la economía hondureña a abordar los choques externos de manera más eficiente y a fortalecer la resiliencia económica.⁴

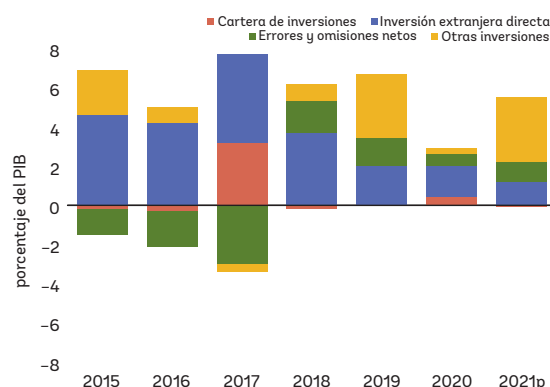
Figura 1.1. Una prudente gestión macroeconómica fue de apoyo para la estabilidad macroeconómica en la antesala de la crisis de la COVID-19



Fuente: Estimaciones por parte de personal del Banco Mundial utilizando datos del Banco Central de Honduras y de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

Nota: Ingresos y egresos del sector público no financiero. CAB = saldo de cuenta corriente; f = pronóstico; p = preliminar.

Figura 1.2. La inversión extranjera directa financió el déficit de la cuenta corriente



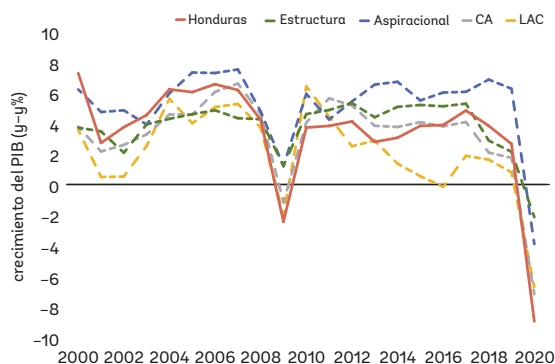
Fuente: Estimaciones por parte de personal del Banco Mundial utilizando datos del Banco Central de Honduras y de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

Nota: Ingresos y egresos del sector público no financiero. CAB = saldo de la cuenta corriente; f = pronóstico; p = preliminar.

Sin embargo, sigue habiendo una alta vulnerabilidad a las amenazas naturales y a los riesgos fiscales. Entre 1980 y 2020, los fenómenos meteorológicos extremos generaron pérdidas anuales promedio equivalentes a 2,3 por ciento del PIB, afectando rubros críticos, tales como transporte, telecomunicaciones, agua y saneamiento, salud y educación.⁵ Se prevé que el cambio climático intensificará los fenómenos climatológicos extremos y exacerbará sus impactos.⁶ Se estima que dichos acontecimientos representarán al menos 8,5 por ciento del PIB de 2020 en pasivos contingentes, con una probabilidad anual del 1,0 por ciento.⁷ Los efectos derivados del cambio climático que no sean atendidos tendrán consecuencias significativas para toda la sociedad y sectores económicos primordiales de Honduras, amenazando la seguridad alimentaria, el agua, la salud, el bienestar social y las posibilidades de crecimiento del país. Los huracanes y las sequías cada vez más intensas y frecuentes derivadas del cambio climático también tendrán un efecto negativo en el ya estresado sector energético. La deuda total y las contingencias de la convulsionada Empresa Nacional de Energía Eléctrica han ido creciendo rápidamente en la última década, alcanzando casi el 20 por ciento del PIB (2021) y representan una vulnerabilidad fiscal importante en Honduras.

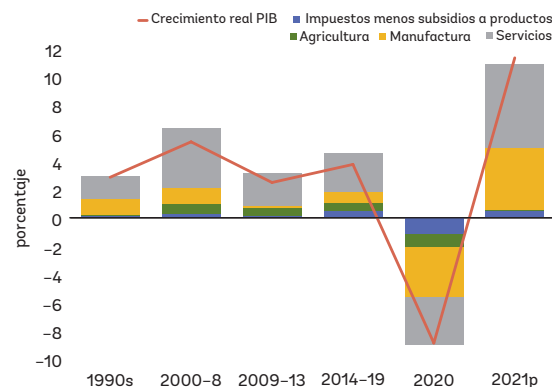
Los sustanciales riesgos fiscales que enfrenta el país, acompañados de una escasa gestión del riesgo y un gasto público deficiente y rígido, limitan la capacidad de Honduras para responder de forma eficiente y efectiva a los impactos externos. Deficiencias persistentes en el gasto público, especialmente en la factura salarial, han llevado a una política fiscal general acíclica que limita la capacidad del país de responder a los choques. Durante momentos de crisis, el gobierno recurrió de forma consistente a la aplicación de recortes a la ya relativamente baja inversión pública y a reasignaciones presupuestarias, lo cual tuvo repercusiones negativas en el gasto y en

Figura 1.3. El crecimiento de Honduras fue menor que el de sus países pares



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, cálculos por parte de personal del Banco Mundial.

Figura 1.4. Históricamente, el rubro de los servicios ha representado una gran parte del crecimiento



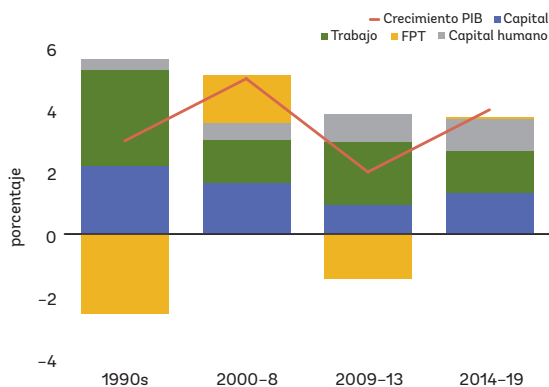
Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, cálculos por parte de personal del Banco Mundial.

otras áreas de prioridad y redujo la capacidad de planificar y monitorear el gasto en el mediano plazo. Además, el insuficiente nivel de ahorro privado nacional limita el potencial de inversión local y debilita aún más la resiliencia económica ante los choques. Estas rigideces, junto con una insuficiente gestión del riesgo fiscal y de los desastres naturales, inhibieron aún más la resiliencia del país ante los choques y desplazó la inversión pública productiva.⁸ A su vez, esto socavó el crecimiento a largo plazo y los esfuerzos en el ámbito de la reducción de la pobreza.

Dichas vulnerabilidades contribuyeron a tasas de crecimiento modestas que fueron insuficientes para reducir la pobreza y la desigualdad. El promedio del crecimiento real del PIB del país fue de 3,7 por ciento durante el período entre 2014-2019, siendo inferior a los niveles de crecimiento de sus pares estructurales (4,3 por ciento) y aspiracionales (6,2 por ciento, figura 1.3).⁹ El crecimiento fue de base amplia, con la mayor contribución proveniente del rubro de servicios (2,76 por ciento), manufactura (0,81 por ciento), y agricultura (0,51 por ciento, figura 1.4). El principal motor del crecimiento fue la acumulación de factores, ya que se disminuyó la productividad (figura 1.5). El crecimiento no mejoró significativamente los medios de subsistencia, tal como se refleja en el modesto incremento del PIB per cápita de USD \$2.206 en 2014 a USD \$2.574 en 2019. Entre 2014 y 2019, la reducción de la pobreza por debajo del umbral de pobreza oficial del país se mantuvo relativamente estancada. En 2019, 25,2 por ciento de la población vivía bajo pobreza extrema y casi la mitad (48,0 por ciento o 4,4 millones de personas) vivía en condiciones de pobreza, según los umbrales oficiales de pobreza.¹⁰ La desigualdad sigue siendo una de las más altas del hemisferio occidental, con un coeficiente de Gini de 49,9 en 2019, relativamente estática durante los últimos cinco años.

El consumo privado representó 85 por ciento del crecimiento de lado de la demanda de la economía, mientras que la contribución de las inversiones se mantuvo deprimida (figura 1.6). El consumo privado sigue siendo el factor determinante del crecimiento, gracias al incremento de la participación de la fuerza laboral y no a los incrementos de la productividad laboral. El incremento en las afluencias de las remesas, las cuales representaron 21,4 por ciento del PIB en

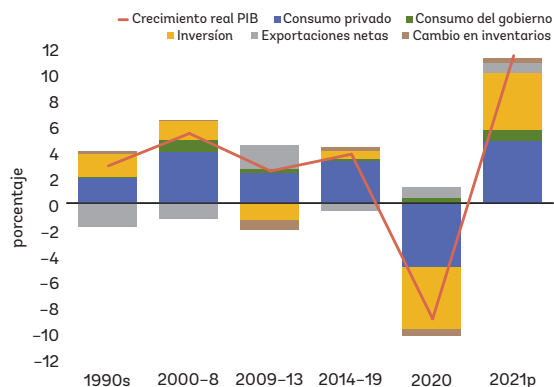
Figura 1.5. Crecimiento de Honduras impulsado por factores de producción



Fuente: Banco Central de Honduras, cálculos por parte de personal del Banco Mundial.

Nota: PIB = producto interno bruto; FPT = factor productividad total.

Figura 1.6. Crecimiento de Honduras impulsado por consumo privado



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Tabla Mundial Penn 10, cálculos por parte de personal del Banco Mundial.

2019 y cerca del 30 por ciento de los ingresos de los hogares más pobres receptores de remesas, impulsaron el consumo y por tanto el crecimiento. Sin embargo, la contribución de la inversión privada se mantuvo baja, con un promedio de 0,6 por ciento, socavada por los poco profundos mercados de capital y el débil ambiente normativo y comercial del país. Si bien la estructura financiera de Honduras mejoró recientemente y el crédito nacional al sector privado aumentó de 55 por ciento del PIB en 2014 a 63,9 por ciento en 2019, ubicando así a Honduras en términos generales en línea con la mayoría de sus pares regionales, el acceso al crédito y a los instrumentos financieros para las empresas, bancos, e inversionistas, siguió siendo limitado.¹¹

La reciente desaceleración de flujos de inversión y comercio internacional, combinada con limitados efectos intersectoriales, ha afectado negativamente el crecimiento. El promedio de los ingresos netos provenientes de la IED fue de 5,7 por ciento del PIB durante el periodo 2014-2019, muy por encima del promedio de la región de América Latina y el Caribe de 3,7 por ciento. El promedio de los flujos de comercio internacional fue de 103,9 por ciento del PIB durante el mismo período, más del doble que el promedio de 45,3 por ciento para la región de LAC. Sin embargo, tanto la inversión privada como el comercio internacional, incluyendo el sector de maquila, sufrieron una desaceleración en comparación con el período comprendido entre 2010-2015.¹² Asimismo, habiéndose concentrado en el rubro de la maquila, que representa en torno al 60 por ciento del total de la IED del país, el comercio internacional y la inversión generaron pocos efectos intersectoriales. Esto erosionó los potenciales efectos de crecimiento de la inversión extranjera, limitó el desarrollo de nuevas oportunidades y exacerbó aún más los limitados avances en materia de productividad.¹³

La pandemia de COVID-19 y los huracanes consecutivos Eta e Iota afectaron significativamente la economía hondureña. La crisis de 2020 afectó a Honduras más que a otros países de la región y otros países en desarrollo a nivel mundial en medio de un contexto político y de gobernanza más complejo.¹⁴ El PIB real se contrajo por una cifra récord de 9 por ciento en

2020. Además, ambos huracanes afectaron cerca de 4,7 millones de personas (48 por ciento de la población) con costos sociales y económicos en torno a los USD \$1,8 miles de millones (7,5 por ciento del PIB de 2020) con daños a tierras, cultivos e infraestructura productiva clave. La producción se contrajo básicamente en todos los sectores, particularmente en los orientados a la exportación, debido a la pandemia (agricultura, textiles), así como en el rubro de transporte, infraestructura local, agricultura y vivienda debido a los huracanes (ver recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Efectos de la COVID-19 y los huracanes Eta e Iota en la economía hondureña

- Las cadenas de suministro sufrieron alteraciones a nivel mundial. Estas alteraciones redujeron la disponibilidad de bienes intermedios y de capital debido a las medidas de confinamiento y a las interrupciones en el transporte. En 2020, la producción en el rubro agrícola e industrial (incluyendo la maquila) se contrajo en 6,3 y 14,3 por ciento interanualmente, respectivamente. Las importaciones de Honduras se redujeron en 18,5 por ciento, reflejando también menores niveles de poder adquisitivo y demanda nacional debido a la crisis.
- La demanda de exportaciones se debilitó (incluyendo los rubros de textiles, confección y café). Una demanda externa más lenta, un estricto confinamiento en el país, la pérdida de cosechas y la afectación de la infraestructura debido a los huracanes, acompañado de la interrupción del suministro de los insumos, generó una reducción de 20,3 por ciento de las exportaciones en 2020. Específicamente, la desaceleración del mercado de consumo en EE.UU. ha provocado que las principales marcas y minoristas vinculados a las maquilas cancelen o retrasen sus pedidos a sus proveedores hondureños. Las exportaciones en el rubro de la maquila sufrieron una caída del 41 por ciento en el primer semestre de 2020, reflejando principalmente una caída de las exportaciones del rubro de la confección. Una actividad económica más lenta ha reducido el ingreso de los productores y de los pequeños agricultores, erosionando su poder adquisitivo y amenazando su solvencia.
- Los flujos de remesas y de inversión extranjera sufrieron una reducción. Aunque en 2020 hubo un incremento de las remesas sobre una base anual, pasando de USD \$5,4 miles de millones en 2019 a USD \$5,6 miles de millones en 2020, el crecimiento de los flujos de remesas sufrió una marcada desaceleración. Una débil demanda externa y la incertidumbre política durante las elecciones presidenciales de 2021 contribuyeron a desacelerar la inversión extranjera directa (concentrada primordialmente en el rubro de la maquila).
- El choque externo se ha visto agravado por un choque interno incluso más fuerte en la oferta y la demanda, sobrecargando significativamente la economía e imponiendo un estrés financiero significativo sobre los hogares y la micro, pequeña y mediana empresa. Los rubros más afectados abarcan bienes y servicios de consumo no esenciales, tales como la producción de muebles, la manufactura liviana, y el turismo. Las empresas formales reportaron una importante contracción de las ventas y los ingresos entre 2019 y 2020, y hubo una significativa reducción en la cantidad de empresas que presentaron declaraciones de impuestos al valor agregado. Las pequeñas empresas estuvieron entre las más afectadas, especialmente en el rubro de servicios.

Los niveles más altos de desempleo y la desaceleración de los flujos de remesas redujeron los ingresos de los hogares y el consumo nacional. Las estrictas medidas de confinamiento redujeron la oferta y la demanda en la economía y afectaron de forma negativa la rentabilidad de las empresas, el empleo y los ingresos. Para finales de 2020, 10,2 por ciento de las empresas habían cerrado permanentemente y apenas 16,2 por ciento habían logrado retornar a su nivel de operaciones prepandemia a inicios de 2021.¹⁵ Cerca de 400.000 personas perdieron sus trabajos en 2020, la mayoría en el rubro de manufactura y servicios. Se estima que la pobreza (umbral de USD \$5,50) aumentó de 6,4 puntos porcentuales en 2020 a 55,4 por ciento, ya que los programas de emergencia tuvieron un impacto paliativo relativamente pequeño. El crecimiento en el rubro de remesas sufrió una desaceleración de 3,8 por ciento (interanualmente) en 2020 de 13 por ciento (interanualmente) en 2019, compensando apenas parcialmente por la pérdida de ingresos. Como resultado de esto, el consumo privado disminuyó en 6,4 por ciento en 2020.

Honduras ha implementado políticas focalizadas para amortiguar el efecto de ambos choques en la actividad económica y en los medios de subsistencia. En respuesta a la crisis, el gobierno implementó un plan de contención y respuesta, proporcionando apoyo focalizado a la micro, pequeña, y mediana empresa, y adoptó un plan de rescate económico y un plan a largo plazo para la reconstrucción y el desarrollo sostenible. Estas acciones tenían como objetivo reconstruir los activos productivos y la infraestructura, el fortalecimiento de la sostenibilidad de la economía y la resiliencia ante las amenazas naturales, y la ampliación de los programas de protección social. Honduras focalizó sus esfuerzos de corto plazo en la respuesta a la emergencia en el sector salud, atendiendo simultáneamente los hogares vulnerables y las empresas afectadas, proporcionándoles apoyo con liquidez, transferencias, medidas de indulgencia y alivios crediticios, así como reconstrucción en la fase posterior a las tormentas. Los relativamente bajos niveles de déficit y deuda pública del país, acompañados de un buen acceso a financiamiento concesional, permitieron una respuesta contracíclica. Las medidas fiscales incluyeron:

- En 2020, se activó la cláusula de escape de la LRF, con posteriores revisiones al alza de los límites de déficit del sector público no financiero (SPNF) para 2020-2022.
- Se autorizó un nuevo endeudamiento por USD \$2.500 millones (10 por ciento del PIB) para 2020-2021 y un endeudamiento adicional de hasta USD \$2.000 millones para 2022-2023.
- Se reasignaron gastos no prioritarios para financiar gastos de emergencia. El aumento del gasto social y de atención médica se estimó en alrededor del 1,8 por ciento del PIB y el gasto en desastres naturales se estimó en 0,2 % del PIB en 2020.
- Se introdujeron medidas de ingresos para apoyar a las empresas a través de alivios fiscales, exenciones temporales e indulgencias, incluyendo pagos anticipados del impuesto sobre la renta de las empresas, créditos fiscales únicos para las empresas que mantuvieron sus niveles de empleo antes de la crisis y exenciones temporales de impuestos al valor agregado (IVA) para suministros médicos. Los pagos de impuestos sobre la renta y las contribuciones sociales fueron diferidos para finales de 2020 y 2021, y se diferieron los pagos del IVA para las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) que cerraron durante el confinamiento.
- Las transferencias o indulgencias a personas naturales incluyeron beneficios de desempleo para trabajadores formales, transferencias en efectivo de Lps. 2.000 por mes (alrededor de

USD \$81) para trabajadores informales y entrega de alimentos y otros suministros básicos a más de 1 millón de hogares pobres.

- A principios de 2022, se aprobó el retiro de USD \$335 millones de los Derechos Especiales de Giro del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las medidas en materia de política monetaria y financiera proporcionaron un estímulo y respaldo adicional de liquidez. El apoyo incluyó las siguientes medidas:

- El BCH recortó la tasa establecida en la política en 250 puntos base de 5,5 por ciento en enero de 2020 a 3 por ciento en noviembre de 2020, suspendió las operaciones de absorción de liquidez y redujo el margen de su facilidad crediticia de emergencia y operaciones de recompra sobre la tasa establecida en la política.
- El BCH implementó dos planes de garantía de crédito creados para incentivar el otorgamiento de crédito durante la pandemia y la recuperación postpandemia, los cuales también han contribuido a conservar la estabilidad del sistema financiero.
- El BCH redujo temporalmente los requisitos de encaje legal para los depósitos en moneda nacional de los bancos comerciales del 12 al 9 por ciento, al tiempo que reintrodujo inversiones temporales obligatorias del 3 por ciento respaldadas por nuevos créditos a micro y pequeñas empresas, apoyados por el esquema de garantía y créditos de instituciones financieras.
- El Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI) otorgó aproximadamente el 1 por ciento del PIB en garantías para préstamos a PYMEs y otras empresas.
- Las instituciones financieras suspendieron temporalmente el servicio de la deuda de las empresas con restricciones de liquidez y de las personas naturales cuyos ingresos se vieron afectados por la pandemia y los huracanes.
- Los bancos comerciales establecieron un plan de reestructuración de préstamos para las PYMEs.

Después de la histórica contracción, el PIB real de Honduras alcanzó su nivel anterior a la crisis en 2021. El PIB real creció un 12,6 por ciento interanualmente en 2021, inducido por el consumo privado alimentado por las remesas y la inversión asociada con las actividades de reconstrucción y una sólida demanda en el rubro de las exportaciones. El repunte de la actividad económica fue liderado por un fuerte despunte en los rubros de manufactura y servicios, mientras que la recuperación en el sector agrícola fue moderada en medio de graves daños a los cultivos y las tierras. El crecimiento de las remesas (24,3 por ciento del PIB en 2021) se aceleró en un 19,6 por ciento interanualmente en 2021. Sin embargo, a mediados de 2021, alrededor del 41 por ciento de los hogares reportaron ingresos por debajo del nivel previo a la pandemia, ya que aproximadamente uno de cada tres trabajadores en Honduras perdió el trabajo que tenía previo a la pandemia. Se estima que la pobreza (umbral de USD \$5,50) disminuyó en 2021 al 49,2 por ciento, aún por encima del umbral existente previo a la crisis. Sin embargo, la clase media (USD \$13–USD \$70 por día en paridad de poder adquisitivo de 2011) se recuperó a su nivel previo a la crisis de 17,9 por ciento en 2021, luego de una caída de 3,6 puntos porcentuales al comienzo de la pandemia en 2020. Las vacunas ayudaron a frenar la propagación del COVID-19 y afianzaron la

reactivación de las actividades internas en 2021. A finales de abril de 2022, el 49 por ciento de la población ya estaba completamente vacunada.

Se prevé que el crecimiento se moderará para alinearse con el crecimiento potencial del PIB. Se prevé que el crecimiento real del PIB se moderará a una tasa anual promedio de 3,5 por ciento en el mediano plazo, convergiendo lentamente a su potencial a medida que la demanda mundial se modere y el apoyo destinado a la crisis vaya mermando progresivamente (Tabla 1.1). Se prevé que la desaceleración en las incidencias de COVID-19 junto con una efectiva implementación de la vacunación fortalecerán las actividades a lo interno del país. Honduras prevé que la tasa de vacunación alcanzará el 81,5 por ciento para finales de 2022 y que las vacunas estarán disponibles en 2023 de manera generalizada. Se prevé que el crecimiento económico será impulsado por un consumo privado contenido debido a una lenta recuperación del mercado laboral. Las remesas seguirán impulsando el consumo interno, aunque a un ritmo más lento debido a la estabilización del crecimiento en EE.UU. y al aumento de los precios de las materias primas por la guerra en Ucrania. Se espera que el sector agrícola se recupere, pero seguirá siendo vulnerable a la demanda de importaciones de EE.UU. y a los peligros naturales inducidos por el clima. Se prevé que el sector de servicios crecerá en línea con el consumo privado en 2022, respaldado por una mayor actividad interna en medio del despliegue de las campañas de vacunación. En el contexto de escasez en la cadena de suministros, se prevé que el sector manufacturero crecerá un 1,3 por ciento en 2022. Se prevé que el índice de pobreza (umbral de USD \$5,50) disminuirá a 46,8 por ciento para 2024.

Se pronostia que las presiones inflacionarias generarán una inflación promedio superior a la meta en 2022 antes de replegarse por debajo del 5 por ciento en 2023. Aunque contenida por una tasa cambiaria relativamente estable, la inflación se aceleró a 6,9 por ciento interanualmente en marzo de 2022, por encima de la banda meta del BCH (4 por ciento \pm 1 por ciento), en un contexto de precios más altos en los alimentos y la energía y una fuerte demanda interna. Las presiones inflacionarias han sido reforzadas por problemas en la cadena de suministros en conexión con la pandemia y el conflicto en Ucrania. El alza en los precios de los alimentos y la gasolina implican un riesgo para la reducción de la pobreza, ya que representan una mayor porción del gasto de los hogares en el extremo inferior de la distribución. Se prevé que el BCH comenzará a aplicar restricciones monetarias en el corto plazo para garantizar que la inflación permanezca anclada dentro de la banda meta en el mediano plazo.

Se proyecta que la posición externa de Honduras se mantendrá sólida, respaldada por las remesas y el financiamiento externo no generador de deuda. Tras registrar un superávit histórico de 2,9 por ciento del PBI en 2020 en medio de una fuerte contracción de las importaciones, la cuenta corriente se revirtió a un déficit en 2021 y se prevé que a mediano plazo rondará el 4 por ciento. Se prevé que, en cierta medida, los riesgos para la estabilidad externa sean mitigados por la IED, que financia en gran medida el déficit en cuenta corriente. Con la ayuda de fuertes remesas y financiamiento externo, se prevé que las reservas internacionales se mantendrán sólidas en el mediano plazo, cubriendo cómodamente alrededor de 8 meses de importaciones en los demás rubros distintos a la maquila.

Tabla 1.1. Proyecciones e indicadores macroeconómicos seleccionados en Honduras, 2015–2024

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021p	2022f	2023f	2024f
Economía real (cambio porcentual)										
PIB	3,8	3,9	4,8	3,8	2,7	-9,0	12,6	3,2	3,6	3,7
Agricultura	2,6	4,8	10,3	2,6	-1,0	-6,3	0,4	5,2	4,1	3,1
Manufactura	4,2	3,7	4,5	4,1	1,8	-14,3	20,1	1,3	4,7	4,8
Servicios	4,0	3,8	3,6	4,1	4,0	-7,2	12,7	3,6	3,0	3,3
Consumo del gobierno	2,1	4,4	1,4	1,0	1,7	2,9	9,3	-2,9	-3,5	1,8
Consumo privado	3,9	4,0	5,2	5,5	4,7	-6,4	15,3	4,4	3,6	3,2
Conformación bruta de capital	12,3	-7,4	11,2	7,3	-5,2	-23,8	33,1	6,3	5,3	5,3
Exportación de productos y servicios	2,9	0,9	4,9	1,4	2,4	-20,3	20,7	6,6	4,9	4,1
Importación de productos y servicios	8,5	-1,6	7,2	4,5	-2,4	-18,5	33,0	3,8	3,8	3,6
Precios del Consumidor (fin del periodo)	3,2	2,7	3,9	4,3	4,4	3,5	4,5	5,5	5,0	4,0
Cuentas fiscales (porcentaje del PIB)										
Ingresos distintos a intereses y subvenciones	29,9	30,4	30,3	29,9	29,7	26,5	28,4	26,8	26,6	25,8
De los cuales: ingresos fiscales	17,4	18,9	18,2	18,4	18,3	15,5	17,9	16,9	16,7	16,4
Total gastos no-financieros	29,8	30,1	30,2	29,9	29,5	30,7	30,7	27,8	26,2	25,1
Gastos Corrientes	24,3	24,1	23,9	23,5	24,0	25,8	25,2	22,9	21,7	20,7
Gasto de capital	5,5	5,9	6,3	6,4	5,5	4,9	5,5	4,9	4,5	4,4
Saldo primario	0,1	0,3	0,1	0,0	0,2	-4,2	-2,3	-1,0	0,5	0,7
Pagos de interés	1,6	2,0	1,7	2,2	2,6	2,8	3,1	3,2	3,2	3,4
Balance general	-0,4	0,2	-0,3	-0,8	-0,9	-5,5	-3,7	-2,3	-1,0	-1,0
Balanza de pagos										
Balanza comercial	-16,3	-14,2	-15,4	-20,5	-18,5	-16,3	-22,3	-20,7	-19,9	-19,4
Saldo de cuenta corriente	-4,4	-2,4	-1,1	-6,5	-2,7	2,9	-5,2	-4,1	-3,8	-3,2
Inversión extranjera directa neta	4,6	4,2	4,5	3,7	2,0	1,6	1,2	2,8	3,1	2,9

Fuentes: estimaciones por parte de personal del Banco Mundial con base en datos del Banco Central de Honduras y la Secretaría de Finanzas a marzo de 2022.

Nota: p = preliminar; f = pronóstico.

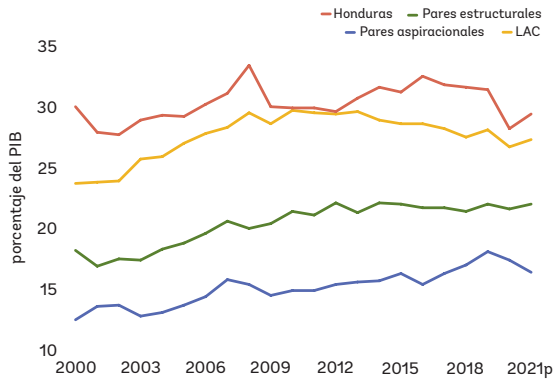
Los riesgos para las perspectivas de crecimiento siguen siendo a la baja. Los fenómenos meteorológicos extremos tienen el potencial de provocar daños a la infraestructura, grandes pérdidas agrícolas, reducción de las exportaciones y menos crecimiento. Una recuperación global más lenta en medio de una prolongada pandemia y nuevas olas de COVID-19 junto con escasez en las cadenas de suministro, podrían debilitar el ritmo de recuperación de Honduras. La incertidumbre global derivada de la invasión de Ucrania por parte de la Federación Rusa podría generar fugas financieras o presiones inflacionarias adicionales (en concreto, en los rubros de energía y alimentos). Las crecientes presiones inflacionarias o una normalización acelerada de la política monetaria en EE.UU. podrían generar la necesidad que el BCH acelere aún más los aumentos de las tasas de interés. A nivel nacional, una débil posición legislativa del partido de gobierno y la fragmentación política podrían retrasar el avance de reformas fiscales, sociales y estructurales y, aunado a problemas con la ejecución presupuestaria, debilitar el crecimiento y representar un riesgo para la estabilidad macroeconómica generando retrasos en materia de reformas. El persistente déficit de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) amenaza la posición fiscal de Honduras. Acumulativamente, estos riesgos podrían afectar negativamente la economía, especialmente de los hogares pobres que dependen en gran medida de la producción agrícola y de los ingresos de las remesas. Estos shocks también podrían sumar presiones fiscales excesivas, lo que daría lugar a más desfases fiscales, lo que podría frustrar los esfuerzos por contener el crecimiento de la deuda y desplazar aún más el crecimiento impulsado por el sector privado en una fase posterior a la crisis.

1.2 Evolución y composición de los ingresos del gobierno

Honduras recaudó muchos más ingresos fiscales que sus países pares estructurales y aspiracionales.¹⁶ Los ingresos totales y las subvenciones promediaron 31,5 por ciento del PIB entre 2014 y 2019 y alcanzaron alrededor de 15,2 puntos porcentuales más que los pares aspiracionales de Honduras, casi 9,9 puntos porcentuales por encima de sus pares estructurales y 3,4 puntos porcentuales por encima del promedio de los países de la región de América Latina. (figura 1.7). En 2019, la carga fiscal de Honduras fue la más alta entre los países centroamericanos, con tasas levemente más altas en el caso del IVA y el impuesto sobre la renta de personas naturales, manteniendo el impuesto sobre la renta de sociedades en 25 por ciento, el más bajo de la región (figuras 1.9–1.14). Si bien en Honduras la relación ingresos fiscales - PIB está muy por encima de sus pares estructurales y aspiracionales, existe potencial para una mayor movilización de ingresos fiscales, especialmente dada la alta tasa de informalidad en Honduras, la cual ronda en torno al 74,5 por ciento del rubro laboral.¹⁷

Entre 2014 y 2019, los ingresos totales del gobierno con relación al PIB se mantuvieron relativamente estables; sin embargo, hubo cambios en la composición de los ingresos. Los ingresos nominales totales del SPNF crecieron en promedio un 9 por ciento anual, en términos generales en línea con el crecimiento nominal promedio del PIB del 8,5 por ciento, y ascendieron a 31,2 por ciento del PIB en 2019, sin cambios con respecto a 2014. A continuación, los principales cambios en la composición de los ingresos:

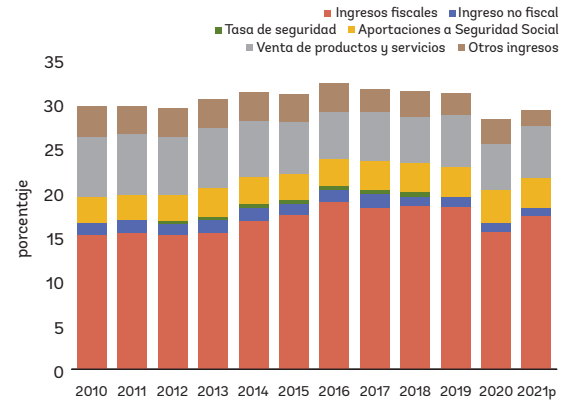
Figura 1.7. Ingresos de Honduras con relación a sus países pares



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas.

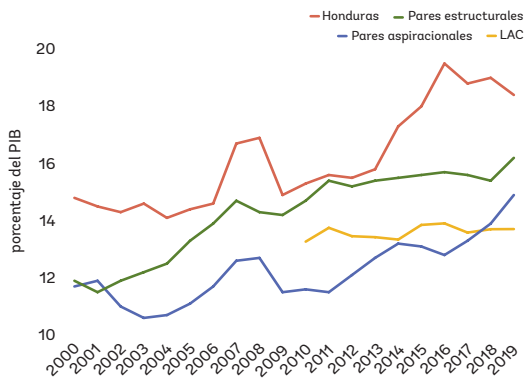
Nota: LAC = América Latina y el Caribe.

Figura 1.8. Composición de los ingresos



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas.

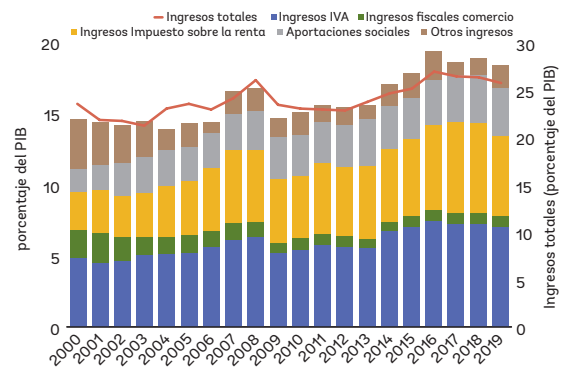
Figura 1.9. Ingresos fiscales de Honduras con relación a sus países pares y LAC



Fuente: Cálculos del personal con base en Datos Longitudinales de Ingresos Mundiales (WoRLD), FMI, <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>.

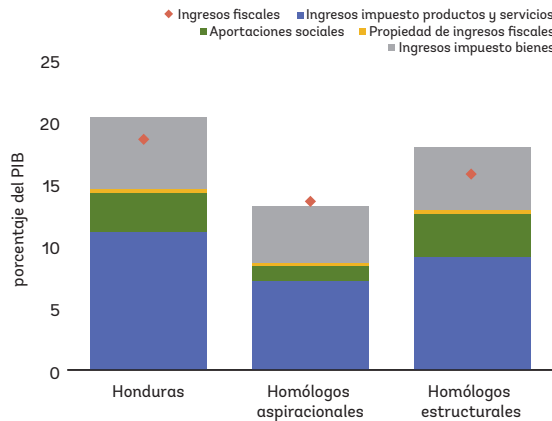
Nota: LAC = América Latina y el Caribe; * = datos sobre Camboya a inicios de 2002.

Figura 1.10. Composición de los ingresos fiscales de Honduras



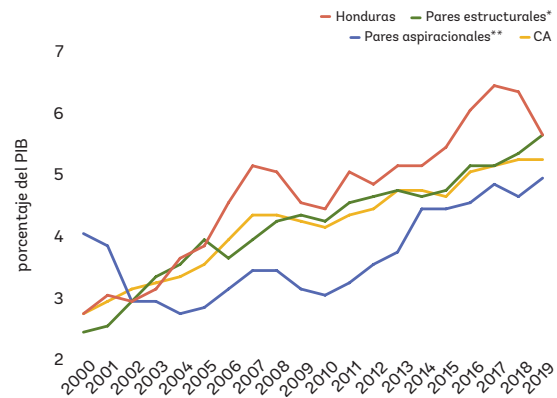
Fuente: Datos Longitudinales de Ingresos Mundiales (WoRLD), FMI, <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>.

Figura 1.11. Ingresos fiscales de Honduras con relación a sus países pares y LAC, promedios de 2014–2019



Fuente: Cálculos del personal con base en Datos Longitudinales de Ingresos Mundiales (WoRLD), FMI, <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>.

Figura 1.12. Ingresos por impuestos sobre la renta como porcentaje del PIB: Honduras y países pares



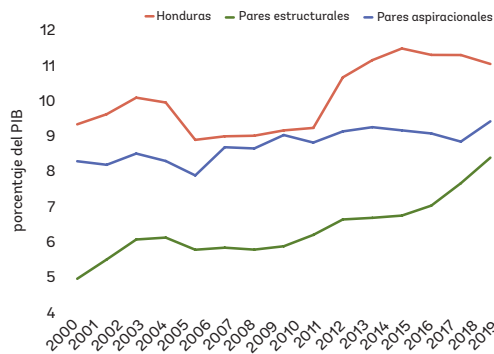
Fuente: Cálculos del personal con base en Datos Longitudinales de Ingresos Mundiales (WoRLD), FMI, <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>.

Nota: CA = Centro América; DR = República Dominicana.

*Los datos de la República Democrática de Laos inician en 2006.

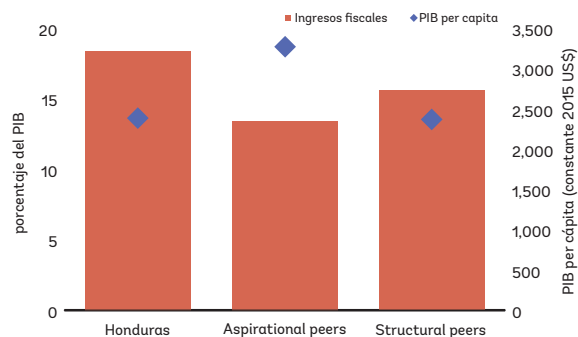
**Los datos de Benín inician en 2001 y los datos de Camboya inician en 2002.

Figura 1.13. Impuestos sobre productos y servicios, Honduras y países pares (2014–2019)



Fuente: Cálculos del personal con base en Datos Longitudinales de Ingresos Mundiales (WoRLD), FMI, <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>.

Figura 1.14. Impuesto y PIB versus PIB per cápita (2014–2019)



Fuente: Cálculos del personal con base en Datos Longitudinales de Ingresos Mundiales (WoRLD), FMI, <https://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78>, and Indicadores de Desarrollo Mundial.

- Los ingresos fiscales nominales crecieron más rápido que el PIB nominal y los ingresos totales, a un promedio de 12 por ciento anual. Por lo tanto, la relación impuestos-PIB aumentó en un 1,6% del PIB entre 2014 y 2019, de un 16,7% en 2014 a un 18,3% en 2019 (figura 1.8).
- Los ingresos nominales de los impuestos directos tuvieron un crecimiento más rápido que los impuestos indirectos, con un promedio de 9,7 por ciento contra un 8,7 por ciento para estos últimos.
- Los ingresos del IVA fueron el elemento fiscal de más rápido crecimiento, con un aumento de los ingresos nominales de un 13,5 por ciento en promedio anual desde 2014, hasta un 7 por ciento del PIB en 2019. El segundo rubro fiscal de más rápido crecimiento fue el ingreso por impuesto sobre la renta, seguido por el ingreso por impuesto al comercio, con un crecimiento del ingreso nominal en promedio de 10,5 y 10,2 por ciento anual.
- La reforma fiscal de 2014 facilitó el aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta y del IVA, con la que se creó el impuesto mínimo alternativo y aumentó la tasa del IVA.¹⁸ La creación de una nueva administración tributaria (*Servicio de Administración de Rentas - SAR*) en 2015 y la aplicación de la legislación contra el lavado de activos para judicializar los casos de fraude fiscal, también contribuyeron a incrementar los ingresos fiscales.
- El elemento en el rubro de ingresos no-fiscales de más rápido crecimiento fueron las contribuciones a la seguridad social, con un aumento promedio de alrededor de 9 por ciento durante el periodo comprendido entre 2014-2019, seguido de las ventas de productos y servicios, con un crecimiento promedio de 6,4 por ciento. Sin embargo, con respecto al PIB, este último representó casi el doble de los ingresos por contribuciones sociales, en torno al 6 por ciento del PIB en 2019.

Gracias a los avances en la recaudación de impuestos, en 2019 la participación de los impuestos en los ingresos totales ascendió a un 59 por ciento. Los impuestos indirectos constituyeron la mayor parte de los ingresos fiscales con un 11,9 por ciento del PIB en 2019, a pesar de crecer a un ritmo más lento, lo que refleja la importancia económica del consumo. Los impuestos directos representaron aproximadamente el 6,5 por ciento del PIB en 2019. Los ingresos por IVA fueron el elemento tributario más importante, representando el 7 por ciento del PIB, seguidos por los ingresos por impuestos sobre la renta con un 5,6 por ciento del PIB. Entre los ingresos no tributarios, las ventas de productos y servicios aportaron un 5,8 por ciento del PIB y las contribuciones a la seguridad social rondaron en torno a un 3,4 por ciento del PIB.

No obstante, los cambios en el código tributario y las generalizadas exenciones y amnistías tributarias dificultan la eficacia del sistema tributario. La eliminación gradual del impuesto a la renta mínima y los cambios en el código tributario a partir de 2017, incluyendo el incremento de los ingresos brutos exentos del impuesto a la renta de sociedades mercantiles, generan efectos negativos para la recaudación de impuestos en el mediano plazo y aumentaron la regresividad del sistema tributario. Honduras también tiene uno de los niveles más altos de gasto fiscal del mundo, con un 6,8 por ciento del PIB, aproximadamente el 60 por ciento, el cual se explica por las exenciones asociadas al IVA y los regímenes especiales de impuestos sobre la renta e impuestos especiales (recuadro 1.2).¹⁹ Estas características socavan la base de ingresos y la eficiencia del sistema tributario, no promueven la transparencia o la previsibilidad y aumentan la evasión fiscal.

Recuadro 1.2. Créditos e incentivos fiscales en Honduras, 2019

Empleo: Las sociedades o personas naturales que crean cinco o más nuevos puestos de trabajo reciben créditos fiscales equivalentes al 10 por ciento del salario mínimo anual por cada nuevo empleado.

- *Ley de Promoción de las Exportaciones.* Los beneficios fiscales consisten en exenciones fiscales para las industrias de exportación, exención del impuesto a la exportación para todas las exportaciones no tradicionales, tratamiento libre de impuestos para las materias primas y los componentes importados, y un período de gracia de 10 años en el impuesto sobre la renta para las industrias que exportan productos no tradicionales a los mercados internacionales. Podrán acogerse a los beneficios las personas naturales y jurídicas que utilicen maquinaria y equipo para ensamblar o transformar productos o prestar servicios para su exportación a países no Centroamericanos. Se aplica una ley de importación temporal a las empresas que operen fuera de las zonas francas designadas del país pero que exporten el 100 por ciento de la producción a mercados fuera de la región centroamericana. La ley contempla la importación libre de impuestos de los equipos y las materias requeridas.
- *Ley de Zonas de Libre Comercio.* Las empresas que operen dentro de zonas francas designadas (ZLC) están exentas del impuesto sobre la renta, del impuesto sobre las ventas, de los derechos de aduana y califican para algunos impuestos municipales. Otros incentivos generales que se otorgan en una zona franca son la conversión de moneda sin restricciones; importación libre de impuestos de toda la maquinaria de producción, otros equipos, accesorios, repuestos, materias primas y suministros; repatriación irrestricta de utilidades y capitales en cualquier momento; y otros.
- *Zonas Industriales de Procesamiento para la Exportación (ZIPs).* Las ZIPs se crearon para promover las industrias manufactureras y de servicios dedicadas exclusivamente a la exportación. Una empresa ZIP disfruta de exenciones del impuesto a la exportación para todas las exportaciones no tradicionales, reintegro o trato libre de impuestos para las materias primas y componentes importados, y exención del impuesto sobre la renta durante 20 años y de los impuestos municipales durante 10 años.
- *Ley de Fomento a los Centros de Atención de Llamadas y Tercerización de Servicios Empresariales (BPOs por sus siglas en inglés).* Esta ley otorga una exención fiscal a la importación de herramientas, repuestos, accesorios, muebles y equipos de oficina, y todos los bienes relacionados con el negocio activo de una empresa. También proporciona una exención del impuesto sobre la renta sobre los ingresos de todas las actividades comerciales realizadas dentro de las Zonas de Libre Comercio. La normativa para las Zonas de Libre Comercio abarca a las empresas de servicios internacionales (por ejemplo, BPOs, centros de atención telefónica, centros de contacto y centros de servicios compartidos) las cuales tendrán la misma exoneración tributaria prevista por este régimen.
- *Generación de Energía Renovable.* Las personas naturales y jurídicas dedicadas a la generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovable disfrutan de la exención del impuesto sobre la venta, exención de todos los derechos de importación, exención del impuesto sobre la renta por un período de 10 años para proyectos que generen 50 megavatios o más, y exención de retenciones fiscales

aplicadas a personas naturales o sociedades extranjeras que presten servicios relacionados con el proyecto energético.

- *Promoción de las Inversiones.* A los proyectos de inversión que sean de interés prioritario se les podrá otorgar un plazo de amortización de hasta cinco años para gastos preoperativos.
- *Programa de Amnistía Fiscal.* Este programa permite a los contribuyentes presentar declaraciones juradas y declaraciones informativas y modificar declaraciones ya presentadas sin la imposición de penalizaciones, recargos e intereses sobre los impuestos generados hasta el 31 de diciembre de 2017. Las obligaciones tributarias incurridas deberán corresponder a los años fiscales 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 (período de amnistía), mientras que las obligaciones aduaneras deberían corresponder a los ejercicios fiscales 2014, 2015, 2016 y 2017. El plazo para aplicar a este programa ha sido objeto de ampliaciones periódicas. No obstante, según la Consulta del Artículo IV de 2019 del Fondo Monetario Internacional, las autoridades no tienen previsto emitir nuevas amnistías fiscales.
- *Incentivos Fiscales para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).* Se otorgan incentivos a las PYMES que se formalicen durante un período de 12 meses a partir del 28 de noviembre de 2018. El incentivo fiscal, otorgado por un período de cinco años, es la exención del impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio neto, el aporte solidario y el impuesto municipal por licencia para operar como empresa.

Fuente: Buró Internacional de Documentación Fiscal Guías Tributarias por País con base en información disponible al 1ro de enero de 2019, <http://www.ibfd.org/content-solutions/tax-research-platform>.

Se presentó ante el Congreso un proyecto de ley para agilizar las exenciones tributarias eliminando las exenciones en rubros como el turismo rural, las zonas especiales de turismo y energía renovable.

La alta dependencia en impuestos indirectos tiene el potencial de afectar de manera desproporcional a las personas afectadas por la pobreza del país. La derogación del impuesto mínimo sobre la renta y las numerosas exenciones, así como una tasa impositiva comparativamente baja sobre las sociedades mercantiles, favorece la generación de ingresos en los cuartiles superiores de la distribución. Sin embargo, los impuestos indirectos se aplican de manera más amplia y afectan más a los pobres, quienes gastan una mayor porción de sus ingresos en productos básicos de consumo, por ejemplo, en alimentos. La fuerte dependencia en impuestos indirectos también expone al gobierno a posibles déficits de ingresos al surgir contracciones económicas como las experimentadas después de 2019.

En 2020, la crisis de la COVID-19 y los huracanes provocaron una significativa caída en los ingresos fiscales en medio de una caída en la actividad económica. Las estimaciones sugieren que los ingresos fiscales nominales totales se redujeron en casi 20 por ciento. Debido al confinamiento a nivel nacional y de los principales socios comerciales, se prevé que los ingresos derivados del impuesto al comercio registren la mayor disminución nominal en 2020, en más del

24 por ciento. Se estima que los ingresos por impuestos sobre la renta y la recaudación del IVA han disminuido en un 20 por ciento y un 10 por ciento, respectivamente. Finalmente, la recaudación de impuestos sobre bienes inmuebles sufrió una disminución en torno al 16 por ciento, no obstante, sólo representó una porción mínima de los ingresos fiscales. La caída en otros ingresos no tributarios fue menos pronunciada, con estimaciones que sugieren que las contribuciones a la seguridad social se contrajeron en alrededor de un 3 por ciento.

La disminución comparativamente grande en la recaudación de impuestos en 2020 cambió la composición de los ingresos de nuevo en la dirección de ingresos no tributarios. La participación de los impuestos en los ingresos totales disminuyó de un 59 por ciento en 2019 a un 55 por ciento en 2020, es decir, a un 15,5 por ciento del PIB, lo cual apenas representa un 770 por ciento del monto presupuestado. La participación de los impuestos indirectos en los ingresos totales disminuyó aproximadamente en 2,6 puntos porcentuales, equivalente a un 9,9 por ciento del PIB. Las disminuciones de los impuestos directos fueron menos pronunciadas: 0,8 puntos porcentuales a 56 por ciento del PIB. En consecuencia, la participación de los ingresos no tributarios aumentó aproximadamente a 45 por ciento de los ingresos totales, o bien, un 12,5 por ciento del PIB.

En el futuro, los esfuerzos de movilización de ingresos en Honduras deberían mejorar el sistema tributario, incrementando la eficiencia, gobernanza y observancia fiscal. Para evitar efectos negativos del crecimiento a través de tasas impositivas directas más altas y efectos distributivos negativos a través de impuestos al consumo aún más altos, las autoridades podrían enfocarse en ampliar la base impositiva, eliminar las exenciones de impuestos, mejorar la progresividad y fortalecer la aplicación y la administración. Es posible incrementar los ingresos fiscales aumentando la progresividad de los impuestos directos destinados a abordar temas en materia de justicia y equidad, lo que podría impulsar la tasa de cumplimiento y generar confianza en los contribuyentes. En 2019, la Secretaría de Finanzas anunció un proyecto de decreto para modificar las normas relativas a los incentivos y las exenciones fiscales. El Congreso también aprobó el uso de notificaciones electrónicas a los contribuyentes, un paso importante encaminado a incrementar el cumplimiento tributario. Se han logrado avances en áreas trascendentales, incluyendo la base de contribuyentes registrados, el cumplimiento voluntario, la presentación y el pago de declaraciones y la precisión de la información consignada en las declaraciones de impuestos.²⁰ Es menester que las autoridades cuenten con una estrategia para aumentar los ingresos, lo cual abarca la tarea de revisar las exenciones y examinar deficiencias importantes en la gestión de los ingresos, la rendición de cuentas y la transparencia, así como las prácticas administrativas (véase el recuadro 1.3).

La base del impuesto sobre bienes inmuebles ha sido poco explorada en el país. Los impuestos sobre los bienes inmuebles y la tierra son impuestos locales relativamente efectivos e, idealmente, tienen una base impositiva amplia pero simple, donde la base impositiva y las tasas se ajustan de forma periódica para reflejar la evolución del valor de mercado. Este abordaje se debe apoyar en sistemas modernos de soporte administrativo, incluyendo registros actualizados de tierras y otros bienes inmuebles en los catastros centrales y un sólido desempeño profesional por parte de los evaluadores. Debido a problemas administrativos e institucionales, los países

Recuadro 1.3. Política fiscal en Honduras: Principales desafíos

La base imponible de los impuestos al consumo es estrecha con muchas exenciones, principalmente en el impuesto al valor agregado (IVA), que representa la mayor parte de los gastos tributarios. Las exenciones del IVA incluyen los regímenes especiales descritos en el recuadro 1.1, más exenciones para productos básicos de alimentación, productos farmacéuticos, productos agrícolas y servicios de educación y salud, entre otros. Además, existe un régimen fiscal preferencial de IVA para las pequeñas empresas con una facturación en el año anterior inferior a L 250,000. Bajo este régimen preferencial, las pequeñas empresas no cobran el impuesto sobre las ventas de salida en sus suministros y, por lo tanto, no recaudan el IVA. Además del IVA, se gravan impuestos especiales sobre diversos productos a tipos diferentes; sin embargo, algunos artículos y transacciones están exentos con base en los regímenes especiales (ver recuadro 1.2). Las importaciones están sujetas a derechos ad valorem que oscilan entre el 5 y el 20 por ciento. La tasa arancelaria promedio aplicada es del 2,8 por ciento. Según el Índice de libertad económica de 2019 de la Fundación Heritage, existen barreras adicionales que impiden las importaciones de ciertos productos agrícolas. En consecuencia, los sistemas regulatorios pueden actuar como barreras a la inversión extranjera.

El código tributario de 2017 debilitó las potestades coercitivas de la nueva autoridad tributaria (Servicio de Administración de Rentas; SAR), principalmente con el marco para controlar las exenciones, y tornó menos eficientes los procedimientos de notificación de incumplimiento a los contribuyentes. Actualmente, la Secretaría de Finanzas (SEFIN) está a cargo de la gestión operativa de exenciones tributarias, incluyendo la emisión de las órdenes de compra y notas de crédito exentas de IVA. Un contribuyente tarda 33 horas en cumplir con el IVA y espera 54 semanas para obtener la devolución, un tiempo de espera muy por encima del promedio de la región de América Latina y el Caribe y sus comparadores regionales. Esta circunstancia demuestra que los procedimientos de devolución del IVA no son funcionales. Por eso es importante trasladar todos los procedimientos de verificación de las exenciones tributarias de la SEFIN al SAR. Las mejores prácticas indican que la administración tributaria realiza mejor la gestión de las exenciones fiscales con su mejor experiencia y acceso directo a la información relevante del IVA (es decir, declaraciones de IVA).

Las normativas sobre el monotributo introducidas en el código tributario de 2017 aún no se han emitido, por lo que se debe prestar atención a la determinación del umbral de elegibilidad. El código tributario de 2017 introdujo un monotributo para reemplazar la obligación de pagar cualquier impuesto sobre la renta directo. Estarán sujetas al monotributo las organizaciones del sector social de la economía, otros sectores económicos y profesionales, y aquellos sectores que realicen actividades económicas y civiles sin fines de lucro. Al diseñar un régimen de este tipo, se debe prestar atención a la incorporación de las lecciones aprendidas en otros países, especialmente en las economías pequeñas y abiertas, sobre el manejo de los obstáculos comunes de los desincentivos para el crecimiento empresarial y la acumulación de impuestos. Por tanto, la determinación del umbral para acceder a este régimen es relevante a la hora de emitir la normativa.

(continued)

El cambio de Honduras hacia un sistema tributario basado en el principio de territorialidad tiende a erosionar la base debido al arbitraje fiscal. Uno de los cambios clave introducidos en el código tributario de 2017 fue la transición de la tributación mundial al sistema territorial. Este cambio significa que sólo los ingresos derivados de fuentes hondureñas están sujetos a impuestos en Honduras. Sin reglas claras para evitar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, este sistema crea un incentivo para que las multinacionales manipulen sus flujos financieros hacia jurisdicciones de impuestos bajos. Aunque Honduras cubre la retención de impuestos a los no residentes sobre sus ingresos de fuente hondureña, no existen otras medidas para respaldar el arbitraje de las multinacionales, como disposiciones para empresas extranjeras controladas, capitalización escuálida y reglas generales contra la evasión. Las reglas de precios de transferencia son las únicas reglas intergrupales.

en desarrollo tienden a generar pocos ingresos, esto también es cierto en el caso de Honduras, donde el impuesto sobre los bienes inmuebles generó en promedio 0,31 por ciento de los ingresos fiscales del PIB entre 2014 y 2019, un monto similar al generado por sus países pares. La tasa del impuesto sobre los bienes inmuebles varía según la ubicación de la propiedad, con un promedio de 0,5 por ciento; asimismo, cada municipio fija tasas específicas año con año.

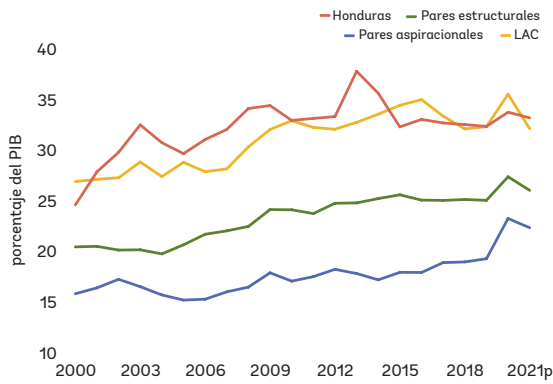
1.3 Evolución y composición del gasto público

El gasto público total de Honduras coincidió con el promedio de la región de América Latina, pero estuvo muy por encima de sus pares aspiracionales y estructurales (figura 1.15). A pesar de haber implementado una racionalización del gasto durante el periodo comprendido entre 2014-2019, Honduras gastó más que sus pares, un promedio de 32,8 por ciento del PIB. El gasto total de Honduras en 2019 se situó 13 por ciento del PIB por encima de sus pares aspiracionales y 7,3 por ciento del PIB por encima de sus pares estructurales. Sin embargo, el gasto estuvo en línea con el promedio regional de 2019 debido a reducciones más pronunciadas en el gasto en Honduras que en el resto de los países de la región. Durante 2016-2019, el gasto definitivo del gobierno de Honduras estuvo por debajo del promedio de la región de LAC, sin embargo, estuvo a la par con sus pares estructurales (figura 1.16).

Entre 2014 y 2019, el gasto público total en relación con el PIB disminuyó y la composición se desplazó levemente hacia el gasto de capital (figura 1.17). El gasto nominal total creció a una tasa anual promedio de 5,6 por ciento, muy por debajo del crecimiento nominal promedio del PIB. Como resultado de esto, entre 2014 y 2019, la participación del gasto en relación con el PIB disminuyó 3,1 puntos porcentuales, pasando de un 35,2 por ciento del PIB a un 32,1 por ciento del PIB. A continuación, los principales cambios que se dieron en la composición del gasto:

- El gasto corriente nominal creció a una tasa promedio más baja que el gasto total y el PIB, a 5,5 por ciento por año. Por tanto, la porción del gasto corriente en relación con el PIB

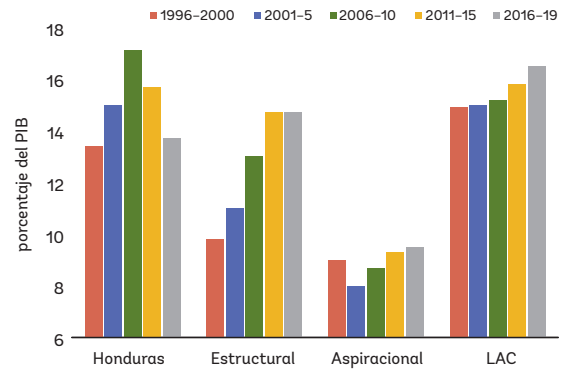
Figura 1.15. Gasto público versus países pares



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

Nota: LAC = América Latina y el Caribe; p = preliminar.

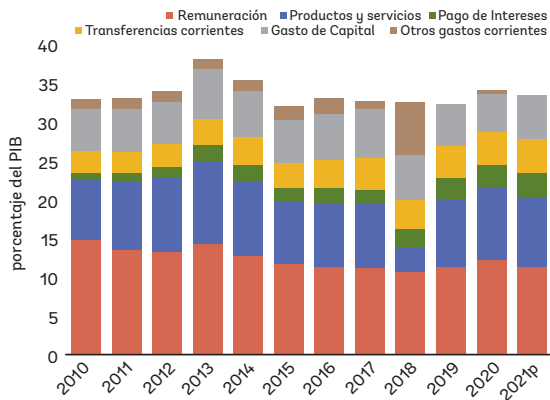
Figure 1.16. Gasto final del gobierno, porcentaje del PIB



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

Nota: LAC = América Latina y el Caribe; p = preliminar.

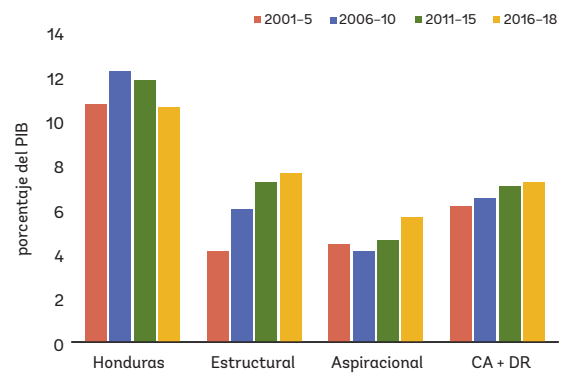
Figura 1.17. Evolución de los gastos públicos como una porción del PIB (2010-2021)



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial 2022.

Nota: LAC = América Latina y el Caribe.

Figura 1.18. Factura salarial



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial.

Nota: CA = Centro América; DR = República Dominicana.

disminuyó en 2,7 puntos porcentuales, de un 29,2 por ciento en 2014 a un 26,5 por ciento en 2019.

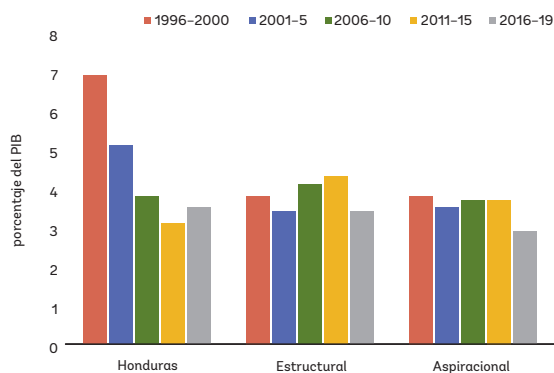
- El gasto nominal en sueldos y salarios, el rubro de mayor gasto creció a un ritmo más lento, con 4,5 por ciento como promedio anual e impulsó una dinámica prudente del gasto corriente. En consecuencia, la participación de los sueldos y salarios en relación con el PIB disminuyó 1,4 puntos porcentuales, pasando de 12,7 por ciento a 11,3 por ciento.
- No obstante, el gasto nominal por intereses creció en promedio 11 por ciento, más rápido que el gasto general y corriente, así como el PIB. Con relación al PIB, el gasto por intereses se mantuvo relativamente constante en 2,3 por ciento.
- Honduras se endeudó cada vez más de fuentes externas en términos comerciales, incluyendo las emisiones de eurobonos en 2013 y 2017 por un total de USD \$1,7 miles de millones. El pago de los intereses se dividió en partes iguales entre fuentes nacionales y externas, ambas representando aproximadamente el 1 por ciento del PIB.
- El gasto de capital nominal creció más rápido que el gasto corriente, en promedio alrededor de 60,3 por ciento. No obstante, en relación con el PIB, el gasto de capital disminuyó debido a un crecimiento nominal promedio más bajo que el PIB, del 5,9 por ciento en 2014 al 5,5 por ciento en 2019.

La observancia de la ley de responsabilidad fiscal permitió reducir la carga del gasto corriente para 2019. El gasto corriente relativo al PIB se redujo a 26,5 por ciento en 2019, de 29,2 por ciento en 2014. La posición más favorable del gasto en 2019 se debe principalmente al cumplimiento continuo de la regla de gasto establecida en la LRF, lo que limita efectivamente el gasto recurrente. Aunque el gasto de capital en relación con el PIB también disminuyó, su participación en el gasto total aumentó de 16,8 por ciento del gasto total en 2014 a 17,3 por ciento en 2019.

No obstante, el alto gasto corriente limitó la inversión pública, afectó la eficiencia en términos de la asignación del gasto y probablemente afectó las perspectivas de crecimiento a largo plazo. En 2019 el gobierno logró reducir la masa salarial a cerca de 11,3 por ciento del PIB (frente a 12,7 por ciento de 2014); sin embargo, continuó siendo la partida de mayor gasto (figura 1.17). Los salarios en los sectores de educación y salud representan la mayor parte del gasto salarial sectorial. La participación relativa de los salarios en el gasto público ha sido más alta en las instituciones públicas descentralizadas, donde representaron alrededor del 68 por ciento del gasto público en 2019, seguidas por el gobierno central y los gobiernos locales, donde los salarios representaron 35 por ciento y 22 por ciento del gasto público, respectivamente. El gasto en bienes y servicios fue el segundo elemento de gasto más grande, representando el 8,7 por ciento del PIB en 2019.

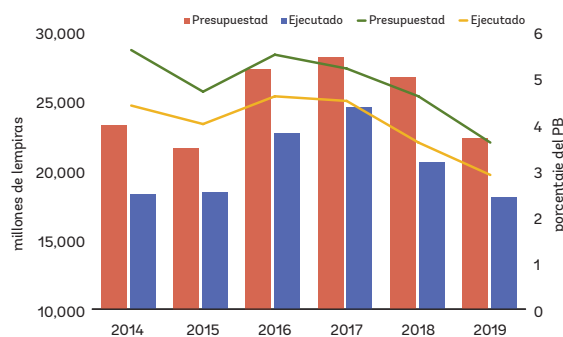
Los gastos fiscales asociados al apoyo brindado a la ENEE—financieramente inviable—implicaron un desplazamiento de recursos que podrían haberse dedicado a gastos más productivos. La ENEE representa el 91 por ciento de los pasivos de las empresas estatales no financieras. El bajo rendimiento persistente ha obligado al gobierno a redirigir fondos sustanciales a la empresa. Si bien los datos sobre transferencias son limitados, la ENEE representa el 95 por ciento de las garantías de préstamos pendientes y más del 90 por ciento de los préstamos.

Figura 1.19. Inversión general del gobierno



Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial 2022.

Figura 1.20. Inversión pública presupuestada y ejecutada en Honduras, 2014-2019



Fuente: Secretaría de Finanzas de Honduras.

Nota: Los porcentajes en las barras muestran el presupuesto ejecutado en cada año.

La emisión de Eurobonos en 2020 por USD \$600 millones se destinó en su totalidad al repago de pasivos de la ENEE.

La inversión pública disminuyó notablemente con el tiempo, pero se recuperó recientemente en comparación con 2011-2015 (figura 1.19). Se estima que la inversión pública en las economías en desarrollo tiene un mayor efecto sobre el crecimiento que en las economías desarrolladas.²¹ Históricamente, la inversión pública de Honduras superó la de sus pares regionales y aspiracionales. Sin embargo, el gasto corriente rígido condujo a un menor gasto de inversión. La inversión promedio ascendió a 3,2 por ciento del PIB entre 2014 y 2019. Si bien esto constituye un leve aumento en comparación con los años anteriores y está en línea con sus pares, se encuentra sustancialmente por debajo de las tasas históricas de inversión. En 2019 se ejecutó el 81 por ciento del gasto de inversión presupuestado (figura 1.20). La baja inversión pública limita la capacidad del gobierno para brindar una infraestructura adecuada, lo que restringe el crecimiento. De manera similar, el gasto en educación y salud disminuyó entre 2014 y 2019.

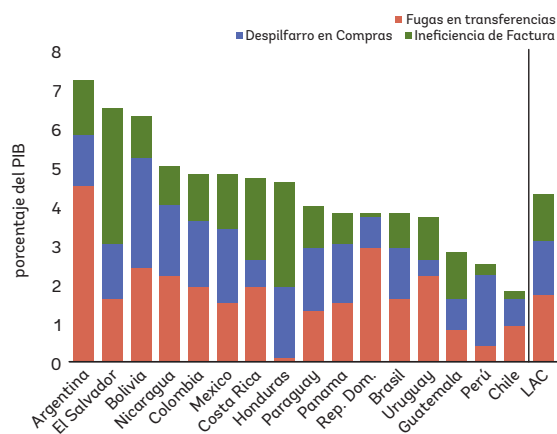
Los gastos rígidos pueden obstaculizar el cambio del gasto público hacia una asignación más favorable al crecimiento y al desarrollo y pueden poner en peligro la resiliencia ante las crisis económicas. Los gastos rígidos son las partidas del presupuesto que son difíciles de ajustar en el corto plazo debido a restricciones institucionales, incluidos, por ejemplo, el gasto público en salarios, el gasto en pensiones y el gasto en intereses. Las autoridades cuentan solo con una discrecionalidad limitada para ajustar dichos gastos a corto plazo o en el caso de shocks económicos inesperados. La Tabla 1.2 proporciona una clasificación de las partidas de gasto y su rigidez.

Tabla 1.2. Rigidez del gasto

Rigidity	Expenditure items
Más Alta	Salarios públicos, contribuciones a la seguridad social, pensiones, pago de intereses, transferencias a subsectores e instituciones
Más Baja	Bienes, otros gastos corrientes, gastos de inversión, gasto de inversión financiera, otras transferencias de capital

Fuentes: Santiago Herrera y Eduardo Olaberria, *Rigidez Presupuestaria en América Latina y el Caribe: Causas, Consecuencias, e Implicaciones en Materia de Políticas* (Washington, DC: Fuente: Banco Mundial, 2020); Carlos Vegh, Daniel Lederman, y Federico R. Bennet, "Inclinada Contra el Viento: Política Fiscal en América Latina y el Caribe desde una Perspectiva Histórica" (Informe Semestral LAC, Abril de 2017, Banco Mundial, Washington, DC).

Figura 1.21. Honduras sufre de un elevado nivel de despilfarro e ineficiencia en el gasto público



Fuente: Alejandro Izquierdo, Carola Pessino, y Guillermo Vuletin, eds., *Mejor Gasto para Mejorar Vidas: Cómo América Latina y el Caribe Hacer Más con Menos* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

Los gastos rígidos en Honduras, en particular el gasto en salarios públicos representó más de la mitad de los egresos totales a partir de 2019. El gasto salarial ha sido grande para los sectores de educación y salud, a pesar de los esfuerzos del gobierno por reducirlo (para más detalles, ver capítulo 3). Las asignaciones presupuestarias grandes y rígidas para los salarios públicos han limitado la eficiencia de la asignación del gasto en Honduras y han llevado a un gasto público más ineficiente. Esto afecta la capacidad del gobierno para planificar y controlar los gastos de manera efectiva; recuperarse de los choques económicos, que es crucial para mantener las finanzas públicas sobre una base sólida; y reorientar gradualmente el gasto público hacia esfuerzos que mejoren el crecimiento. También podría tener efectos importantes en el desempeño fiscal aumentando las necesidades de financiamiento del país, incrementando la probabilidad de dificultades fiscales y reduciendo la capacidad de realizar ajustes fiscales.

Existe un espacio sustancial para pasar de un gasto público ineficiente a un gasto que contribuya al crecimiento. Se estima que las ineficiencias en adquisiciones, servicio civil y transferencias focalizadas en Honduras equivalen a un despilfarro del 4,6 por ciento del PIB (ver figura 1.21). Esto es más alto que el promedio de LAC, más alto que el gasto regional promedio actual en salud (4,1 por ciento) y casi tan alto como el gasto promedio en educación (4,8 por ciento).²² Honduras tiene la segunda mayor ineficiencia en la factura salarial de la región (después de El Salvador), lo que implica que una parte de la prima de la factura salarial no está impulsada por habilidades, sino por una mayor densidad sindical en el sector público y consideraciones de economía política. Los errores de focalización o las fugas en los programas sociales son relativamente bajos en Honduras, al igual que las ineficiencias en las transferencias, incluyendo los subsidios a la energía, las transferencias de efectivo, las pensiones no contributivas y los gastos fiscales en ciudadanos que no están en situación de pobreza. Sin embargo, las ineficiencias en la contratación

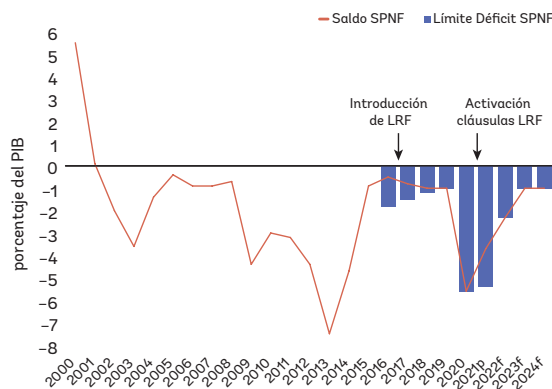
pública, incluyendo la compra de productos y servicios y bienes de capital, representan un riesgo significativo de ineficiencia para Honduras.

El gasto público aumentó modestamente en 2020 en respuesta al shock de COVID-19. El gasto nominal total aumentó 0,4 por ciento en 2020. Sin embargo, debido a la caída sustancial de la producción nominal, el gasto total en relación con el PIB aumentó 1,7 puntos porcentuales, hasta el 33,8 por ciento del PIB. El gasto total fue suprimido por una reducción del 16,3 por ciento del gasto de capital nominal en 2020, mientras que el gasto corriente nominal aumentó en un 3,9 por ciento. El gasto de interés nominal registró el aumento más fuerte entre todas las partidas de gasto, 18,4 por ciento, debido a una mayor necesidad de financiamiento relacionado al COVID-19. Como resultado de esta dinámica, se proyecta que la participación del gasto corriente haya aumentado nuevamente en 2020 y 2021, a 28,9 por ciento y 27,1 por ciento del PIB, respectivamente. En 2020, la participación del gasto de capital se contrajo al 4,9 por ciento del PIB, pero se prevé que se recuperará en 2021 a un 6,1 por ciento del PIB.

Existen desafíos importantes también en relación al gasto social. El programa de Transferencias Condicionadas de Efectivo (TCEs) en Honduras y el sistema de focalización han mejorado y mitigado el impacto de la crisis de la COVID-19. En 2014 se estableció el registro social administrado por el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) para identificar a todos los posibles beneficiarios del programa social. Este registro social permitió una respuesta rápida durante la pandemia de COVID-19, identificando beneficiarios para programas de emergencia. Durante la pandemia, el programa de TCEs introdujo innovaciones, incluyendo la digitalización de su sistema de pago a través del Banco de Desarrollo (BANHPROVI). Sin embargo, la débil capacidad institucional continúa obstaculizando la capacidad de las agencias públicas para fomentar la educación, la salud y las destrezas laborales entre los pobres, frenando la acumulación de capital humano y perpetuando la desigualdad económica.

La composición del gasto público es fundamental para el crecimiento y puede ayudar a mitigar los efectos contractivos de la disciplina fiscal. Mientras que la consolidación fiscal tiende a ser contractiva, el tamaño de la caída del producto depende del comportamiento de la inversión pública en relación con el consumo público.²³ Cuando la inversión pública se recorta más sustancialmente que el consumo público y, por lo tanto, se reduce su participación en el gasto público, una mayor disciplina fiscal tiende a tener un mayor efecto contractivo. Por el contrario, salvaguardar la inversión pública de los recortes presupuestarios en comparación con el consumo público puede neutralizar los efectos contractivos de las consolidaciones fiscales e incluso puede estimular el crecimiento del producto en el mediano plazo (figuras 1.21 y 1.22).²⁴ En el pasado, las autoridades hondureñas han tenido un éxito limitado en términos de priorizar el gasto de inversión generador de crecimiento, sobre el gasto corriente, particularmente en salarios públicos. Una reducción uniforme de 1,1 puntos porcentuales del PIB del consumo y la inversión pública implicaría una contribución sustancialmente mayor de la inversión a la consolidación que del gasto corriente, 32 por ciento frente a 3,9 por ciento, respectivamente.²⁵ Para asegurar una convergencia favorable al crecimiento a través de la LRF en el futuro, la reorganización del gasto total debe provenir del consumo público, y al mismo tiempo, se debe priorizar la inversión pública.

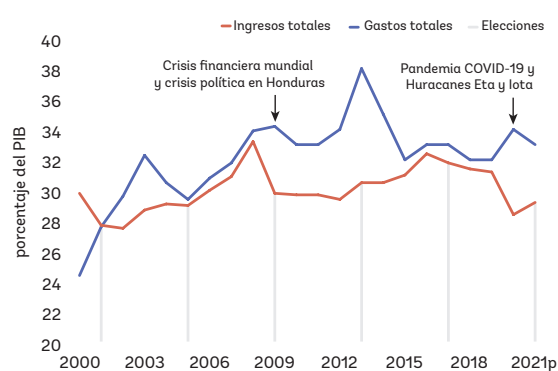
Figura 1.22. Déficit sector público no-financiero y límite de la Ley de Responsabilidad Fiscal



Fuentes: Banco Central de Honduras; Secretaría de Finanzas de Honduras; Cálculos por parte de personal del Banco Mundial.

Nota: LRF = Ley de Responsabilidad Fiscal; SPNF = sector público no-financiero.

Figura 1.23. Ingresos y gastos del sector público no-financiero



Fuentes: Banco Central de Honduras; Secretaría de Finanzas de Honduras; cálculos por parte de personal del Banco Mundial.

Nota: LRF = Ley de Responsabilidad Fiscal; SPNF = sector público no-financiero.

1.4 Ha habido un deterioro en el balance fiscal, el financiamiento y el stock de la deuda pública en general

El cumplimiento de la LRF redujo significativamente los desequilibrios fiscales en el período previo a los shocks simultáneos de 2020. El gobierno implementó un programa integral de consolidación fiscal, cimentado en la LRF,²⁶ de la mano de reformas en la política fiscal y administración tributaria, así como en la gestión de las finanzas públicas, reformas estructurales de las empresas estatales y políticas del sector financiero (ver apéndice A). Después de 2013, el déficit del SPNF, el cual incluye todas las empresas estatales, disminuyó en un 6,3 por ciento del PIB, pasando de 7,1 por ciento en 2013 a 0,9 por ciento en 2019. El déficit estructural disminuyó de 7,1 por ciento en 2013 a 0,8 por ciento en 2019, ya que el gobierno superó sistemáticamente el cumplimiento de la LRF (gráficos 1.22 y 1.23; tabla 1.3). Se logró la consolidación fiscal mediante recortes en el gasto corriente y una mayor recaudación de impuestos, lo que se reflejó en el crecimiento (véase el recuadro 1.4) y en los esfuerzos en materia de reducción de la pobreza, como lo evidencia la línea nacional de pobreza, relativamente estancada entre 2014 y 2019. Por el contrario, la inversión pública pudo haber respaldado el crecimiento y el empleo; sin embargo, se desconoce este efecto.²⁷

Sin embargo, los desafíos para la sostenibilidad fiscal se desprenden de la alta exposición a riesgos de pasivos contingentes explícitos e implícitos. En 2021, las autoridades informaron que la exposición fluctúa entre 35 y 70 por ciento del PIB, dependiendo de los supuestos.²⁸ Una parte sustancial del riesgo proviene de garantías y préstamos a la ENEE, la empresa eléctrica estatal que recibió el 95 por ciento de la cartera en circulación. Las debilidades estructurales y

Tabla 1.3. Principales indicadores fiscales 2016-2021, como porcentaje del PIB

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ingresos	32,3	31,6	31,4	31,2	28,0	30,2
Ingresos directos	6,7	6,3	6,7	6,5	5,6	5,4
Impuestos indirectos	12,2	11,9	11,7	11,9	9,9	12,5
Ingresos por intereses y dividendos	1,9	1,4	1,4	1,6	1,5	1,7
Contribuciones a Seg. Soc.	3,4	3,6	3,6	3,7	3,6	4,0
Ventas y servicios	5,7	6,0	5,5	6,2	4,9	5,9
Otros ingresos	2,4	2,5	2,5	1,5	2,5	0,7
Gastos	32,8	32,5	32,3	32,1	33,5	33,8
Productos y servicios	8,1	8,3	8,2	8,7	9,2	9,2
Salarios	11,3	11,1	11,2	11,3	12,2	11,6
Pagos de interés	2,7	2,2	2,4	2,6	2,8	2,9
Externos	1,0	0,9	1,1	1,4	1,2	1,1
Nacionales	1,8	1,4	1,2	1,3	1,7	1,8
Gastos de capital	5,9	6,3	6,4	5,5	4,9	5,6
Otros gastos	4,7	4,5	4,1	4,0	4,4	4,5
Saldo del gobierno	-0,5	-0,8	-0,9	-0,9	-5,5	-3,7
Saldo primario	0,3	0,1	0,0	0,2	-4,2	-2,5
Endeudamiento general del gobierno	40,1	40,1	42,1	43,5	54,1	53,1
Deuda externa	28,4	30,5	30,9	31,1	40,0	39,8
Deuda interna	11,7	9,6	11,2	12,4	14,1	13,3

Fuentes: Estimaciones por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas y el Banco Central de Honduras.

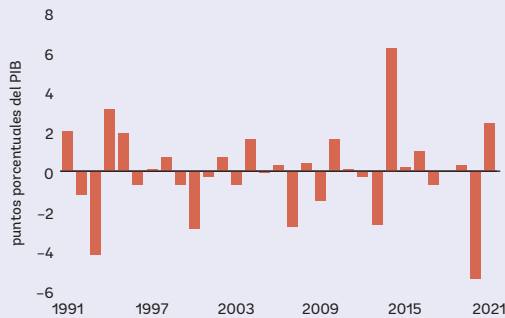
las pérdidas continuas de la ENEE absorben una cantidad sustancial de fondos públicos y representan un riesgo significativo para la sostenibilidad fiscal. Entre 2016 y 2019, hubo un rápido incremento del déficit fiscal de la ENEE, alcanzando 1,1 por ciento del PIB en 2021 y planteando el importante desafío de cumplir con las metas de la LRF.

La política fiscal ha sido acíclica, especialmente considerando la inversión pública. La Figura 1.24 muestra la orientación cíclica de la política fiscal en Honduras, reflejada en los cambios en el saldo estructural primario (saldo fiscal) y la brecha de producción (una medida del ciclo económico) para 2015-2024. No existe una clara relación entre ambas variables durante este período que sugiera una política fiscal procíclica o acíclica, y no hay indicios de una política fiscal contracíclica. Por otra parte, si bien la evidencia empírica sugiere prociclicidad, no es estadísticamente significativa a un nivel de confianza del 10 por ciento, lo que refuerza la idea de que la posición fiscal es acíclica en Honduras (figura 1.25).²⁹ Aunque el gasto de capital parece ser acíclico, el gasto corriente es procíclico.³⁰

Recuadro 1.4. Entendiendo los efectos de la consolidación fiscal en el crecimiento del PIB

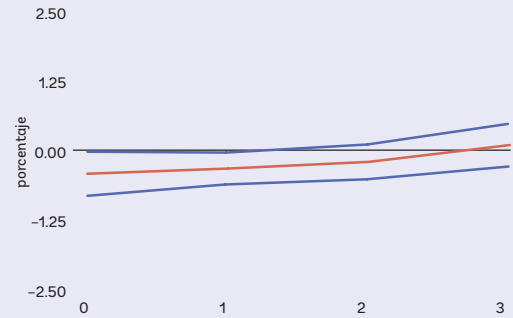
Existe consenso en la literatura económica en el sentido que las Consolidaciones Fiscales (CF) son contractivas en el corto plazo, tanto para los países avanzados como para países en desarrollo. La gráfica 1.4.1 muestra el cambio en el Balance Primario Ajustado Cíclicamente (BPAC) en Honduras para el período 1990–2021. Se pueden observar dos episodios de CFs sobresalientes: (a) el primero entre 1994 y 1995, donde la BPAC acumuló una mejora de 5 puntos porcentuales del PIB en dos años, y (b) el segundo durante 2014 y 2016, cuando el BPAC mejoró 7,3 puntos porcentuales del PIB en tres años. Por otro lado, si el balance fiscal general de Honduras se redujera en los próximos dos años de -3,7 por ciento del PIB en 2021 a -1 por ciento del PIB en 2023, una mejora prevista en el balance fiscal general sería de 2,6 puntos porcentuales del PIB en dos años.^a El impacto de este tipo de episodios fiscales en el PIB puede estimarse adoptando el enfoque de ecuación única.^b La gráfica 1.4.2 presenta el efecto estimado de una mejora promedio (es decir, 2,5 puntos porcentuales del PIB) en el balance fiscal sobre el nivel del PIB real en Honduras durante tres años. Consecuentemente, el camino hacia el cierre del déficit fiscal implica una reducción de la producción en un 0,5 por ciento el primer año y en un 0,4 por ciento después de dos años.

Figura 1.4.1. Cambio en el BPAC, puntos porcentuales del PIB



Fuentes: Martin Ardanaz et al., “Balances Fiscales Estructurales en América Latina y el Caribe” (BID Documento de Trabajo Serie 579, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2015), y cálculos de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

Figura 1.4.2. Efectos productivos de las consolidaciones fiscales en Honduras



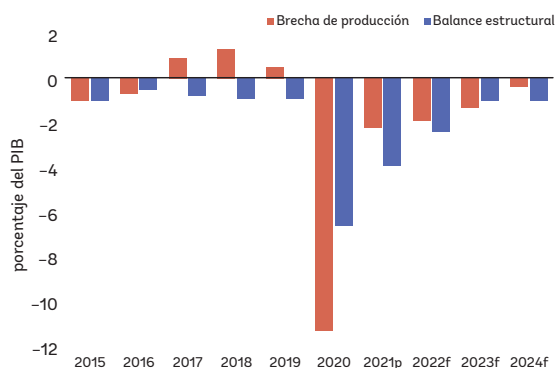
Fuentes: Elaborado por personal del Banco Mundial con base en Perspectivas de la Economía Mundial del Fondo Monetario Internacional; Martin Ardanaz et al., “Balances Fiscales Estructurales en América Latina y el Caribe” (BID Documento de Trabajo Serie 579, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2015); y datos de SEFIN.

Nota: Año = 0 denota el año de CF. Las líneas punteadas indican un intervalo de confianza del 90 por ciento.

a. Si bien esta mejora en el balance fiscal de Honduras tiene que ver con el cumplimiento de las metas im-puestas por la LRF, este tipo de episodios fiscales no pueden ser considerados una CF tradicional.

b. Óscar Jordà, “Estimación e Inferencia de Respuestas Impulsivas por Proyecciones Locales,” *American Economic Review* 95, no. 1 (2005): 161-82, Martin Ardanaz et al., “Reglas Fiscales Favorables al Crecimiento? Salvaguardar la inversión pública de los recortes presupuestarios mediante el diseño de reglas fiscales,” *Journal of International Money and Finance* 111, tema C (2021).

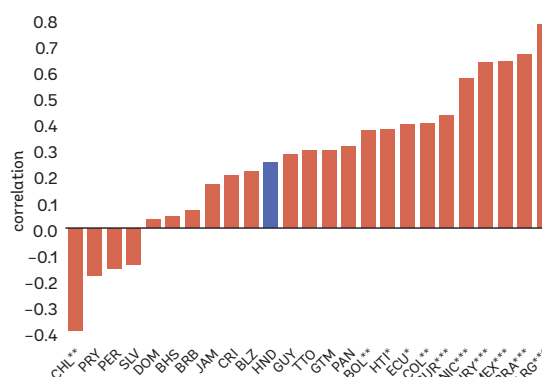
Figura 1.24. Impulso fiscal y brecha de producción



Fuente: Estimaciones por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

Nota: El impulso fiscal (variaciones interanuales del saldo estructural) captura la orientación cíclica de la política fiscal. Un impulso positivo demuestra una postura fiscal relajada, mientras que un impulso negativo implica una postura más estricta. La brecha de producción mide el ciclo de negocios.

Figura 1.25. La política fiscal procíclica general restringe la capacidad de abordar los shocks



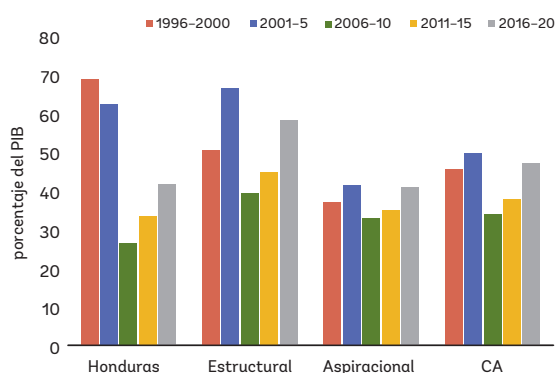
Fuente: Estimaciones por parte de personal del Banco Mundial con base en Perspectivas de la economía mundial del Fondo Monetario Internacional (2022).

Nota: Se han estimado los componentes cíclicos utilizando el Filtro Hodrick-Prescott. Una correlación positiva (negativa) indica una política fiscal procíclica (contracíclica). El nivel de significancia es * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, respectivamente. El gasto público real primario total se define como el gasto corriente más el de capital sin considerar los pagos de intereses deflactados por el deflactor del PIB.

La política acíclica y las tasas de inversión relativamente bajas han limitado la capacidad del gobierno para maniobrar durante shocks inesperados. Esto ha llevado a recortes en la inversión pública o reasignaciones presupuestarias durante contracciones económicas. Las tasas de inversión interna pública y privada en Honduras han sido consistentemente más bajas que las de sus pares estructurales y aspiracionales. Es necesario encontrar un equilibrio entre los ajustes fiscales necesarios y una caída de la inversión pública lo suficientemente pequeña como para no disminuir el crecimiento y, en consecuencia, el valor presente de los ingresos. La transición a una política fiscal más contracíclica estabilizaría los ciclos, respaldaría la sostenibilidad fiscal y permitiría al gobierno acumular reservas de activos para responder a shocks externos.³¹

Como resultado de la pandemia COVID-19 y los huracanes, hubo un incremento en el déficit público y la deuda de Honduras. En 2020, el déficit del SPNF creció a 5,5 por ciento del PIB, frente a 0,9 por ciento en 2019. El mayor déficit fue impulsado por una contracción de 2,8 puntos porcentuales en los ingresos fiscales como resultado de la contracción de la actividad económica y un incremento de 1,7 puntos porcentuales en el gasto, proveniente principalmente de salarios públicos (0,9 puntos porcentuales) y servicios (0,5 puntos porcentuales). La inversión pública disminuyó en un 0,4 por ciento del PIB. Los huracanes también exacerbaron las presiones de liquidez que la pandemia impuso sobre la ENEE y derivaron en mayores niveles de mora con los generadores de electricidad.³² La deuda pública bruta creció a 54,1 por ciento del PIB en 2020

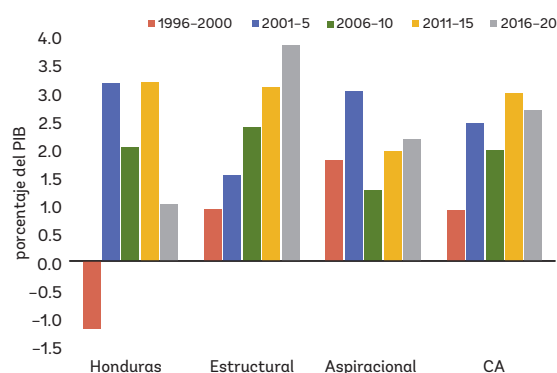
Figura 1.26. Deuda bruta del gobierno



Fuente: Perspectiva Económica Mundial Fondo Monetario Internacional (2022).

Nota: CA incluye los países Centroamericanos y República Dominicana.

Figura 1.27. Endeudamiento neto del gobierno



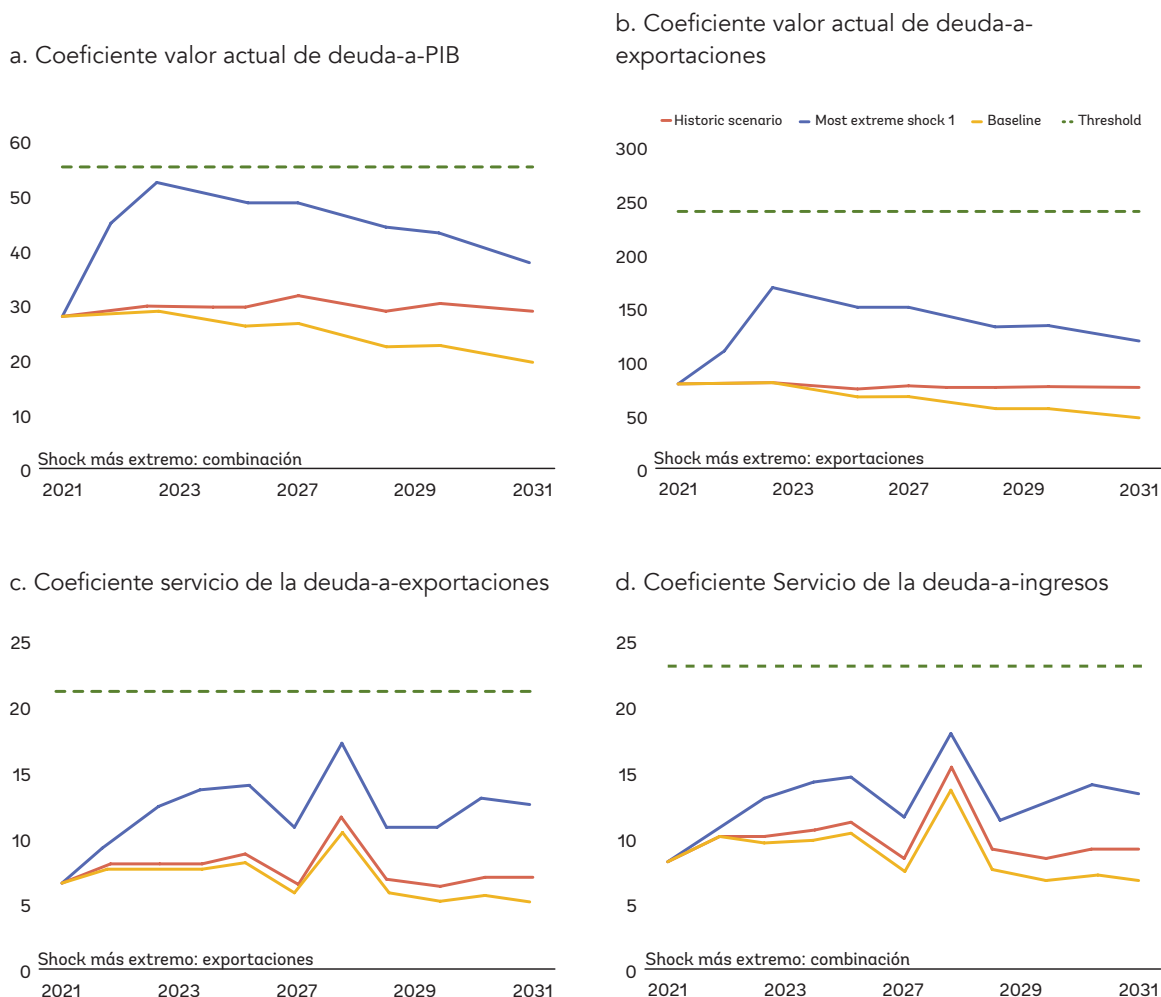
Fuente: Perspectiva Económica Mundial Fondo Monetario Internacional (2022).

(versus 43,5 por ciento en 2019), con la caída en el PIB que representó el 70 por ciento del aumento de la deuda externa pública y de la deuda con garantía pública (DGP). El endeudamiento externo representó la mayor parte del financiamiento de 2020, incluyendo una colocación de bonos soberanos (USD \$600 millones)³³ y préstamos multilaterales (USD \$1.552,7 millones).

Durante 2021 el déficit fiscal permaneció alto, ya que surgieron grandes necesidades en materia de reconstrucción y salud. De conformidad con la ampliada Cláusula de Escape de la LRF, el déficit del SPNF para 2021 se estima en 3,7 por ciento del PIB, llevando la deuda total del SPNF al 53,1 por ciento del PIB, por debajo de sus pares estructurales, pero en línea con sus pares aspiracionales (figura 1.26). Además, el paquete fiscal³⁴ de Honduras en respuesta a la pandemia de COVID-19 fue relativamente pequeño en comparación con otras economías de LAC (figura 1.27 y apéndice C). La deuda externa de DGP representó alrededor del 60 por ciento de la deuda pendiente del SPNF. Se prevé que Honduras continuará recibiendo apoyo financiero externo mientras retorna gradualmente a la meta de la LRF que tiene como meta un déficit de SPNF del 1 por ciento. El ajuste fiscal requerido es un desafío y se espera que sea respaldado por la retirada gradual del apoyo dedicado a la pandemia, las reasignaciones presupuestarias y el crecimiento de los ingresos con la ayuda de la recuperación económica y las medidas de movilización de ingresos. Se prevé que el cumplimiento de la LRF estabilizará la deuda pública en el mediano plazo.

El Análisis de Sostenibilidad de la Deuda de Países de Bajos Ingresos (ASD) de 2021 evaluó a Honduras con un bajo riesgo de sobreendeudamiento general y externo. La deuda pública sigue siendo sostenible y el servicio de la deuda sigue siendo relativamente bajo. Esta evaluación se mantiene válida a pesar de la activación de la Cláusula de Escape de la LRF y los mayores déficits fiscales temporales y supone el retorno a la observancia de la LRF para 2023. Bajo los supuestos de referencia, todos los indicadores de la carga de la deuda externa y general se mantienen cómodamente por debajo de sus respectivos umbrales (figura 1.28 y apéndice D).³⁵ El historial de

Figura 1.28. DGP Deuda externa bajo escenarios alternativos, 2021-2031



Fuente: Banco Mundial, Honduras—Análisis Conjunto Sobre la Sostenibilidad de la Deuda: Banco Mundial-FMI (Washington, DC: Banco Mundial, 2021).

Honduras en cuanto al cumplimiento de la LRF genera confianza en el sentido que la respuesta a la pandemia no pondrá en peligro la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, los riesgos de pasivos contingentes siguen siendo altos, incluso los relacionados con la ENEE y los choques exógenos, en particular a las exportaciones. Es fundamental mitigar estos riesgos para conservar la sostenibilidad de la deuda.

Una vez que disminuyan los impactos de los choques simultáneos será fundamental concentrarse en frenar la trayectoria de la deuda y en retornar a un superávit del balance primario en el mediano plazo. Reducir la deuda pública sigue siendo un desafío, ya que el saldo primario requerido para estabilizar la relación deuda-a-PIB dentro de cinco años se aleja significativamente de los balances potenciales de corto y mediano plazo.³⁶ El deterioro del saldo fiscal como consecuencia de la pandemia y los huracanes limita la capacidad de utilizar instrumentos de apalancamiento fiscal para abordar los desafíos de la recuperación y reconstrucción, lo que

exige continuar con la gestión ortodoxa de la situación fiscal del país, movilizar recursos adicionales y acceder a fondos concesionales para la reconstrucción. Del lado del gasto, es fundamental promover mejoras en la eficiencia, eficacia y equidad del gasto público para mejorar la prestación de servicios y reducir la rigidez presupuestaria.

1.5 Fortaleciendo la resiliencia fiscal

Los choques simultáneos de 2020 subrayaron la fragilidad de los logros en materia económica y de la pobreza, así como la exposición de Honduras a posibles retrocesos. La respuesta a las crisis recientes en Honduras se ha beneficiado de una gestión macroeconómica prudente del país y mejoras en el conocimiento, la preparación y la respuesta ante desastres, incluyendo el financiamiento del riesgo a desastres. Sin embargo, la resiliencia sigue siendo baja, como lo demuestran los impactos devastadores de los choques simultáneos. Las crisis de 2020 siguieron el mismo patrón desafortunado y afectaron a Honduras más que a otros países de la región en medio de un entorno político y de gobernabilidad más desafiante. Se prevé que el cambio climático intensificará la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos y exacerbará sus impactos, lo que exige fortalecer la resiliencia, incluyendo la capacidad fiscal para hacer frente a los impactos de los shocks.

El principal desafío que enfrentan los formuladores de las políticas de Honduras es reforzar la resiliencia fiscal para obtener, proteger, y sostener avances en cuanto a los ingresos y la pobreza. Es importante para el país preservar la estabilidad macro-fiscal y la disciplina fiscal, y avanzar con la implementación de reformas estructurales. Fortalecer la resiliencia fiscal también requerirá que Honduras implemente políticas que puedan ayudar a abordar las restricciones fiscales y salvaguardar inversiones críticas, servicios básicos y asistencia social para los más pobres. Las políticas para fortalecer la resiliencia fiscal deben incluir lo siguiente:

- *Preservar la disciplina fiscal* mediante el cumplimiento de la LRF. Esto podría ser respaldado por la retirada gradual del apoyo de la respuesta a la pandemia y la reconstrucción posterior a los huracanes, reasignaciones presupuestarias, crecimiento de los ingresos con la ayuda de la recuperación económica, medidas de movilización de ingresos y estrictos controles del gasto.
- *Fortalecer la política y la administración tributaria, incluyendo la gestión de los ingresos*, para ayudar a mejorar la eficiencia y la equidad del sistema tributario general y movilizar ingresos adicionales críticos para financiar el gasto contracíclico. Esto implicaría (a) reducir los gastos fiscales y ampliar la base impositiva y (b) fortalecer la administración tributaria y los mecanismos de aplicación para minimizar la evasión fiscal.
- *Mejorar la calidad y eficiencia del gasto público*, especialmente en adquisiciones y salarios; las transferencias focalizadas serán esenciales para ganar eficiencia en el gasto y apoyar la convergencia planificada hacia las metas de la LRF. En consecuencia, será fundamental racionalizar y aumentar la eficacia del gasto público social mejorando los elementos de los mecanismos de focalización que favorecen a los pobres para impulsar y sostener las oportunidades económicas disponibles para una población mayoritariamente pobre y vulnerable. Esto implicaría corregir significativamente el desequilibrio entre el gasto recurrente, especialmente la masa salarial, y el gasto de capital.

- *Priorizar el gasto de capital*, lo que tendría un efecto positivo en la acumulación de capital y el crecimiento económico y podría atraer inversiones privadas en sectores económicos clave. Dicho gasto podría apuntar a la adaptación y mitigación climática, ayudando al país a amortiguar los impactos de las frecuentes amenazas. Se podrían poner a disposición más recursos continuando y acelerando la tendencia anterior a 2019, es decir, pasar del gasto corriente al gasto de capital.
- *La transición a una política fiscal más contracíclica* amortiguaría los ciclos económicos, protegería la inversión pública, acumularía reservas de activos para responder a los shocks externos y respaldaría mejor el crecimiento a largo plazo.³⁷ La dedicación de recursos presupuestarios a la inversión ex-ante en el área de resiliencia ante desastres y la respuesta ex-ante a los shocks, le permitirá a Honduras implementar una política fiscal más contracíclica.
- *El aumento del ahorro y la inversión pública y privada nacional* ayudaría a reducir la dependencia de Honduras en factores externos de crecimiento, mejoraría su resiliencia económica a las crisis externas e internas, aumentaría la seguridad y la resiliencia climática de hogares y empresas, y fortalecería el crecimiento económico a largo plazo.
- *Fortalecimiento de la transparencia fiscal* mediante el seguimiento, monitoreo y publicación de datos más granulares de los ingresos y egresos. Esto permitiría un análisis más concreto y recomendaciones sobre las políticas de egresos e ingresos.

En este PER se consideran dos desafíos fiscales de amplio espectro que enfrentan los formuladores de las políticas en su esfuerzo por fortalecer la resiliencia fiscal. En el Capítulo 2 se analizan los pasivos contingentes explícitos e implícitos del sector público, particularmente de la ENEE y BANADESA, los cuales plantean riesgos fiscales trascendentales para Honduras. En el capítulo también se analiza la exposición, los daños y los pasivos contingentes generados por las amenazas naturales derivadas del clima, dada la alta exposición y vulnerabilidad de Honduras a los embates climáticos. Además, en el capítulo se analizan distintas formas de fortalecer la gestión del riesgo fiscal para robustecer la preparación ante choques y apoyar la recuperación sostenible después de un desastre natural. En el capítulo 3 se trata el tema de la eficiencia y el desempeño del gasto público en relación con el marco de definición de salarios del gobierno central. En el capítulo se comparan los niveles de compensación de Honduras con sus pares internacionales, se analizan los factores determinantes de la alta factura salarial y se examina el complejo e ineficaz marco legal e institucional que rige sobre la factura salarial del sector público. Se requiere de una revisión exhaustiva de la estructura de compensación para mejorar la transparencia, la equidad y los incentivos del sector público, lo que conduce a un mejor desempeño del mismo.

Notas

1. La elasticidad del crecimiento de Honduras con respecto al crecimiento de las economías del G-7, los socios externos más importantes de Honduras, es de 1,05, que se encuentra entre las más altas de la región de América Latina y el Caribe (LAC) (el promedio de la región es 0,67). Honduras es también uno de los países menos integrados internacionalmente del mundo. Estados Unidos por sí solo absorbe más del 40 por ciento de las exportaciones de productos de Honduras y es una fuente clave de inversión y remesas.
2. Véase Marco Antonio Hernández Ore, Liliana D. Sousa y J. Humberto López, Honduras, Unlocking Economic Potential for Greater Opportunities [Desbloqueando el Potencial Económico para Mayores Oportunidades]

(Washington, DC, Banco Mundial, 2015); y Banco Mundial, Honduras: Caminos hacia la Construcción de una Sociedad Resiliente: Diagnóstico Sistemático de País (Washington, DC, Banco Mundial, 2022). Entre 1997 y 2016, Honduras fue el segundo país del mundo más gravemente afectado por condiciones climáticas extremas según Sönke Kreft, David Eckstein e Inga Melchior, "Global Climate Risk Index 2017" [Índice Global de Riesgo Climático] (Documento informativo de Germanwatch, Germanwatch e.V., Bonn, 2017). Por otro lado, el Índice INFORM 2020 de la Comisión Europea también identifica a Honduras como el segundo país con mayor riesgo de desastres causados por amenazas naturales, especialmente los relacionados con fenómenos climáticos, eventos epidemiológicos y conflictos en la región centroamericana. Ver "Informe del Índice Global de Riesgo a Crisis" (INFORM, Luxemburgo, 2020).

3. Cada USD \$100 adicionales erogados por el gobierno están asociados con un aumento al déficit de cuenta corriente de USD \$14, cuando todo lo demás se mantiene constante (Ore, Sousa y López, Honduras, Unlocking Economic Potential [Desbloqueando el Potencial Económico]).

4. La mayoría de las remesas van dirigidas a hogares que no son pobres y son destinadas al consumo. Las políticas podrían incentivar un uso más productivo de las remesas, por ejemplo, la inversión y la reconstrucción, lo cual podría volverse una fuerza impulsora contundente para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Banco Mundial, Honduras: Caminos Hacia la Construcción de una Sociedad Resiliente.

5. Entre 1980 y 2020, las pérdidas anuales promedio por sequías, huracanes e inundaciones representaron un 2,3 por ciento del PIB. El evento más significativo fue el huracán Mitch en 1998, con la pérdida de 14,600 vidas y pérdidas económicas en torno al 60 por ciento del PIB. Véase EM-DAT, Base de Datos Internacional sobre Desastres, Centro de Investigación de Epidemiología de Desastres, Bruselas, Bélgica, www.emdat.be

6. Se prevé que el cambio climático aumentará las temperaturas medias; intensificará el mal tiempo provocando inundaciones, olas de calor y sequías; y aumentará la crecida del nivel del mar. Véase Banco Mundial, Honduras Country Climate and Development Report [Honduras: Informe sobre el Clima y el Desarrollo de País] (Washington, DC: Banco Mundial, pendiente de publicación, 2022).

7. Con base en los resultados preliminares del Banco Mundial, Honduras. Asistencia técnica para calcular los pasivos contingentes derivados de las amenazas naturales (Washington, DC: Banco Mundial, 2022).

8. Los esfuerzos por desarrollar la gestión del riesgo ante desastres y el riesgo fiscal han sido recientes: en 2020, el gobierno preparó y adoptó la Estrategia de Gestión del Riesgo ante Desastres, el cual se está implementando actualmente. En 2015 se creó la Unidad de Riesgo Fiscal dentro de la Secretaría de Finanzas, habiéndosele delegado la función de monitorear y reportar los riesgos fiscales; sin embargo, el seguimiento a los riesgos fiscales es limitado y no se tiene en cuenta en la elaboración de la planificación presupuestaria de mediano plazo. La unidad aún no cuantifica los riesgos de las amenazas naturales.

9. Información de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial (WDI). Obtenga más información sobre los WDIs visitando <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

10. Estos porcentajes se basan en los umbrales oficiales de la pobreza para 2019. Honduras actualizó su metodología oficial de medición de la pobreza utilizando las mejores prácticas internacionales. Es importante considerar que la nueva metodología (y los correspondientes umbrales actualizados de pobreza) coincidentemente dan como resultado un índice de pobreza para 2019 cercano al 49 por ciento estimado en el marco del umbral internacional de la pobreza equivalente a USD \$5,50 por día.

11. El Informe de Competitividad Global de 2019 (Colonia, Suiza: Foro Económico Mundial, 2019) clasificó a Honduras en el puesto 87 de 141 países en los indicadores de penetración del sector financiero. Debido al predominio de garantías gubernamentales, los mercados locales generan pocas oportunidades para bancos e inversionistas. La penetración de los seguros es baja. Los servicios de arrendamiento y factoraje están

subdesarrollados y la tecnología financiera es incipiente. Ver Banco Mundial, Honduras: Caminos Hacia la Construcción de una Sociedad Resiliente: Diagnóstico Sistemático de País.

12. Las maquilas son empresas que pueden ensamblar, fabricar o procesar materias primas y exportar el producto terminado, en gran medida, libre de impuestos y aranceles. Están presentes en toda América Latina y han tenido un especial éxito en Honduras con la generación de crecimiento y la creación de empleo. Según la Encuesta Anual del Banco Central de Honduras, en 2019 el rubro de la maquila hondureña creció un 8,8 por ciento (interanual), de un 8,2 por ciento en 2018, mientras que la economía agregada creció apenas un 2,7 por ciento. La industria de la maquila no está bien integrada con la economía nacional debido a su tratamiento fiscal preferencial e incentivos regulatorios, factores que refuerzan la fragmentación económica.

13. Banco Mundial Honduras: *Caminos Hacia la Construcción de una Sociedad Resiliente*.

14. Los acontecimientos desde 2015 demuestran una disminución en la calidad de la gobernanza y las instituciones bajo la influencia persistente del clientelismo y la captura del Estado, lo que socava la confianza de los ciudadanos, afecta la capacidad de prestación de servicios, fomenta la desigualdad y la exclusión, y afecta el desarrollo del sector privado. Consulte el Informe de Competitividad Global publicado por el Foro Económico Mundial, 2018. El informe se puede encontrar visitando: <https://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>. Proyecto de Opinión Pública de América Latina, “Barómetro de las Américas” (Vanderbilt University, Nashville, TN, 2019).

15. Estas cifras son de datos de encuestas reportadas por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada para el año 2020.

16. Para el ejercicio de comparación internacional de Honduras, se consideran tres grupos de países: pares regionales representados por el promedio centroamericano (incluyendo República Dominicana), pares estructurales y pares aspiracionales. Consulte el apéndice B para obtener detalles sobre la definición y selección de pares.

17. Datos de la Encuesta de Hogares de Honduras (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples; EPHPM), Instituto Nacional de Estadística (INE), 2019, <https://www.ine.gob.hn/v3/ephpm/>. El concepto de ‘informalidad’ se refiere a trabajadores en edades entre 15 y 64 años que no reciben una pensión.

18. La Ley de Ordenamiento de las Finanzas Públicas, Control de las Exoneraciones y Medidas Anti-evasión, la cual entró en vigencia el 1 de enero de 2014, trajo una serie de reformas tributarias para abordar el déficit fiscal del país y controlar la evasión fiscal. Entre otros, la legislación aumentó la tasa del IVA de 12 por ciento a 15 por ciento para bienes y servicios en general, aumentó el IVA de bebidas alcohólicas y cigarrillos de 15 por ciento a 18 por ciento, y creó un impuesto mínimo alternativo de 1,5 por ciento.

19. Fondo Monetario Internacional (FMI), “Honduras, Selected Issues” [Honduras, Temas Selectos] (FMI: Informe de País No. 19/237, IMF, Washington, DC, Julio de 2019).

20. Fondo Monetario Internacional (FMI), “Honduras, Cuarta Ronda de Revisiones bajo el Acuerdo Stand-By y el Arreglo de la Facilidad de Crédito Stand-by, Solicitudes de Aumento al Acceso, Extensión y Cambio de Fases de los Acuerdos, Exenciones por Incumplimiento de los Criterios de Desempeño” (IMF Country Report No. 21/207, Julio de 2019, IMF, Washington, DC), <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/09/14/Honduras-Fourth-Reviews-Under-the-Stand-by-Arrangement-and-the-Arrangement-Under-the-465812>.

21. Ver Alejandro Izquierdo et al., “Is the Public Investment Multiplier Higher in Developing Countries? An Empirical Exploration” [¿Es la Inversión Pública un Multiplicador Más Alto en Países en Desarrollo? FMI: Documento de Trabajo] (IMF Working Paper 19/289, 20 de diciembre de 2019, IMF, Washington, DC), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/12/20/Is-the-Public-Investment-Multiplier-Higher-in-Developing-Countries-An-Empirical-Exploration-48836>.

- 22.** La reciente contribución de Ardanaz et al., “Output Effects of Fiscal Consolidations: Does Spending Composition Matter?” [Efectos de Producción derivados de las Consolidaciones Fiscales: ¿Importa la Composición del Gasto? Documentos de Trabajo del BID] (IDB Working Papers 11857, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2021), incluye una muestra de 44 países en desarrollo y 26 economías avanzadas durante 1980–2019.
- 23.** Banco Mundial, *Recovering Growth: Rebuilding Dynamic Post-COVID-19 Economies amid Fiscal Constraints* [Recuperando el Crecimiento: Reconstruyendo Economías Dinámicas Post-COVID-19 entre Limitaciones Fiscales] (Washington, DC: Banco Mundial, 2021).
- 24.** Martin Ardanaz et al., “Efectos en la Producción Derivados de las Consolidaciones Fiscales: ¿Importa la Composición del Gasto?” (Documento de Trabajo 11857, Publicaciones del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2021).
- 25.** Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.
- 26.** En la LRF se estableció como meta para el déficit por parte del SPNF un 1 por ciento del PIB en 2019 (las metas para el déficit para el período de transición 2016-2018 se especificaron por separado), se limitó el crecimiento del gasto del gobierno central al crecimiento promedio del PIB durante los últimos 10 años más el promedio proyectado de inflación, y se limitó la deuda de tasa flotante a 0,5 por ciento del PIB para el final de cada año fiscal.
- 27.** La inversión pública tiene un mayor potencial de impulsar el crecimiento y aumentar el empleo que el consumo público, los impuestos o las transferencias sujetas a condiciones macroeconómicas y la calidad de la inversión. Desafortunadamente, al menos públicamente, Honduras no tiene datos trimestrales sobre el gasto público, como se requiere para implementar un modelo de vector autorregresivo estructural como en Olivier Blanchard y Roberto Perotti, “An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output [‘Una Caracterización Empírica de los Efectos Dinámicos de los Cambios en el Gasto y los Impuestos sobre la Producción’], *Quarterly Journal of Economics* 117, no. 4 (2002): 1329–68, <http://www.jstor.org/sTabla/4132480>. Tampoco cuenta con información adecuada sobre el enfoque de experimento natural, como se requiere para implementar, Robert J. Barro and Charles J. Redlick, “Macroeconomic Effects from Government Purchases and Taxes, [‘Efectos Macroeconómicos Derivados de las Compras y los Impuestos del Gobierno’] *Quarterly Journal of Economics*, 126, no. 1 (2011): 51–102, <https://doi.org/10.1093/qje/qjq002>.
- 28.** Secretaría de Finanzas, República de Honduras, “Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal 2021” (República de Honduras, septiembre de 2020), https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/Presupuesto/2021/proyecto/Estimacion%20de%20Riesgos%20Fiscales%202021.PDF.
- 29.** Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que el coeficiente de correlación entre los componentes cíclicos del gasto público y el PIB oscila entre 0,22 y 0,30. El análisis que utiliza datos de Perspectivas de la Economía Mundial del FMI para el período 1990-2019, señala una política fiscal procíclica en 25 países de la región, con la excepción de Chile. En la conocida contribución de Frankel, Vegh y Vuletin se realizó un análisis de ciclicidad para una muestra de 94 países en desarrollo e industriales. Honduras se incluye en este documento para el período 1960–2009. Véase J. Frankel, C. A. Vegh y G. Vuletin, “On Graduation from Fiscal Procyclicality”, [‘Sobre la Graduación de la Prociclicidad Fiscal’] *Journal of Development Economics* 100, no. 1 (2013): 32–47. Una contribución actualizada reciente de Galeano et al. analiza el período 1980-2018 para el gasto primario total, definido como gasto corriente y de capital, sin considerar los pagos de intereses. Véase L. Galeano et al., “¿Puede el Gasto Público Automático Ser Procíclico?” (NBER Working Papers 28521, Oficina Nacional de Investigación Económica, Cambridge, MA, 2020).

- 30.** Esta prociclicidad es impulsada por el gasto en bienes, servicios, y beneficios sociales. Los salarios (es decir, la compensación a los empleados) y el pago de intereses no muestran correlación con el ciclo económico.
- 31.** Es decir, durante un auge: (a) el gasto público como porcentaje del PIB debería disminuir debido a los estabilizadores automáticos; (b) con tasas impositivas constantes y cierto grado de progresividad, los ingresos del gobierno como porcentaje del PIB deberían aumentar, y (c) el superávit presupuestario como porcentaje del PIB debería crecer. Lo contrario debería ocurrir en momentos de recesión.
- 32.** Los impactos conexos de los shocks simultáneos de 2020 en los ingresos de los hogares y las empresas dieron lugar a nuevas moras, en torno al 1 por ciento del PIB para finales de junio de 2021.
- 33.** Es importante indicar que la colocación de bonos por USD \$600 millones a 10 años en junio de 2020 se utilizó casi en su totalidad para pagar la deuda externa DGP (USD \$500 millones) de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).
- 34.** El paquete fiscal incluye medidas por-encima-de-la-línea (gasto en rubros de salud y otros no relacionados a la salud, y gasto acelerado o ingresos diferidos) y apoyo a la liquidez (inyecciones de capital, préstamos y pasivos contingentes). Argentina, Bolivia, Colombia y Perú son otras economías de América Latina y el Caribe con una disminución similar de la producción.
- 35.** El escenario de referencia no tiene en cuenta los embates generados por fenómenos climatológicos.
- 36.** El Balance Primario Estabilizador de la Deuda (BPED) de Honduras es $-0,2$ por ciento del PIB, mientras que el promedio del Balance Primario proyectado para 2021–2023 es $-1,6$ por ciento del PIB. Cálculos basados en el crecimiento del PIB real y las proyecciones fiscales de Macro Poverty Outlook: Country-by-Country Analysis and Projects for the Developing World [Macro Perspectiva de la Pobreza: Análisis y Proyectos País-a-País para el Mundo en Desarrollo: Banco Mundial (Washington, DC: Grupo del Banco Mundial, 2022).



2. Riesgos Fiscales: Fuentes y Gestión

Las finanzas públicas de Honduras han sido altamente vulnerables a la materialización de pasivos contingentes, en parte debido a prácticas limitadas de análisis y gestión, así como a la falta de amortiguadores fiscales y de operacionalización de la estrategia de financiamiento del riesgo de desastres. Esto dio como resultado una limitada capacidad de las autoridades para hacer frente a las recesiones cíclicas y las amenazas naturales, lo que socavó la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de largo plazo. La pandemia de COVID-19 y los huracanes Eta e Iota en 2020 subrayaron la importancia macroeconómica de los riesgos fiscales provenientes de diversas fuentes. Una fuente primordial de riesgo fiscal en Honduras son los pasivos contingentes del sector público, en particular de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y un banco nacional (BANADESA). Los desastres causados por los fenómenos naturales son otra fuente importante y frecuente de riesgos fiscales, generando pérdidas anuales de alrededor del 1,8 por ciento del Producto Interno Bruto. En este capítulo se analizan este tipo de riesgos fiscales en Honduras, se evalúa la calidad del análisis del riesgo y se ofrecen recomendaciones prácticas para fortalecer su gestión.

2.1 Pasivos contingentes explícitos e implícitos

Las finanzas públicas de Honduras están expuestas a distintos riesgos fiscales; sin embargo, el análisis de riesgo fiscal aún se encuentra en sus primeras etapas. Las fuentes de riesgos incluyen diversos shocks a las variables macroeconómicas (crecimiento económico, precios de productos básicos y tasas de interés) y pasivos contingentes explícitos e implícitos. Las principales fuentes de riesgos en el tema de los pasivos contingentes incluyen el subconjunto de riesgos fiscales relacionados con la deuda que se derivan principalmente del sector público, como ser los riesgos de endeudamiento por parte de los gobiernos subnacionales, Empresas Estatales (EEs), litigios y Asociaciones Público-Privadas (APPs). Otros riesgos significativos se desprenden de la gestión de activos y pasivos en fideicomiso y de amenazas naturales.¹ Sin embargo, la mayoría de los pasivos contingentes agregados aún no se analizan o divulgan de manera íntegra.² En 2016, Honduras institucionalizó la evaluación de riesgos fiscales junto con la adopción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF). (Ver recuadro 2.1.).

La Declaración de Riesgo Fiscal (DRF)³ de Honduras para 2021 destaca la amplia exposición del sector público hondureño a riesgos de pasivos contingentes (PC) explícitos e implícitos.

Los pasivos contingentes directos explícitos e implícitos oscilan aproximadamente entre el 35 y 70 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), dependiendo de la severidad de los supuestos (tabla 2.1).⁴ Más específicamente, los riesgos explícitos de PC fluctúan entre un 30,9 y 54,7 por ciento del PIB. Las mayores fuentes de riesgos se desprenden de las garantías crediticias, incluyendo las incorporadas en los contratos de creación de energía, y las disputas legales contra el gobierno central. Los riesgos implícitos de PC son relativamente más bajos y fluctúan entre un 3,7 y 14,7 por ciento del PIB. Los mayores riesgos implícitos de PC provienen del sector no financiero de EEs, y oscila entre un 2,2 y 11,2 por ciento del PIB. Además, la DRF identifica otras fuentes de riesgo, como las garantías otorgadas a las APPs y las deudas contraídas por las municipalidades y los fideicomisos, sin embargo, su materialización tendría un impacto presupuestario más moderado.

Recuadro 2.1. Riesgos fiscales

Los riesgos fiscales significan la posibilidad de que haya desviaciones de los resultados fiscales esperados al momento de la formulación del presupuesto. Esta desviación podría acarrear impactos significativos en las finanzas gubernamentales y menoscabar la capacidad de los gobiernos para utilizar la política fiscal como mecanismo para estabilizar la actividad económica y apoyar el crecimiento a largo plazo.

Las fuentes de riesgos fiscales pueden ser explícitas o implícitas, directas o contingentes (Apéndice G). Por un lado, los pasivos explícitos plantean una obligación legal para el gobierno. Por otro lado, los pasivos implícitos se basan en expectativas sobre el comportamiento del gobierno. Si bien el gobierno no tiene la obligación legal de incurrir en pasivos implícitos, puede haber un fuerte impulso moral o político para hacerlo. Los pasivos directos son obligaciones predecibles que surgen en cualquier evento, mientras que los pasivos contingentes o indirectos son obligaciones desencadenadas por un evento discreto pero incierto.

Tabla 2.1. Estimaciones de pasivos contingentes explícitos e implícitos, porcentaje del PIB de 2019^a

PCs Explícitos			PCs Implícitos		
Fuente del riesgo	PCs estimados	Exposición máxima	Fuente del riesgo	PCs estimados	Exposición máxima
Contratos de APPs	1,7	5,5	Municipalidades	0,6	1,7
Conflictos legales	11,3	24,8	EEs No-Financieras	2,2	11,2
Garantías crediticias	17,9	24,4	EEs financieras y fideicomisos	0,9	1,8
Total	30,9	54,7	Total	3,7	14,7

Fuentes: Evaluación por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas de Honduras; República de Honduras, Secretaría de Finanzas, "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal 2021," Tegucigalpa, Honduras, 2020.

Nota: Estimaciones a junio de 2020. PCs = pasivos contingentes; APP = Asociación Público-Privada; EEs = Empresas Estatales.

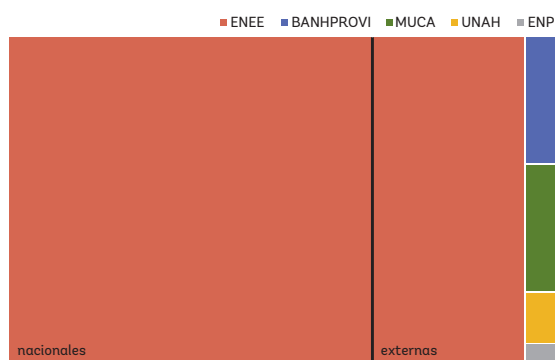
a. Los cálculos utilizados en el PIB estimado por el Banco Central de Honduras para el año 2019, equivalente a Lps. 611.970,00 millones.

Las garantías de préstamo, emitidas principalmente al sector energético, representan un riesgo fiscal clave. La cartera de garantías asciende a por lo menos 18 por ciento del PIB, y la ENEE es beneficiaria de más del 90 por ciento de las garantías vigentes (figura 2.1). La mayoría de las garantías se emiten para endeudamiento interno de la ENEE, de las cuales casi dos tercios se emitieron entre 2019 y 2020. El resto de las garantías gubernamentales en circulación se han emitido para endeudamiento externo del Banco de Desarrollo (BANHPROVI), la Empresa Nacional Portuaria (ENP), el Movimiento de Unificación Campesina del Aguán y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. La exposición explícita a las APPs es menor, al igual que la exposición a pasivos implícitos. La significativa exposición del país al riesgo crediticio de las garantías crediticias, especialmente de la ENEE, subraya la necesidad de contar con herramientas apropiadas de mitigación de riesgos y un análisis más profundo del sector energético en las DRFs.

De los contratos de generación de energía, los cuales cuentan con un convenio de apoyo del Congreso Nacional, se desprenden riesgos significativos. El análisis de riesgo de la DRF 2020 incorpora 70 contratos de generación de energía que ascienden a 19,5 por ciento del PIB. Si bien estos contratos no cuentan con una garantía legal explícita por parte del gobierno central, el Congreso Nacional ha aprobado un convenio de apoyo, transformando así los contratos en pasivos contingentes explícitos.

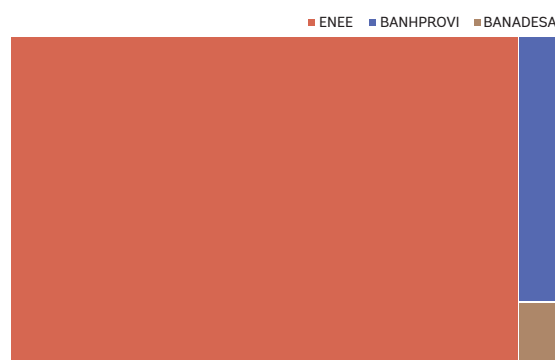
Los préstamos del gobierno central se concentran en la ENEE y en otras dos empresas estatales (gráfica 2.2). A finales de 2020, los préstamos pendientes de pago ascienden a aproximadamente 6,6 por ciento del PIB. Más del 90 por ciento se ha canalizado a la ENEE y el 10 por ciento restante a empresas estatales financieras, al Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) y a BANHPROVI. Después de 2017, sólo se hicieron dos préstamos

Figura 2.1. Garantías de crédito del gobierno (participación total)



Fuentes: Evaluación por parte de personal del Grupo del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas; República de Honduras, Secretaría de Finanzas, "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal 2021," Tegucigalpa, Honduras, 2020.

Figura 2.2. Représtamos del gobierno (participación total)



Fuentes: Evaluación por parte de personal del Grupo del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas; República de Honduras, Secretaría de Finanzas, "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Ejercicio Fiscal 2021," Tegucigalpa, Honduras, 2020.

como préstamo a la ENEE. Sin embargo, estos fueron grandes en comparación con operaciones anteriores y consignan casi la mitad de la deuda pendiente de los fondos objeto de préstamo. Existe cierta ambigüedad en torno a la calidad de los datos sobre los préstamos y las garantías crediticias, ya que las cifras de ambos rubros difieren en las distintas bases de datos.

El costo presupuestario de los contratos de APPs es significativo. En 2020, el gobierno pagó un total de USD \$175 millones (0,7 por ciento del PIB) en pasivos contingentes en conexión con contratos de APPs derivados de compromisos fiscales directos (USD \$160 millones) y pasivos contingentes (USD \$15 millones).⁵ Se prevé que para 2021 los compromisos fiscales superarán los de 2020 en alrededor de USD \$60 millones (agregando 0,2 por ciento del PIB). Por otro lado, algunos de los contratos estaban denominados en dólares de Estados Unidos de América, consecuentemente transfiriendo el riesgo cambiario al sector público. Dada la importancia de la inversión privada para cerrar la brecha existente en infraestructura, se deben prever más proyectos de APPs si se hace una revisión del techo al alza. Según la Unidad de Riesgo Fiscal (URF), actualmente cinco APPs más se encuentran en fase de estructuración, a pesar de que actualmente se ha alcanzado el límite presupuestario en conexión con las APPs.

Riesgos fiscales en el sector de energía

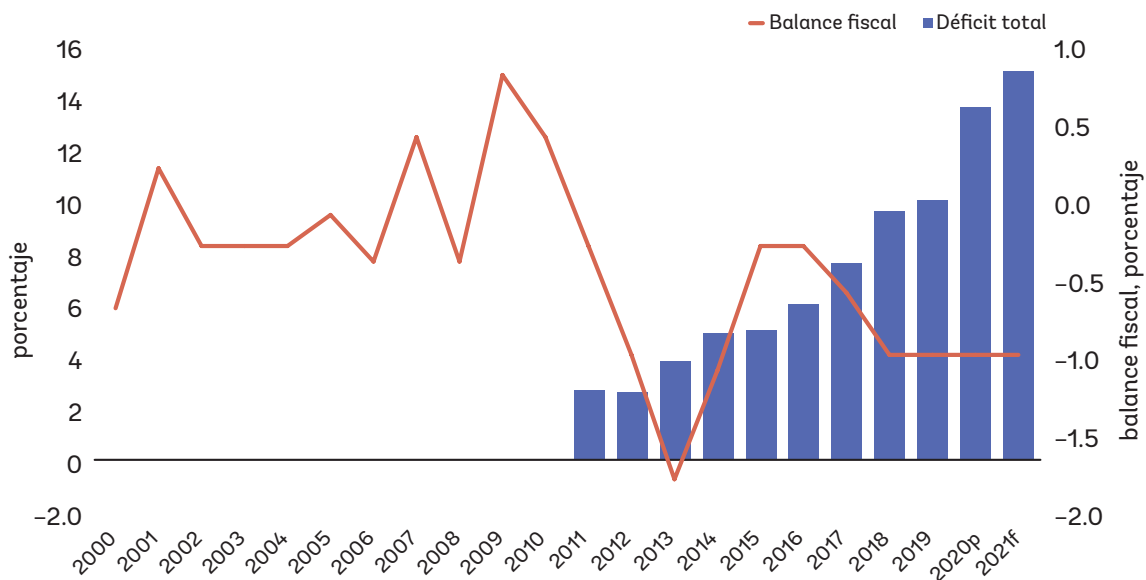
El sector de energía es un gran impedimento para el desarrollo de Honduras debido a sus altos costos, acceso limitado y baja confiabilidad. Aunque el nivel de acceso a la electricidad en Honduras es relativamente alto, con el acceso rural algo rezagado (82,9 por ciento en 2021) el servicio de electricidad no es confiable. Los cortes de energía son frecuentes, con apagones diarios en algunas regiones. Los indicadores de calidad del servicio y desempeño operativo se

encuentran entre los peores de la región. Las pérdidas técnicas y no técnicas por distribución combinadas de la ENEE se estimaron en un 36 por ciento en 2017 y se mantienen elevadas en un 33,4 por ciento para 2021 (versus 8 por ciento según las mejores prácticas de la industria), siendo este el nivel más alto de Centroamérica. En el Índice de Competitividad Global de 2019,⁶ Honduras ocupó el puesto 110 entre 141 países en cuanto al acceso a la electricidad y el puesto 103 en cuanto a la calidad del servicio eléctrico.

La raíz de los desafíos del sector de energía radica en la mala gestión de la ENEE, que ha deteriorado su situación financiera. El persistente déficit de la ENEE se debe a una combinación de debilidades estructurales y altas pérdidas comerciales en los sistemas ineficientes de distribución y transmisión, una costosa y limitada capacidad de generación, y tarifas desalineadas, así como un débil marco institucional y de gobernanza. Estos factores han exacerbado los desafíos estructurales relacionados con la sostenibilidad financiera de la empresa eléctrica. El déficit de la ENEE, el cual representa el principal desafío para poder cumplir con el techo del déficit del Sector Público No-Financiero (SPNF), aumentó notablemente en 2018 debido a que las pérdidas de distribución se mantuvieron altas, la inversión en infraestructura sigue siendo insuficiente y los precios más altos del petróleo elevaron los costos de producción en el período previo a la crisis de la COVID-19.⁷ Las disfuncionalidades del sector elevaron el stock de deuda de la ENEE, elevándola aproximadamente a USD \$2,9 miles de millones en 2019 (alrededor del 11,6 por ciento del PIB), en comparación con USD \$1,9 miles de millones (9 por ciento del PIB) en 2016 (figura 2.3).

Los significativos pasivos directos y contingentes de la ENEE representan riesgos fiscales para el gobierno. Los pasivos corrientes provenientes y atribuibles a la ENEE representan una gran porción de los pasivos explícitos directos del gobierno. Estos incluyen la deuda que el

Figura 2.3. Posición fiscal de la ENEE, porcentaje del PIB



Fuente: Estimaciones por parte de personal del Grupo del Banco Mundial con base en datos del Banco Central de Honduras, la Secretaría de Finanzas y el Fondo Monetario Internacional.

gobierno ha adquirido y represtado a la ENEE, las cuentas por pagar de la ENEE en conexión con los Productores Independientes de Energía (PIEs) y la Empresa Energía Honduras (EEH),⁸ y las cuentas por cobrar de la ENEE por la venta de electricidad. La materialización de riesgos fiscales por otros pasivos corrientes de la ENEE es contingente; por ejemplo, sobre la capacidad de la ENEE para pagar la deuda garantizada y los fallos judiciales en el caso de procesos judiciales en contra de la ENEE. Además de los pasivos corrientes, las finanzas públicas pueden verse afectadas por la acumulación de pasivos futuros. Los pasivos futuros de la ENEE surgen de obligaciones contractuales existentes y futuras (por ejemplo, con la EEH, con Productores Independientes de Energía y con los empleados), procedimientos judiciales en contra de la ENEE, decisiones en torno a las políticas (incluyendo la reestructuración del sector eléctrico) y acontecimientos exógenos, como las amenazas naturales. La capacidad de la ENEE para cumplir con sus obligaciones depende del desempeño operativo de la ENEE y de su capacidad para reducir las pérdidas técnicas y no técnicas, los factores exógenos, como ser los precios del petróleo y las lluvias, y el tamaño de los subsidios recurrentes del gobierno.

Las coberturas fiscales para el sector de electricidad de Honduras son limitadas. Las coberturas fiscales incluyen el reembolso de los préstamos por parte de la ENEE, los ingresos fiscales y los derechos de aduana del sector eléctrico, los posibles fondos de reserva y seguros, y más indirectamente, los ingresos fiscales de la actividad económica de más amplio espectro generados por el suministro de electricidad. Además de los riesgos actualmente identificables reflejados en la matriz de riesgo fiscal, pueden surgir nuevos riesgos. A medida que el sector de energía evoluciona, las nuevas operaciones comerciales pueden crear nuevos riesgos para el gobierno. Por ejemplo, esos nuevos riesgos, podrían incluir nuevo endeudamiento en el futuro, nuevos Productores Independientes de Energía que celebren acuerdos de compra de energía con la ENEE y nuevas demandas legales en contra de empresas del sector de electricidad. La acumulación de pasivos futuros será parcialmente definida por la capacidad que tenga el gobierno de reformar el sector de manera sostenible.

En la matriz de riesgo fiscal (tabla 2.2) se ilustran las principales fuentes de pasivos y mora en el sector eléctrico de Honduras. A mediados de 2019, el stock de pasivos directos y contingentes totales se estimó en alrededor de USD \$3.095 millones (12,3 por ciento del PIB), y se prevé que continuarán existiendo presiones fiscales adicionales de los pasivos contingentes del sector energético. Los riesgos fiscales derivados de las incertidumbres en el costo de la energía que se comprará a los PIEs cada año, así como las frecuentes sequías, las tasas de interés y la volatilidad del precio del petróleo están generándole una acumulación de pasivos contingentes al gobierno. Esta situación se ve agravada porque en Honduras, los ajustes a las tarifas de energía no han estado en consonancia con el ritmo de los precios internacionales del petróleo. Dado que la ENEE no puede generar suficiente efectivo para continuar cumpliendo con sus obligaciones, será importante volver a perfilar los pasivos de la ENEE para restablecer la liquidez. Por ejemplo, las obligaciones de la ENEE incluyen pagos por electricidad comprada y pagos al servicio de la deuda. Sin embargo, los desafíos subyacentes del sector no se resolverán con una mera mitigación de la crisis de liquidez de la estatal ENEE.

Tabla 2.2. Matriz de riesgo fiscal del sector eléctrico en Honduras (Estimaciones a mediados de 2019)

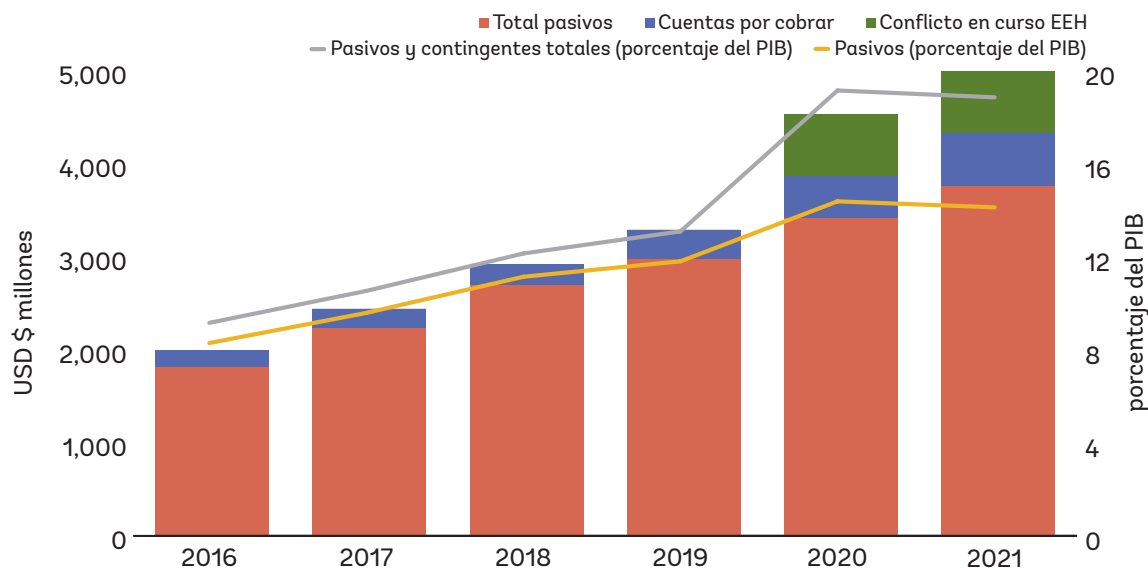
	Pasivos directos			Pasivos contingentes		
	Fuentes de riesgo	Estimación de costo/ riesgo	Factores de riesgo	Fuente de riesgo	Estimación de costo/ riesgo	Factores de riesgo
Pasivos explícitos	Deuda del Gobierno en préstamo a la ENEE	USD \$1.378 millones	FX; tasa de interés	Obligaciones futuras bajo contrato de servicios existente entre ENEE y EEH	USD \$5 millones al mes	FXs; resultado financiero de la ENEE; legal
	Cuentas por cobrar por parte de la EEH por contrato de servicios con la ENEE	USD \$167 millones	FXa; legal	Futuro impago de entidades del sector público y privado a la ENEE	USD \$25 millones	Cumplimiento de pago de los consumidores públicos y privados
	Cuentas por pagar de entidades del sector público y privado a la ENEE	Parte de los USD \$303 millones	Cumplimiento de pago por parte de consumidores del sector público y privado	Compromisos futuros de la ENEE para con los PIEs en el marco de contratos existentes	USD \$958 millones en 2019	FX; precios del petróleo; lluvias; legal; riesgo de proyecto
	Cuentas por pagar por parte de la ENEE a productores independientes de energía	USD \$548 millones	FX; ENEE resultado financiero	Costos de reestructuración organizacional en conexión con el personal	—	Decisiones en materia de políticas; legal
	Deuda de la ENEE garantizada por el gobierno	USD \$699 millones	Resultado financiero de la ENEE; FX; Tasas de interés			
Pasivos implícitos	Apoyo recurrente del gobierno a la ENEE	USD \$145 millones en 2019 (más préstamos por USD \$350 millones)	Resultado financiero de la ENEE; decisiones en materia de políticas	Pérdidas operativas futuras de la ENEE	USD \$331 Millones	Resultado financiero de la ENEE (precios del petróleo; FX; lluvias; pérdidas; subsidio del gobierno; tarifas; PIEs, gobernanza efectiva)
				Riesgo de desastre	—	Clima; resiliencia de la infraestructura; Seguro GRD o fondos de reserva
				Pasivos por pensión de la ENEE sin dotación de fondos	—	Política de recursos humanos; retorno de la inversión
				Procedimientos judiciales contra la ENEE	USD \$49 millones	Reestructuración de la ENEE

Fuente: Evaluación por parte de personal del Banco Mundial utilizando datos disponibles de la SEFIN y la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) 2019.

Nota: — = no disponible; GRD = Gestión del Riesgo de Desastres; EEH = Empresa Energía Honduras; ENEE = Empresa Nacional de Energía Eléctrica (Empresa Nacional de Energía Eléctrica); FX = divisas; PIEs = Productores Independientes de Energía

a. Al 31 de diciembre de 2018.

Figura 2.4. Pasivos y contingentes totales de la ENEE



Fuente: Estimaciones por parte de personal del Banco Mundial con base en datos del Banco Central de Honduras, SEFIN, FMI, cálculos por parte de personal del Banco Mundial.

Nota: El conflicto en curso con la EEH se estima a 2020, asumiendo que la cantidad es la misma en 2021; EEH = Empresa Energía Honduras; PIB = Producto Interno Bruto.

La posición financiera de la ENEE se vio aún más debilitada por el impacto de la pandemia de la COVID-19 y los huracanes Eta e Iota. Entre marzo y junio de 2020, la demanda total de electricidad en Honduras disminuyó 6,7 por ciento, debido a las medidas de confinamiento por COVID-19. Por otro lado, no fue sino hasta octubre de 2020 que la demanda retornó por completo a los niveles anteriores a la COVID-19, lo que redujo los ingresos de la ENEE en un 15 por ciento en 2020 en comparación con el año anterior. Como parte de las medidas de mitigación, el gobierno prohibió a la ENEE suspender los servicios de electricidad domiciliaria durante la crisis y aprobó la realización de pagos diferidos. Esto contribuyó a aumentar las cuentas por cobrar de la ENEE y puso en peligro la capacidad de la empresa de pagarles a los generadores independientes de energía. Al mismo tiempo, los dos huracanes provocaron una reducción de la demanda eléctrica de 19 por ciento entre octubre y noviembre de 2020 (una caída de 4,5 por ciento con respecto a 2019), provocando apagones parciales que afectaron a cerca de 2,6 millones de personas, principalmente en el Valle de Sula, la Costa Atlántica, Yoro y Francisco Morazán. El efecto de estas crisis se puede ver en la utilidad operativa de la ENEE, la cual disminuyó casi un 15 por ciento en 2020, en comparación con 2019. Las pérdidas de distribución y transmisión, por un total de 31,8 por ciento a inicios de 2022, continúan socavando la posición financiera de la ENEE. Como resultado, en 2021 el saldo de la deuda de la ENEE subió a unos USD \$3,7 miles de millones (alrededor del 14 por ciento del PIB), mientras que el déficit se mantuvo elevado en el 1 por ciento del PIB.

El continuo deterioro de la posición financiera de la ENEE acrecienta aún más los riesgos fiscales. El impacto económico de la pandemia y los huracanes en los hogares provocó retrasos

en el pago de las facturas de electricidad, exacerbando las presiones de liquidez sobre la ENEE, a su vez generando para la ENEE una mora más grande con los generadores de electricidad. Junto con sus pasivos totales adicionales, actualmente la ENEE enfrenta dos riesgos contingentes adicionales que podrían aumentar aún más la deuda. En primer lugar, la combinación de la mora de los consumidores y las medidas implementadas durante la pandemia llevaron a un aumento en las cuentas por cobrar de un 43 por ciento interanualmente durante 2020 y un 28 por ciento durante 2021, ya que el gobierno prohibió la suspensión del servicio de electricidad durante la crisis, incluso en los casos de incumplimiento de pago. Entre 2016 y 2019, las cuentas por pagar representaron en promedio el 21 por ciento de los activos totales de la ENEE, pero aumentaron al 29 por ciento en 2020. En segundo lugar, debido al conflicto en curso del gobierno con la EEH, la empresa subcontratada para administrar la red de distribución y reducir las pérdidas, se le está cobrando cerca de USD \$673 millones a la ENEE.⁹ Si el proceso de arbitraje emite un laudo en contra de la ENEE, la EEH podría recibir una porción significativa del monto total reclamado. Cuando se consideran dos contingencias, el total de pasivos y las contingencias representan casi el 20 por ciento del PIB. Este escenario pone en riesgo no sólo la prestación y calidad de los servicios, sino también las finanzas de la nación.

Los fondos limitados disponibles para que la ENEE remediara los daños ocasionados por los huracanes exigieron un apoyo adicional del gobierno al sector y a los consumidores.

Para ayudar a aliviar las presiones de liquidez del sector, en 2020 el gobierno designó USD \$500 millones para pagar la mora histórica de la ENEE a los generadores de electricidad, así como las deudas de la ENEE en el marco de los fideicomisos. Para lograrlo, en junio de 2020 Honduras colocó un bono soberano por USD \$600 millones a un plazo de 10 años a una tasa de interés del 5,6 por ciento. Las autoridades también colocaron a la ENEE en el régimen de seudo insolvencias que aplica a las entidades públicas a 2020. En el presupuesto de 2021, las autoridades se han comprometido a pagar las facturas de electricidad de las instituciones públicas. Además, en 2020, el gobierno le otorgó un subsidio a 1,3 millones de hogares que consumían hasta 300 kilovatios-hora (kWh) al mes, lo que representa alrededor de USD \$21 millones (0,1 por ciento del PIB). En febrero de 2022, Honduras eximió del pago de electricidad a los consumidores residenciales con un consumo mensual inferior a 150 kWh.¹⁰ Además, en marzo de 2022 el gobierno anunció que absorberá 50 por ciento del incremento en los precios de los combustibles derivados del conflicto en Ucrania.

A pesar de las distintas reformas legales y normativas decretadas durante la última década, son pocos los avances que se han logrado en términos de lograr una mejora de la situación financiera de la ENEE. El 11 de mayo de 2022, el Congreso aprobó una nueva ley de energía— Ley Especial para Garantizar el Servicio de Energía Eléctrica Como Un Bien Público de Seguridad Nacional y Derecho Humano de Naturaleza Económica y Social — para sentar las bases hacia una reforma del sector. Sin embargo, se prevé que se necesitará medidas adicionales para hacerle frente a algunas de las causas subyacentes del pobre desempeño del sector. Estas medidas adicionales también deberían incluir un diálogo sobre los Operadores Independientes del Sistema (ODS), la comisión reguladora (CREE) y los contratos de compra de energía.

Urgen reformas profundas y amplias de gobernanza, estructurales e institucionales para evitar que la ENEE acumule más pasivos. Este objetivo comienza con medidas prioritarias fundamentales a corto plazo: (a) preparar un programa fidedigno de reducción de pérdidas para reducir las pérdidas de transmisión y distribución, y tomar las medidas adecuadas para su pronta implementación; (b) mejorar la gobernanza y la eficiencia en la detección y mitigación del robo de energía; (c) implementar las normativas tarifarias con base en un estudio actualizado de costo del servicio para lograr una recuperación total de los costos;¹¹ (d) elaborar planes de inversión en la red; y (e) adoptar un programa con una fecha límite para eliminar la mora de los consumidores del sector público. Además, las mejoras en infraestructura siguen siendo pertinentes, ya que un servicio de electricidad asequible y de calidad es fundamental para los hogares y las empresas. Debe prestarse especial atención a la estructura actual de subsidios, que es fiscalmente costosa y está poco focalizada. Mejorar la estrategia de financiamiento de la ENEE para reducir la concentración de riesgos y renegociar los contratos con los productores también ayudará a mejorar la calidad y la asequibilidad. Se requieren esfuerzos adicionales para implementar de forma íntegra el marco normativo y fortalecer el marco institucional en general. Estos esfuerzos son fundamentales para fortalecer el sector de electricidad y proteger la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, las reformas en el sector de electricidad pueden generar ahorros fiscales importantes que aún no se han incorporado al marco macro-fiscal.¹²

Prueba de estrés del sector bancario

Los bancos hondureños iniciaron la crisis del COVID-19 con un colchón de capital limitado. En 2019, el sistema bancario tenía un Índice de Adecuación de Capital (IAC) de 13,7 por ciento,¹³ por debajo de sus pares en Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD) que se ubican en 17 por ciento y América Latina en 16,6 por ciento. La mayoría de los bancos más grandes exhibieron resultados más bajos que el IACV de todo el sistema (con un promedio de 13,2 por ciento, versus 16,5 por ciento de las instituciones más pequeñas). La calidad de la cartera era sólida, con un Índice de Morosidad (IDM) de 2,2 por ciento, en línea con CAPARD (2,2 por ciento) y América Latina y el Caribe (2,7 por ciento). Sólo uno de los bancos hondureños más grandes mostró un índice relativamente alto de 5,4 por ciento. La relación provisiones-morosidad se ubicó en 135 por ciento, donde todas las instituciones reflejaron no tener problemas subyacentes (recuadro 2.2).

La escasez de datos para el período de pandemia puede ocultar problemas subyacentes en el sector bancario. A partir de noviembre de 2021, los préstamos improductivos en todo el sistema sólo representaron un 3,1 por ciento. El IAC promedio se situó en 14,1 por ciento, y todos los bancos cumplieron con los requisitos de capital. El aprovisionamiento aumentó significativamente, representando 200 por ciento de los préstamos improductivos. No obstante, la respuesta de las autoridades incluyó un conjunto de medidas de indulgencia normativa que les permitieron a los prestatarios afectados por la COVID-19 y subsiguientemente por los huracanes Eta e Iota, reestructurar y refinanciar sus préstamos. Se podría considerar que los préstamos que pasaron por tales procesos tienen un mayor riesgo de incumplimiento que el resto de la cartera, lo que indica una vulnerabilidad subyacente del sector bancario en los siguientes trimestres. A junio de 2021,

Recuadro 2.2. Riesgos fiscales actuales de los bancos estatales

BANADESA: Este banco de desarrollo agrícola principalmente tiene una contingencia fiscal materializada, ya que cuenta con una garantía total del gobierno que podría superar el 1,0 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Ha enfrentado un fuerte deterioro de su cartera, hasta el punto de que la institución ya no parece ser viable, con un Índice de Morosidad (IDM) que en 2017 alcanzó el 68 por ciento.^a El gobierno de Honduras ha trabajado en distintas soluciones para el caso de BANADESA, algunas de las cuales implican la materialización de pasivos contingentes. Una propuesta pendiente que plantea la posibilidad de cerrar BANADESA está en espera de aprobación por parte del Congreso. A la fecha, no se ha tomado una decisión definitiva acerca de BANADESA.

BANHPROVI: Es un banco de desarrollo con un balance sólido, sin embargo, tiene pasivos contingentes directos que ascienden a un 1,3 por ciento del PIB.^b Si bien el balance general de BANHPROVI es sólido, la expansión de sus operaciones crediticias de nivel 1 para cubrir a los que no fueron atendidos por la interrupción de las operaciones de BANADESA, podría representar nuevos riesgos en el mediano plazo. La cartera de préstamos vencidos en la cartera de nivel 2 representaron sólo el 1,7 por ciento de los préstamos brutos en 2021, en comparación con un promedio del 3,1 por ciento de los bancos comerciales. La calidad de la cartera de primer nivel es menos sólida: en 2020, el índice de morosidad se ubicó en 6,5 por ciento. Además, BANHPROVI está directamente expuesto a una depreciación repentina del Lempira. En 2021, su posición corta en moneda extranjera no cumplió con los requisitos de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, con 19,1 por ciento del capital. Asimismo, BANHPROVI ha implementado una serie de medidas gubernamentales para apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa durante la crisis de la COVID-19. Estas medidas incluyeron la constitución de tres nuevos fondos de garantía parcial de crédito,^c los cuales tienen el potencial de generar pasivos contingentes directos de hasta 2,4 por ciento del PIB en caso de alcanzarse la meta de apalancamiento del Fondo de Garantía para la Reactivación de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYMEs).^d Sin embargo, el uso por parte del banco de inyecciones de capital público como principal fuente de financiamiento, implica un colchón de capital sustancial, con un coeficiente de adecuación de capital del 129 por ciento de los activos ponderados por riesgo en 2021, por lo que no se anticipa ningún riesgo de pasivo contingente. Actualmente, los estados financieros de BANHPROVI no cumplen con los estándares internacionales, a diferencia de otros bancos comerciales de Honduras.

a. BANADESA presentaba importantes deficiencias administrativas y financieras, incluyendo irregularidades descritas por el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). Por otro lado, BANADESA enfrentó elevados niveles de morosidad que se explican parcialmente por el riesgo moral fomentado por seis rondas de condonación de deuda a los prestatarios de BANADESA decretadas por el Congreso Nacional entre 1992 y 2008.

b. Los pasivos totales de BANHPROVI equivalen a 0,7 por ciento del PIB. La institución ha firmado un contrato de préstamo por USD \$225 millones con el BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica), de los cuales se han desembolsado USD \$75 millones. Si se desembolsara la totalidad del préstamo, el pasivo total de la institución ascendería al 1,3 por ciento del PIB.

c. Los tres nuevos fondos de garantía parcial de crédito son (a) el Fondo de Garantía de MIPYMEs, con un capital de Lps. 2.500 millones; (b) el Fondo de Garantía de Grandes Empresas (FGGE) con un capital de Lps. 1.900 millones; y (c) el Agrocrédito, programa con Lps. 525 millones. Como fideicomisario del Fondo de Garantía de MIPYMEs, BANHPROVI ha suscrito acuerdos de garantía con 29 intermediarios financieros, entre ellos bancos, sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito. El FGGE cuenta con una estructura similar al de las MIPYMEs, con la participación de nueve bancos comerciales, una sociedad financiera y una garantía máxima de Lps. 50 millones (USD \$2,1 millones). Agrocrédito es un programa integral que incluye elementos de crédito subsidiado, garantías y asistencia técnica para mejorar la inclusión financiera de los productores agrícolas. Las garantías otorgadas vía Agrocrédito se otorgarán exclusivamente para fomentar la participación de los intermediarios financieros en el programa de préstamos, lo cual limita su margen financiero al 5,7 por ciento.

d. Con base en proyecciones oficiales para el Fondo de Garantía MIPYME (Lps. 19.000 en préstamos con 90 por ciento de garantía, menos el capital del fondo). La exposición fiscal dependerá del apalancamiento real de las garantías parciales de crédito. No hay proyecciones disponibles para el caso de FGGE y Agrocrédito.

el 28,7 por ciento de los préstamos vigentes en Honduras habían sido objeto de reestructuración en conexión con la COVID-19 o los huracanes. Por otro lado, 6,1 por ciento de los préstamos del sistema fueron refinanciados bajo los términos especiales del regulador.

Una serie de ejercicios de pruebas de estrés indican que el sector financiero puede dar lugar a pasivos contingentes fiscales en Honduras, de hasta un 1 por ciento del PIB. Estos pasivos incluyen las obligaciones que surgen de una crisis financiera debido a garantías explícitas (por ejemplo, seguros de depósitos) o implícitas. Con el análisis realizaron dos ejercicios conjuntos de pruebas de estrés (ver tabla 2.3). El primero tenía como objetivo medir la magnitud del déficit de capital de los bancos bajo distintos escenarios, desde un pequeño aumento a un aumento significativo en la morosidad, indicando que el costo fiscal podría ser insignificante o alcanzar un 1 por ciento del PIB. El segundo incluyó un shock cambiario (FX) que afectaría gravemente a los prestatarios sin cobertura (no generadores de divisas; NGDs). Los hallazgos indican costos fiscales más moderados, hasta un 0,3 por ciento del PIB, ya que la mayoría de los bancos tienen posiciones largas en divisas, mientras que algunos prestatarios corporativos sin cobertura pueden tener los medios necesarios para proteger sus saldos.¹⁴

La Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) ha venido implementando medidas para incrementar los niveles de capitalización de los bancos locales. En diciembre de 2020, la CNBS exigió a los bancos constituir una reserva de capital restringida no distribuible. Esta reserva se fijó para cubrir el deterioro de la cartera de crédito afectada por la crisis de la COVID-19 y los huracanes Eta e Iota, dándoles a los bancos un pequeño margen para evitar una recapitalización. A diciembre de 2021, la cuenta de reserva de capital restringida de todo el sistema (la cual incluye varias partidas de reserva restringida) representaba el 2,6 por ciento del capital de los bancos.

2.2 Riesgos fiscales derivados de amenazas naturales

La alta exposición y vulnerabilidad de Honduras a amenazas naturales extremas¹⁵ compromete su estabilidad económica y limita su potencial de alcanzar los objetivos de desarrollo social (ver figura 2.5). En promedio, las amenazas naturales en Honduras han afectado al 4,5 por

Tabla 2.3. Posibles pasivos contingentes fiscales asociados al sector financiero

Escenario	Millones de Lps	Porcentaje del PIB
Pruebas de estrés del sistema bancario en tres escenarios de shocks ^a	276–6.271	0,04–1,00
Shock cambiario (FX) con y sin cobertura parcial por NGDs	171–1.852	0,03–0,30

Fuente: Evaluación por parte de personal del Banco Mundial utilizando datos de la CNBS.

Nota: FX = divisas; PIB = Producto Interno Bruto; Lps = Lempiras; NGDs = No Generadores de Divisas. El ejercicio no tiene como objetivo emitir pronósticos para los préstamos en mora ni asignar probabilidades a ciertos resultados.

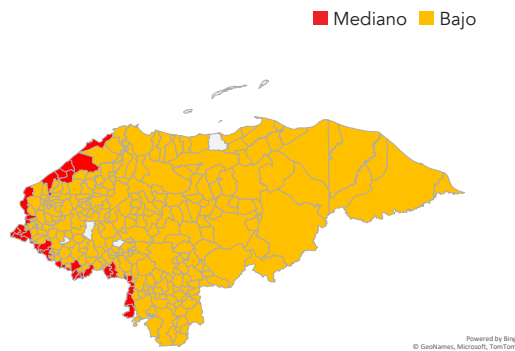
a. Escenario 1: El shock afecta al menos al 20 por ciento de los activos ponderados por riesgo en todo el Sistema. Escenario 2: Un shock severo con base en la dinámica del PIB de 2020: el shock por la COVID-19 provocó una contracción sin precedentes en la actividad económica. Escenario 3: Este es un shock en el peor de los escenarios, en línea con la experiencia en Honduras en cuanto al sector bancario después de que el país fuera azotado por el huracán Mitch en 1998.

ciento de la población cada año y han causado daños que superan el 2,3 por ciento del PIB.¹⁶ En particular, los fenómenos naturales inducidos por el clima han generado retrasos significativos en el desarrollo económico y social del país. Las inundaciones son los fenómenos más destructivos, seguido de las sequías, mientras que otros sectores también se ven afectados, como el transporte, las telecomunicaciones, la agricultura, la salud, la educación, el agua y el saneamiento.

El impacto dinámico de los siete huracanes más grandes ha sido devastador para Honduras. Estos huracanes estuvieron asociados con un impacto inmediato reflejando una reducción de 4,6 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento, 16 puntos porcentuales en la inversión y 3,7 puntos porcentuales en el consumo privado.¹⁷ Algunos acontecimientos han afectado al 4 por ciento de la población y han causado daños superiores al 59 por ciento del PIB. El Índice Global de

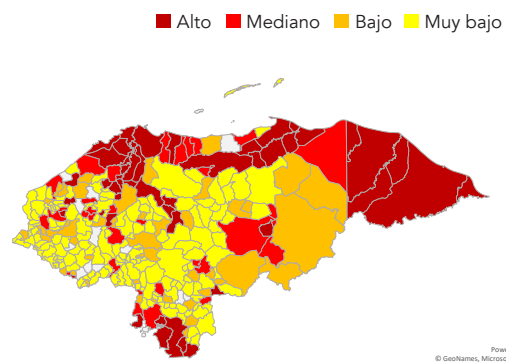
Figura 2.5. Mapeo de amenazas por municipio

a. Sequía



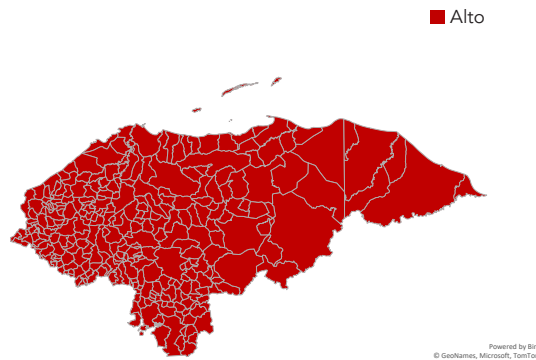
Nivel general de riesgo de país: Mediano
Se pronostica que ocurrirán inundaciones fluviales potencialmente medianamente dañinas y mortales al menos una vez en los próximos 10 años.

b. Inundación



Nivel general de riesgo de país: Alto
Se pronostica que ocurrirán inundaciones fluviales potencialmente dañinas y mortales al menos una vez en los próximos 10 años.

c. Huracán



Nivel general de riesgo de país: Alto
Hay más de un 20 por ciento de probabilidades de velocidades de vientos potencialmente dañinas en el área de su proyecto en los próximos 10 años.

Riesgo Climático¹⁸ ubicó a Honduras como el segundo país más severamente afectado del mundo por fenómenos climáticos extremos en el período 1998-2017, destacando la grave vulnerabilidad al cambio climático y la poca preparación del país para responder a los mismos. Se prevé que el cambio climático aumentará las temperaturas medias globales; intensificará los fenómenos meteorológicos,¹⁹ como ser inundaciones, olas de calor y sequías; y aumentará el nivel del mar. Ya que las pérdidas por desastres en Honduras se deben principalmente al exceso de lluvia (inundaciones), ciclones tropicales (tormentas con vendavales) y sequías, la tendencia es que aumenten su frecuencia y gravedad debido al cambio climático.

La alta vulnerabilidad a los peligros naturales en Honduras expone significativamente al país a pasivos contingentes. Incluso en un escenario sin cambio climático, los desastres causados por fenómenos naturales siguen siendo de peso en la perspectiva macro-fiscal de Honduras. Con base en el crecimiento histórico y los patrones de riesgo de desastres naturales, el impacto combinado de la destrucción del capital productivo a causa de los desastres naturales ascendería a pérdidas acumuladas en torno al 5,4 por ciento del PIB para 2050. Por otro lado, la combinación de tasas de crecimiento más bajas, un espacio fiscal erosionado y necesidades de financiamiento adicional para esfuerzos de reconstrucción, indican un aumento de los niveles de deuda pública en torno a 6,2 puntos porcentuales del PIB para 2050.²⁰ Los pasivos contingentes por desastres causados por fenómenos naturales, incluyendo los gastos de emergencia, rehabilitación, y reconstrucción, están altamente concentrados en torno a acontecimientos de alto impacto / baja probabilidad. Por ejemplo, con una probabilidad anual del 1 por ciento, los pasivos contingentes por exceso de lluvia, vendavales, y terremotos, ascenderían a por lo menos 8,5 por ciento del PIB (13,1 por ciento en promedio para el 1 por ciento del peor de los resultados), pero aumenta al menos a un 16,1 por ciento (22 por ciento en promedio) en el peor 0,2 por ciento (1 en 500 años) de los resultados (ver recuadro 2.3).²¹ La grave escasez de datos no permitió evaluar los impactos y pasivos contingentes de otras amenazas naturales en sectores clave, incluida la agricultura.

Las amenazas naturales pueden desencadenar inestabilidad en el sector bancario, potencialmente aumentando la necesidad de apoyo fiscal. Dada la estructura del sector financiero hondureño, el cual se basa en la banca y se centra en el crédito y los préstamos al Gobierno de Honduras con pocas inversiones de capital y de deuda privada, es probable que uno de los impactos más sistémicos de los riesgos relacionados con el clima sea a través de pérdidas en las carteras crediticias de los bancos (ver recuadro 2.4).²² Utilizando como referencia información de los impactos que tuvieron los huracanes Eta e Iota en la solvencia de los prestatarios, 6,2 por ciento de todos los préstamos podrían volverse improductivos, lo que provocaría una caída de 3,3 puntos porcentuales en el índice de capital de nivel 1 de los bancos para 2050.²³ El cambio climático también podría aumentar el daño anual pronosticado por la inundación de ríos en Honduras, con un 13 por ciento para 2050. Sin embargo, el riesgo de estas inundaciones más fuertes para el sector bancario sigue siendo moderado. Por otra parte, se espera que ocurran sequías más prolongadas y frecuentes que afectarían la producción agrícola; sin embargo, se espera que los impactos en la calidad crediticia del sector bancario sean limitados. No obstante, en el pasado el gobierno ha enfrentado la materialización de este tipo de contingencias, en particular, como secuela del huracán Mitch en 1998. La interrupción de la actividad económica sirvió como factor determinante

Recuadro 2.3. Daños y pasivos contingentes por riesgos naturales

La distribución estocástica de los daños causados por las amenazas naturales se estima a partir de los resultados de modelos probabilísticos catastróficos completos correspondientes a amenazas geológicas (terremotos; EQ) e hidrometeorológicas/climáticas (ciclones tropicales; TC y exceso de lluvia; XsR). Las estimaciones se basan en el valor promedio del capital destruido por fenómenos naturales a partir de las curvas de excedencia (EC) que arrojan los modelos SPHERA (terremotos y ciclos tropicales) y XsR2.5 (exceso de lluvia) del Fondo de Seguros contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF). No hay disponibilidad de modelos sólidos de pérdidas para hacer una estimación probabilística de las pérdidas futuras en Honduras derivadas de otros riesgos importantes relacionados con el cambio climático, como ser los excesos de calor, las sequías, los deslizamientos de tierras y los incendios forestales. El modelo EQ no incluye daños por tsunamis, mientras que el modelo TC cuantifica los daños por vendavales y marejadas ciclónicas. Los modelos SPHERA (EQ y TC) y XsR2.5 (XsR) del CCRIF se utilizan para evaluar las pérdidas asociadas a tareas de reconstrucción nacional y se asume que los pasivos contingentes son un porcentaje de estas. Las pérdidas se reportan en relación con una distribución estocástica de daños a nivel nacional en infraestructura, tanto pública como privada, las cuales se han actualizado a 2020 con un ajuste de la exposición con base en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). Las pérdidas combinadas promedio son del 2,3 por ciento del PIB en daños a la infraestructura en un año determinado, y el exceso de lluvia representa las pérdidas más significativas en el año de la mediana con un 1,4 por ciento del PIB. Sin embargo, los daños causados por ciclones tropicales dominan en el ámbito del riesgo a la baja, con pérdidas que superan el 13,7 por ciento del PIB para acontecimiento con un período de retorno de 100 años y el 27,1 por ciento del PIB para eventos con un período de retorno de 500 años (véase la tabla B2.3.1).

Tabla 2.3.1. Evaluación de riesgo de pasivos contingentes (porcentaje del PIB)

	EQ	TC	XsR	Total
Media	0,2%	0,4%	1,7%	2,3%
Mediana	0,0%	0,0%	1,4%	1,7%
Cada 10 años	0,2%	0,3%	3,5%	4,4%
Cada 100 años	4,7%	13,7%	6,3%	16,2%
Cada 500 años	12,3%	27,1%	8,2%	29,0%

Nota: El periodo de retorno (o intervalo de recurrencia o intervalo de repetición) es un tiempo promedio entre acontecimientos de fenómenos naturales.

No todos los costos de reconstrucción corren por cuenta del gobierno. Los pasivos contingentes derivados de amenazas naturales se desprenden de (a) gastos de emergencia y rehabilitación (EyR), que según datos históricos se estiman en 15 por ciento de los costos totales de reconstrucción; (b) la reconstrucción de la infraestructura y los activos públicos, que según la información disponible acerca de la distribución y titularidad del sector representa aproximadamente 23 por ciento de los costos totales de reconstrucción; y (c) pasivos contingentes indirectos por apoyo potencial a poblaciones vulnerables

para la reconstrucción de daños a viviendas. El momento en que ocurre la necesidad de recursos depende de la naturaleza del pasivo contingente: en este caso, los rubros de emergencia y rehabilitación requieren liquidez a corto plazo para responder rápidamente después de un desastre natural, mientras que la ejecución de tareas de reconstrucción puede tardar meses o incluso años.

Aunque es decisión del gobierno, las exigencias de dichos pagos son políticamente difíciles de resistir después de un desastre. Se estima que los daños a los bienes inmuebles residenciales representan 28 por ciento de los costos totales de reconstrucción, y aproximadamente la mitad de los bienes inmuebles residenciales en Honduras son propiedad de poblaciones económicamente vulnerables. Con todo lo anterior, los pasivos contingentes se estiman en un máximo de 14 por ciento de los costos totales de reconstrucción. En las siguientes simulaciones, no hay apoyo a los hogares en el escenario de línea base, mientras que en los escenarios C2, D1 y D2 se agrega una transferencia equivalente al 20 por ciento por daños a bienes inmuebles residenciales.

Con base en estos supuestos, los pasivos contingentes totales de EQ, TC y XsR, incluidos los rubros de EyR y reconstrucción, representan, con una probabilidad anual del 1 por ciento, al menos el 8,5 por ciento del PIB (13,1 por ciento en promedio en el peor 1 por ciento de los resultados), pero aumentan a por lo menos 16,1 por ciento (22 por ciento en promedio) en el peor 0,2 por ciento (1 en 500 años) de los resultados. En la tabla B2.3.2 se resume la evaluación de riesgos. Estas cifras se desglosan en un 28,8 por ciento que corresponde a necesidades de financiamiento a corto plazo y 71,2 por ciento correspondiente a la reconstrucción a mediano y largo plazo.

Tabla 2.3.2. Evaluación de riesgo de pasivos contingentes: Total y fraccionado entre las fases (millones de USD y % del PIB)

Métrica	Total	Emergencia	Reconstrucción		
			Total	Infraestructura y activos públicos	Apoyo a la vivienda
AAL	290,6 (1,23%)	83,6 (0,35%)	207,1(0,87%)	128,3 (0,54%)	78,8 (0,33%)
VaR _{1%}	2.018 (8,5%)	581 (2,5%)	1.438 (6,1%)	891 (3,8%)	547 (2,3%)
VaR _{0,2%}	3.818 (16,1%)	1.098 (4,6%)	2.720 (11,5%)	1.685 (7,1%)	1.035 (4,4%)
TVaR _{1%}	3.108 (13,1%)	894 (3,8%)	2.214 (9,4%)	1.372 (5,8%)	842 (3,6%)
TVaR _{0,2%}	5.209 (22%)	1.498 (6,3%)	3.711 (15,7%)	2.299 (9,7%)	1.412 (6,0%)

Fuente: Honduras. Asistencia Técnica para estimar los Pasivos Contingentes de las Amenazas Naturales (Washington, DC: Banco Mundial, 2022), resultados preliminares.

Nota: En las evaluaciones de riesgo de pasivos totales, desglosadas en fases posteriores al desastre, se utilizan las siguientes métricas de riesgo: Pérdida Anual Promedio (AAL), Valor en Riesgo (VaR α), y Valor Final en Riesgo (TVaR α). α es la probabilidad de excedencia anual vinculada a las métricas. Los supuestos están pendiente de confirmación con el Gobierno de Honduras, particularmente la relación pasivos contingentes - pérdidas por reconstrucción nacional.

Recuadro 2.4. Exposición del sector bancario hondureño a riesgos naturales

El sector bancario hondureño está muy expuesto a riesgos físicos derivados de huracanes, y una menor exposición a riesgos de inundaciones y sequías. La exposición de los bancos a los riesgos físicos está determinada por la composición espacial y sectorial de los activos (Tabla 2.4.1). Las estimaciones del valor-en-riesgo indican que 20,8 por ciento de la cartera crediticia de los bancos de Honduras tiene una alta exposición a huracanes, con los departamentos de Cortés y Francisco Morazán concentrando dos tercios de la cartera en riesgo. La exposición general a huracanes en Honduras está en línea con la de otros países afectados por la temporada de huracanes en el Atlántico. Para los bancos hondureños, las inundaciones fluviales representan el segundo mayor riesgo climático, ya que 9,2 por ciento de su cartera crediticia está altamente expuesta al riesgo de inundación, ubicándose en el extremo inferior de la distribución al compararse con el resto de América Latina y el Caribe. El sector bancario está menos expuesto a sequías, ya que sólo una pequeña fracción de la cartera tiene riesgo de sequía debido a la exposición relativamente baja de los bancos hondureños al sector agrícola (7,5 por ciento del total de la cartera crediticia).

Tabla 2.4.1. Relación cartera crediticia de los bancos vs de las contrapartes no financieras: Potencialmente expuesta a riesgos físicos seleccionados

Departamento	Sequías		Inundaciones				Huracanes
	Bajo	Medio	Muy bajo	Bajo	Medio	Alto	Alto
Cortés	2,00	0,01	0,00	0,04	0,13	7,01	7,20
Francisco Morazán	0,99	0,00	6,69	0,01	0,01	0,00	6,71
Choluteca	0,60	0,00	0,12	0,01	0,00	0,72	0,84
Copán	0,65	0,04	0,32	0,20	0,49	0,01	1,01
Yoro	0,75	0,00	0,07	0,03	0,00	0,83	0,93
Atlántida	0,28	0,00	0,00	0,43	0,03	0,21	0,69
Santa Bárbara	0,12	0,04	0,10	0,04	0,06	0,06	0,28
Olancho	0,39	0,00	0,11	0,22	0,20	0,01	0,54
Comayagua	0,26	0,00	0,22	0,26	0,00	0,00	0,48
El Paraíso	0,27	0,00	0,12	0,20	0,01	0,01	0,35
Otros departamentos	0,78	0,12	1,08	0,20	0,16	0,32	1,78
Todos los departamentos	7,07	0,21	8,81	1,64	1,10	9,19	20,81
	7,28		20,73				

Fuente: Estimaciones por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS) y ThinkHazard!, thinkhazard.org.

Nota: CNFs = Contrapartes No Financieras. Los riesgos físicos se derivan de los fenómenos naturales y el cambio climático que provocan costos económicos y pérdidas financieras. La temporada de huracanes en el Atlántico se extiende del 1 de junio al 30 de noviembre y abarca el Océano Atlántico Norte, el Mar Caribe y el Golfo de México.

para un aumento de préstamos incobrables, con un índice de préstamos improductivos en todo el sistema que en 2001 alcanzó hasta un 11,4 por ciento, llevando a varios bancos a la quiebra. El costo fiscal de la crisis se estimó en 5 por ciento del PIB. Es importante fortalecer aún más el conjunto de herramientas de supervisión y normativas relacionadas con el clima para mejorar la resiliencia del sector financiero a los riesgos físicos y transicionales.

Debido a la alta vulnerabilidad de Honduras a los peligros naturales, la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es uno de los aspectos más importantes de la adaptación al cambio climático y de la resiliencia fiscal. En diciembre de 2020, las autoridades aprobaron la Estrategia para la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres (EGFRD)²⁴ y han comenzado a implementar su plan operativo (agosto de 2021). Como parte de la estrategia se propone un marco para establecer una estrategia de financiamiento para responder a necesidades post-desastre, segmentado por cada tipo de instrumento y un cronograma de las necesidades de financiamiento (ver figura 2.6). El plan operativo prioriza acciones en las siguientes líneas estratégicas: (a) generación de

Figura 2.6. Estrategia de financiamiento del riesgo de desastres de Honduras



Fuente: Secretaría de Finanzas (SEFIN), "Estrategia para la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres, diciembre de 2020," SEFIN, Tegucigalpa, Honduras, 2020.

conocimiento del riesgo de desastres, (b) movilización de recursos y protección financiera con una combinación de instrumentos de financiamiento del riesgo de desastres, (c) reducción del riesgo de desastres a través de inversiones públicas resilientes, (d) eficiencia y transparencia del gasto público con respecto al gasto en GRD, y (e) desarrollo de capacidades de la Secretaría de Finanzas para mejorar la gestión financiera del riesgo de desastres. Consecuentemente, la implementación de la estrategia ayudaría a promover la resiliencia climática y la respuesta a emergencias, y facilitaría un colchón fiscal para mitigar el riesgo para la estabilidad fiscal en caso de amenazas futuras.

Los primeros pasos en la implementación de la EGFRD se enfocan en cuantificar la exposición fiscal a los desastres, promover políticas para integrar la GRD en la inversión pública y la diversificación de instrumentos para gestionar dicha exposición. Como parte de la implementación de la estrategia, el gobierno ha tomado las siguientes acciones: (a) elaboración de una metodología de evaluación de pasivos contingentes relacionados con el riesgo de desastres, para cuantificar el impacto potencial de los desastres hidrometeorológicos y otros fenómenos naturales en las cuentas macro-fiscales e identificar las necesidades financieras para atender los desastres,²⁵ y (b) el establecimiento de lineamientos técnicos para incluir un análisis de reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático en las inversiones públicas, con el objetivo de armonizar y estandarizar el uso de los instrumentos técnicos existentes. Actualmente, el gobierno está fortaleciendo el marco legal mediante la creación de unidades técnicas de gestión de riesgos en todas las instituciones públicas que tienen a su cargo la emisión de planes de GRD específicos a cada sector, incluyendo consideraciones de género en la respuesta del gobierno y la recuperación, y el análisis de instrumentos para mejorar la preparación financiera en caso de futuras amenazas naturales.

Honduras ya ha tenido la experiencia de aplicar instrumentos financieros y fiscales disponibles para responder a acontecimientos adversos. En 2020, la Secretaría de Finanzas activó varios mecanismos e instrumentos financieros para responder a las emergencias de la COVID-19 y los huracanes Eta e Iota, incluyendo: (a) un componente de respuesta de emergencia contingente, (b) un crédito de política de desarrollo de GRD con disposición diferida por catástrofe (Cat DDO)²⁶ equivalente a USD \$119 millones, (c) el financiamiento de un proyecto de inversión por respuesta de emergencia por USD \$150 millones, (d) créditos, (e) colocación de bonos, (f) apoyo internacional, y (g) reasignación presupuestaria. Sobresale el hecho que el Fondo Nacional para la Preparación y Respuesta no jugó un papel predominante en el financiamiento de la respuesta. Actualmente, la Secretaría de Finanzas está finalizando su incorporación a Compañía Caribeña de Cartera Segregada de Facilidad de Seguro de Riesgo por Catástrofe (CCRIF SPC), un proveedor de seguros soberanos paramétricos, con una póliza prevista para los casos de exceso de lluvia. La Secretaría de Finanzas también está evaluando créditos continentales con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se prevé que todos estos esfuerzos aumentarán la resiliencia y eficacia fiscal del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos. Sin embargo, el desafío para Honduras es lograr pasar de una política principalmente reactiva — reasignación de recursos dentro del presupuesto para la reconstrucción después de un desastre — a una estrategia fiscal más proactiva.

A pesar de los esfuerzos recientes por aumentar la resiliencia fiscal frente al riesgo de desastres, Honduras enfrenta desafíos en la gestión financiera y la reducción de riesgos para minimizar el impacto de acontecimientos a futuro. Es probable que las necesidades de financiamiento para los temas de respuesta a desastres, adaptación y otras prioridades urgentes en materia de desarrollo, excedan la capacidad fiscal actual de Honduras, y se necesitaría de una estrategia de financiamiento integral. La actual EGFRD no especifica si los instrumentos financieros indicados están fácilmente disponibles. Por otro lado, no todos los instrumentos de financiamiento son costo-efectivos y para algunos gastos requeridos inmediatamente después de un desastre, la celeridad es un asunto primordial, mientras que otras tareas tienen un horizonte de tiempo más largo. Los gastos en conexión con la atención y respuesta a emergencias exigen una liquidez inmediata, en cambio, las tareas de recuperación pueden llevar meses y las de reconstrucción años.²⁷ Es aconsejable un enfoque de financiamiento estratificado que abarque instrumentos de retención y transferencia de riesgos para financiar las necesidades a corto plazo derivadas de amenazas naturales de diversa frecuencia y gravedad.²⁸

Las medidas en materia de políticas aumentan la resiliencia ante el riesgo de desastres, pero conllevan importantes disyuntivas fiscales que se pueden atenuar con un enfoque de políticas macro-fiscales más proactivo. Dentro de una dotación presupuestaria específica, ciertas medidas, como la reconstrucción acelerada y la inversión en adaptación, pueden ser eficaces para reducir el riesgo de los peligros naturales, pero a expensas de tener que desviar recursos de otras prioridades de desarrollo también importantes. Algunas de estas disyuntivas de corto plazo pueden ser atenuadas por medio de una política fiscal más proactiva (versus una política reactiva con reasignaciones dentro del presupuesto en respuesta a un desastre). Una política fiscal más proactiva puede designar recursos adicionales a la gestión del riesgo de desastres y combinar una estrategia de financiamiento del riesgo de desastres bajo un esquema estratificado, con disposiciones presupuestarias para la inversión en adaptación. Estas estrategias proactivas deben incluir disposiciones fiscales para un rápido financiamiento de gastos adicionales para reconstrucción y respuesta y atención a las poblaciones afectadas después de un desastre. Para un enfoque como este se requiere de espacio fiscal, el cual podría crearse a través de ingresos adicionales. A corto plazo, podría justificarse cierto financiamiento adicional de deuda en la medida que la inversión en adaptación va reduciendo la volatilidad económica y, por lo tanto, aumentando la capacidad del país para endeudarse de manera sostenible. Se deben explorar colchones fiscales y reformas que reduzcan la exposición de los presupuestos públicos a los embates climáticos, así como normativas e incentivos para las inversiones del sector privado en materia de . La reducción de la volatilidad inducida por desastres naturales tendría un efecto positivo en la sostenibilidad de la deuda y, por ende, podría liberar y ofrecer un espacio fiscal adicional.

Las acciones en materia de políticas para fortalecer la resiliencia ante los peligros naturales están sujetas a un análisis más detallado de los impactos del cambio climático, las limitaciones en cuanto a las capacidades, un análisis del impacto de las políticas y consideraciones en torno a la sostenibilidad. La cuantificación de las necesidades de inversión y financiamiento climático para abordar los riesgos de los fenómenos climáticos mejoraría la evaluación de los desafíos financieros y la sostenibilidad fiscal a largo plazo. También serviría para orientar

la priorización intersectorial o la asignación de recursos. Un análisis de la brecha, el costo de oportunidad, la eficiencia y el costo-beneficio en la EGFRD podría ayudar a evaluar estrategias alternativas de adaptación, financiamiento del riesgo de desastres y mitigación, lo que ayudaría a tomar decisiones más informadas sobre los instrumentos disponibles. Se debe realizar un análisis más a fondo para evaluar las pérdidas potenciales y los pasivos contingentes que surgen de los sectores económicos clave.

2.3 Gestión de riesgos fiscales

Honduras ha logrado avances significativos en el monitoreo de los riesgos fiscales, pero la gestión de los riesgos no es proactiva.²⁹ El gobierno ha creado una unidad de riesgo fiscal y un marco para gestionar los riesgos fiscales. De acuerdo con la Evaluación de Riesgos Fiscales Relacionados con la Deuda en Honduras de 2021 por parte del Banco Mundial, la DRF de 2021 del país está bien elaborada y es integral, además, cumple con la legislación excepto en el caso de riesgos por desastres naturales.³⁰ Asimismo, los procesos de registro y pago están bien definidos. Sin embargo, la gestión de riesgos aún se limita a monitorear los riesgos fiscales en lugar de administrar la exposición del país dentro de una perspectiva más integral. No se considera el análisis del riesgo global de la URF en el marco macro-fiscal de mediano plazo, ni en la implementación de reglas fiscales o la selección de los límites de endeudamiento. Además, la DRF no contiene información crítica sobre la exposición del país y la gestión de riesgos específicos de las APPs, la cartera de deuda de las entidades SPNF o el sector energético. El informe de la deuda es muy detallado, pero se publica anualmente.

El marco legal no se implementa a cabalidad, especialmente en garantías de préstamos, y carece de medidas de mitigación de riesgos - donde la mayoría de las cláusulas se enfocan en el monitoreo de riesgos. A pesar de la existencia de procedimientos, el monitoreo de los riesgos fiscales no es del todo efectivo debido a deficiencias en el reporte de datos, lo que afecta el análisis de datos y la toma de decisiones de forma oportuna. Las empresas estatales se abstienen de realizar auditorías externas debido a la imposibilidad de dar de baja préstamos incobrables, ya que requiere aprobación del Congreso. Se atendería mejor la gestión de los riesgos fiscales si el gobierno adoptara un enfoque proactivo con base en herramientas de mitigación de riesgos y estrategias prácticas para gestionar los riesgos derivados de las empresas estatales, las garantías de préstamos, las municipalidades y las APPs. Por ejemplo, la ENEE obtuvo garantías sin cumplir a cabalidad con la normativa. El marco legal carece de requisitos para analizar alternativas de financiamiento para garantizar que las garantías sean la opción más rentable. Asimismo, aunque el marco legal establece reglas para la gestión de garantías de préstamos, ni la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) de 2004 ni la DRF establecen objetivos de empréstito o requisitos para la gestión de riesgos. Se debe mejorar la transparencia fiscal municipal junto con el cumplimiento de los procesos contables y de la Ley de Transparencia.

Los diferentes informes sobre riesgos fiscales no están vinculados entre sí, o algunos informes no son concisos ni están bien articulados, lo que impide a los lectores obtener una sinopsis de los riesgos generales. Además de la DRF y sus versiones, existen otros documentos

que incluyen un análisis profundo sobre riesgos específicos. Sin embargo, estos informes no están bien articulados, lo que impide tener una idea y entendimiento global de los riesgos. Es posible que algunas partes de la DRE, por la forma en que está redactada, contribuya al riesgo moral. Por ejemplo, la proyección de pagos de la deuda no garantizada de las EEs a pesar de que la legislación establece que la deuda no garantizada del SPNF no debe considerarse como una garantía implícita, sugiere que el gobierno respaldará todo el pasivo contingente y podría crear un riesgo moral. Las estrategias en la EGFRD para atender las necesidades post-desastre no especifican si los instrumentos financieros propuestos están fácilmente disponibles. Las EEs deben cumplir con las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y registrar todas las transacciones en el sistema SIAFI al final de cada mes. Deben remitir a la SEFIN la ejecución del POA y los estados financieros en forma trimestral y mensual, respectivamente.

Recomendaciones en torno al fortalecimiento de la gestión de riesgos fiscales

Una gestión más proactiva de los riesgos fiscales con base en herramientas de mitigación de riesgos sería de mayor provecho en lugar de depender principalmente del monitoreo de los riesgos. Las estrategias de gestión de riesgos deben incluir herramientas de mitigación de riesgos con un plan de continuidad de las operaciones y asignaciones presupuestarias para informar mejor las políticas fiscales. De acuerdo con la Evaluación del Desempeño de la Gestión de la Deuda (DeMPA) de 2021 para Honduras, el plan de continuidad de las operaciones debe actualizarse e incluir lineamientos para las operaciones de deuda pública. La información sobre la deuda también debe actualizarse al menos cada seis meses, sin que la cobertura de la deuda se limite únicamente a la deuda del gobierno central y las cifras totales. Por otro lado, el reporte de la deuda debe incluir la mora fiscal en el saldo total de la deuda del gobierno central y proporcionar más detalles acerca de las garantías y la cartera de préstamos. Se puede fortalecer la DRE incluyendo más detalles acerca de la exposición al riesgo (incluyendo el sector de energía), la metodología que se utiliza (incluyendo el marco conceptual de los modelos de riesgo seleccionados), las APPs y su integración con otros informes del Sistema Nacional de Inversión Pública de Honduras o SEFIN. Para prepararse para la materialización de los riesgos, los gobiernos pueden cobrar tarifas de garantía, asignar recursos presupuestarios y establecer fondos de reserva. Por ejemplo, en Sudáfrica, se espera que Eskom, la empresa eléctrica estatal, cubra toda la deuda en moneda extranjera (garantizada y no garantizada) mediante la formalización de swaps entre divisas.

La adhesión y ampliación del marco legal e institucional juega un papel importante en la gestión de riesgos. Actualmente, el marco legal no incluye herramientas integrales de mitigación del riesgo y prácticas de préstamo, y al mismo tiempo, no hay objetivos para las garantías de préstamo. Es importante evitar cualquier excepción a los procedimientos normales y todas las entidades deben cumplir con el marco legal que rige sobre el tema de las garantías. La modernización del marco legal de las empresas estatales es fundamental para mejorar la presentación de los datos sobre las empresas estatales y evitar la fragmentación y las incoherencias. En virtud de la transparencia fiscal, las municipalidades deberían cumplir fielmente con los procesos contables y la ley de transparencia. Se podría integrar el Sistema de Administración Municipal Integrado

(SAMI) con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) para permitirles a los departamentos de la SEFIN monitorear mejor los pasivos contingentes que surjan de cada municipio. La gestión de riesgos de las APPs podría mejorarse implementando el marco legal actual a cabalidad y fortaleciendo el análisis subyacente para seleccionar proyectos de APPs. En el marco institucional, si bien existe comunicación entre las distintas unidades de la SEFIN, se podría fortalecer la colaboración y la coordinación.

En la Tabla 2.5 aparecen recomendaciones a partir de la Evaluación de Riesgos Fiscales Derivados de la Deuda en Honduras (2021) por parte del Banco Mundial y el DeMPA de 2021. Las recomendaciones sobre la gestión general del riesgo fiscal abarcan la aplicación de herramientas de mitigación de riesgos, una presentación más efectiva y una mejor integración de los informes de la SEFIN. Las recomendaciones en torno a los riesgos de garantías de préstamos, EEs y demás riesgos específicos son más limitadas y están encaminadas a abordar las deficiencias en el marco legal e institucional actual sobre los riesgos correspondientes. Las recomendaciones sobre la gestión del riesgo de desastres están encaminadas a mitigar las brechas de financiamiento de manera rentable, así como las pérdidas en materia de producción y bienestar en caso de choques relacionados con los fenómenos naturales.

Específicamente, para gestionar los costos fiscales y los riesgos del rubro de energía eléctrica, se necesita un mayor fortalecimiento de los arreglos institucionales.³¹ Las reformas del sector de energía eléctrica deben ir de la mano de reformas en la formulación de políticas fiscales, específicamente de cara a la identificación, evaluación, monitoreo y mitigación de riesgos fiscales, para proteger la sostenibilidad fiscal. Las recomendaciones en torno a las políticas propuestas son las siguientes:

- Desarrollar un marco claro y robusto para valorar los riesgos fiscales asociados con los distintos tipos de apoyo gubernamental al sector de energía eléctrica. Dicha evaluación podría basarse en la matriz de riesgo fiscal (ver sección 2.1) y en las metodologías de calificación crediticia desarrolladas por la unidad de contingencias fiscales para empresas portuarias, de agua y telecomunicaciones. La metodología de calificación crediticia puede complementarse con análisis de escenarios y pruebas de estrés (por ejemplo, para precios del petróleo, niveles de lluvia, etc.).
- Establecer un comité de riesgo fiscal que evalúe periódicamente los informes de monitoreo y proponga medidas de políticas al gobierno y a la ENEE.³²
- Establecer umbrales de compromiso fiscal y pasivos contingentes que cubran el alcance de la contribución de la parte pública en transacciones de APPs, de conformidad con prácticas internacionales sanas.

Table 2.5. Recomendaciones para mejorar la gestión del riesgo fiscal

Gestión general del riesgo fiscal
Implementar una gestión más proactiva de los riesgos fiscales, incluyendo herramientas de mitigación de riesgos y asignaciones presupuestarias para informar mejor las políticas fiscales.
Incluir notas metodológicas en la DRF, describiendo el marco conceptual de los modelos de riesgo seleccionados.
Fortalecer la DRF con más detalles sobre la exposición al riesgo y estrategias para mitigarlos vinculando e integrando mejor los distintos informes sobre riesgos fiscales.
Incluir un capítulo dedicado al sector energético como parte de la DRF, aplicando una metodología de evaluación de riesgos hecha a la medida para la ENEE.
La información sobre la deuda debe incluir la mora fiscal en el balance total de la deuda del gobierno central.
Garantías de préstamos y représtamos
Hacer valer y ampliar el marco legal e institucional para incluir disposiciones para los représtamos del gobierno central.
Mejorar e implementar el marco de gobernanza para garantías de préstamos y représtamos a través de objetivos claros en materia de políticas, análisis de alternativas de financiamiento y herramientas de mitigación de riesgos, incluyendo asignaciones presupuestarias.
Mejorar la coordinación entre la URF y la DGCP para mejorar las estadísticas y los informes.
Revisar la estrategia de financiamiento de la ENEE para reducir la sustancial concentración de riesgos.
EEs
Consolidar y modernizar el marco legal de las EEs para evitar la fragmentación y las inconsistencias mejorando el desempeño de las EEs, incluso a través de contratos por resultados y veeduría financiera por parte de la SEFIN.
Establecer un mecanismo de coordinación dentro de la SEFIN para fortalecer el análisis y la toma de decisiones, incluyendo un marco para la recopilación de datos detallados sobre la deuda no garantizada, la mora y la deuda flotante.
Hacer una implementación efectiva de la LSE (2014) y el plan estratégico recientemente elaborado para abordar las vulnerabilidades del sector energético.
Diseñar un plan de acción para ayudar a las EEs a realizar auditorías financieras externas, por ejemplo, a través de un grupo de trabajo de la EE, la SEFIN y el Tribunal Superior de Cuentas.
Complementar los informes trimestrales de la DGID con informes anuales completos de la cartera de las EEs con información más exhaustiva y transparente.
Otros riesgos fiscales (municipalidades, APPs)
Mejorar la transparencia fiscal municipal y asegurar pleno cumplimiento de las normas contables, los procesos y la Ley de Transparencia.
Mejorar la coordinación de la SEFIN mediante la integración de los sistemas de administración y gestión financiera municipal, SAMI y SIAFI.
Mejorar la gestión de riesgos de las APPs implementando a cabalidad el marco legal vigente y revisando las inconsistencias con otra legislación relevante.
Mejorar el análisis subyacente en la selección de proyectos de APPs.
Amenazas Naturales
Mejorar la coordinación con políticas macro-fiscales para apoyar la resiliencia ante desastres y mitigar las pérdidas de producción y bienestar.
Mejorar la EGFRD mediante la exploración de estrategias alternativas para reducir posibles brechas de financiamiento de manera rentable.

Fuente: Evaluación por parte de personal del Banco Mundial.

Nota: DGCP = Dirección General de Crédito Público; DGID = Dirección General de Instituciones Descentralizadas; SGAFD = Sistema de Gestión y Análisis Financiero de la Deuda; ENEE = Empresa Nacional de Energía Eléctrica; LSE = Ley del Sector de Energía Eléctrica; DRF = Declaración de Riesgo Fiscal; URF = Unidad de Riesgo Fiscal; APP = Asociación Público-Privada; SAMI = Sistema Integrado de Gestión Municipal; EGFRD = Estrategia para la Gestión Financiera del Riesgo de Desastres; SEFIN = Secretaría de Finanzas; SIAFI = Sistema Integrado de Gestión Financiera; EE = Empresa Estatal.

Notas

1. Para 2021, los activos netos de 15 de los 16 fideicomisos que son parte de la administración central y financiados con recursos del gobierno, representan 2,3 por ciento del PIB. Hay inconsistencias o falta de divulgación en cuanto a los activos y pasivos de otros fideicomisos existentes, incluyendo la cantidad de fideicomisos. Es importante considerar que los fideicomisos son personas jurídicas discretas que representan fondos operados fuera de la tesorería para financiar una entidad o programa público. Los fondos pueden financiarse con transferencias administrativas, asignaciones, asignación de ingresos, contribuciones del sector privado o donantes.
2. Si bien las autoridades realizaron un análisis interno de los riesgos macroeconómicos y su implicación en las variables fiscales, no se publica este análisis. Las autoridades están realizando cálculos para determinar riesgos específicos para las garantías, los litigios y las APPs. Se están desarrollando metodologías para otros riesgos, como ser corporaciones públicas y municipalidades, pero a la fecha no se han concluido los cálculos. Fondo Monetario Internacional (FMI), "Honduras: Informe de Asistencia Técnica–Evaluación de Transparencia Fiscal" (FMI: Informe de País 21/150, FMI, Washington, DC, julio de 2021).
3. República de Honduras, Secretaría de Finanzas, "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, Ejercicio Fiscal 2021," Tegucigalpa, Honduras, 2020.
4. No se incluyen notas metodológicas sobre la estimación de riesgos de diversas fuentes en la DRF de 2021 ni en el sitio web de la Secretaría de Finanzas, lo que dificulta la comprensión de las cifras presentadas. Un ejemplo de esto serían las nociones de exposición máxima a pasivos contingentes específicos. La DRF también omite la probabilidad de materialización de los riesgos, los efectos de los pasivos contingentes en la perspectiva presupuestaria, los factores de riesgo más allá de los relacionados con contratos de APPs y la manera cómo los riesgos podrían interactuar entre sí, lo cual es fundamental porque ayuda a enfocarse en los esfuerzos de mitigación de riesgos.
5. Los contratos de APPs tienen implicaciones financieras y siempre representan riesgos fiscales para los gobiernos, los cuales deben ser monitoreados y administrados de manera efectiva. En el caso de los compromisos fiscales directos, se sabe de la necesidad de compromisos de pago, aunque puede haber cierto nivel de incertidumbre acerca del valor exacto de los pagos.
6. Índice de Competitividad Global para Honduras: https://govdata360.worldbank.org/indicators/ha03bec65?country=BRA&indicator=41472&countries=HND&viz=line_chart&years=2017,2019.
7. Hay pocas fuentes de energía renovable disponibles, aun cuando este tipo de generación de energía incrementaría la rentabilidad y la resiliencia ante cambio climático.
8. Desde 2016, EEH, un consorcio internacional privado, ha sido subcontratado por la ENEE para administrar la red de distribución en un intento por reducir las pérdidas en un 17 por ciento y la mora de la ENEE en un 19,5 por ciento (además de aumentar la recaudación de pago).
9. Se estableció un contrato con la EEH con una vigencia de siete años, iniciando su ejecución en 2016, con el objetivo de lograr la reducción de pérdidas prevista de 17 por ciento y una disminución de la mora de la ENEE de 19,5 por ciento. EEH no alcanzó sus objetivos y argumenta que la ENEE pagó menos de lo pactado, mientras que la ENEE argumenta que EEH nunca cumplió con las condiciones pactadas para que recibieran sus pagos.
10. El decreto gubernamental estableció que el costo asociado al suministro residencial con un consumo inferior a 150 kWh/mes sería cubierto parcialmente como un subsidio cruzado de las tarifas comerciales e industriales y parcialmente por la Secretaría de Finanzas. Si bien esto parece implicar una transferencia presupuestaria a la ENEE, dicha transferencia no ha tenido lugar en el momento en que se preparó este informe.
11. La reforma tarifaria no generaría ingresos netos porque las tarifas se definen desde la óptica de la recuperación de costos. Por tanto, una recuperación gradual de costos podría limitar la necesidad de rescates

costosos del presupuesto nacional. Los impactos fiscales dependerán de la dirección hacia la que apunte el gobierno con la reforma.

12. La cantidad de ahorros dependería de factores externos (un incremento en los precios mundiales del petróleo ampliará la brecha entre tarifas y costos) y determinantes internos (el ritmo de implementación de la reforma). Además, la implementación de medidas de eficiencia energética, como el reemplazo de equipos de iluminación a nivel residencial, comercial y público, así como el reemplazo de motores industriales y de aire acondicionado comercial y público - podría generar reducciones aproximadas de 148,6 megavatios (8 por ciento de BAU en 2030), con beneficios aproximados para los consumidores en torno a USD \$422,7 millones para 2030. Véase Banco Mundial, "Evaluación del Potencial de Eficiencia Energética y Oportunidades de Gestión del Lado de la Demanda en Honduras", 2019. Se necesita un análisis más detallado del impacto fiscal de las reformas en curso para orientar las recomendaciones en cuanto a las políticas.

13. El CAP es una medida de cuánto capital tiene disponible un banco, reportado como porcentaje de las exposiciones crediticias ponderadas por riesgo de un banco. El propósito es establecer que los bancos tengan suficiente capital en reserva para enfrentar una cierta cantidad de pérdidas, antes de ponerse en riesgo de insolvencia.

14. El déficit de capital se reduce a niveles intrascendentes si se asume que algunas NGDs corporativas tienen una cobertura alterna de tipo cambiario (por ejemplo, en el caso de las empresas de servicios públicos que tienen contratos que se ajustan en igualdad de condiciones con el tipo de cambio).

15. Los peligros naturales incluyen peligros geológicos, hidrológicos, meteorológicos y biológicos. Si bien Honduras no ha sido severamente afectada por los terremotos y actividad volcánica que caracterizan a otros países centroamericanos, en 2009 un terremoto con una magnitud de 7,1 dejó siete fallecidos y causó pérdidas estimadas en USD \$100 millones, incluidos USD \$35 millones en daños a la infraestructura. Banco Mundial, "Gestión del Riesgo de Desastres en Centroamérica: GFDRR Notas de País: Honduras," http://web.worldbank.org/archive/website01539/WEB/IMAGES/GFDRR_HO.PDF.

16. Según datos de la base de datos EM-DAT recopilada por el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED, www.emdat.be), entre 1961 y 2021, Honduras experimentó al menos 92 amenazas naturales. Entre las amenazas naturales en los datos de EM-DAT se incluyen sequías, terremotos, epidemias, inundaciones, deslizamientos de tierra, movimientos en masa (secos), tormentas e incendios forestales. Aunque registrados, los datos sobre el impacto de los peligros naturales se limitan a 76 acontecimientos (para el número de personas afectadas) y 27 acontecimientos (para el total de daños).

17. Cálculos por parte de personal del Banco Mundial utilizando datos de EM-DAT, CRED/UCLouvain para los huracanes Fifi (1974), Hugo (1988), Mitch (1998), Katrina (1999), Michelle (2001) y Beta y Gamma (2005).

18. Índice Global de Riesgo Climático de Germanwatch para 2019: ¿Quién sufre más por los fenómenos meteorológicos extremos? Eventos de pérdida relacionados con el clima en 2017 y de 1998 a 2017.

19. H.-O. Pörtner et al., eds., Cambio Climático 2022: Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad. Contribución del Grupo de Trabajo II al Sexto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (Cambridge: Cambridge University Press, 2022). Según el informe, se estima que los principales impulsores del impacto del cambio climático en la región centroamericana, como calor extremo, sequías, aumento relativo del nivel del mar, inundaciones costeras, erosión, olas de calor marinas, aridez de los océanos, sequía e incendios forestales, probablemente aumentarán a mediados de siglo. También se proyecta una mayor frecuencia de ciclones intensos.

20. Banco Mundial, "Honduras: Informe Climático y Desarrollo de País" (Banco Mundial, Washington, DC, pendiente de publicación en 2022). Aunque no existen datos disponibles acerca de los efectos concretos del cambio climático con respecto al impacto de los peligros naturales en Honduras, los resultados de la simulación indican que un aumento en la gravedad del desastre se traduciría en un incremento cada vez mayor

de las pérdidas económicas, lo que agravaría aún más el riesgo. En términos económicos, el aumento de la intensidad de los acontecimientos tiene un mayor impacto que el aumento de la frecuencia en sí.

21. Banco Mundial, "Honduras. Asistencia Técnica para la Estimación de los Pasivos Contingentes por Riesgos Naturales. Nota Técnica Metodológica" (informe interno, Banco Mundial, Washington, DC, 2022). El análisis del Banco Mundial se basa en una evaluación probabilística de pasivos contingentes explícitos e implícitos derivados de Amenazas Naturales. Más específicamente, para evaluar los pasivos contingentes el análisis recurrió a los modelos SPHERA y XsR2.5 del Fondo de Seguro contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF).

22. Los préstamos al sector privado representan 59 por ciento de los activos totales del sector bancario, y la mayoría de los activos restantes son en efectivo o Letras del Tesoro (25 por ciento) o bonos del gobierno a más largo plazo (9 por ciento). La exposición a capital y bonos del sector privado es muy pequeña.

23. Véase Banco Mundial, "Volviendo Verde el Sector Financiero en Honduras: Evaluación de Riesgo Climático" (Banco Mundial, Washington, DC, pendiente de publicación en 2022).

24. Secretaría de Finanzas (SEFIN), Gobierno de Honduras, "Estrategia de Gestión del Financiamiento del Riesgo de Desastres" (Acuerdo Ministerial No. 195-2020, 2020).

25. Como parte de la metodología, la Secretaría de Finanzas construirá una base de datos de infraestructura crítica y hará una superposición de la misma contra los datos disponibles del perfil de riesgo del país, lo que le permitirá calcular los pasivos contingentes explícitos derivados del riesgo de desastres naturales.

26. El instrumento Cat DDO, creado por el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial en 2008, permite a los países acceder de forma inmediata a una cantidad de financiamiento previamente acordada tras la declaración de un estado de emergencia como resultado de una amenaza natural o el clima, o en caso de una emergencia sanitaria.

27. La asistencia de emergencia implica acciones inmediatas que se deben emprender después del desastre para ayudar a las personas afectadas y salvar vidas (p.ej., envío de equipos de rescate a las zonas afectadas, instalación de tiendas de campaña y hospitales temporales, etc.). A su vez, la recuperación implica acciones para restaurar los medios de subsistencia de la población afectada (como la restauración de infraestructura dañada, incluyendo puentes, hospitales y escuelas; sin embargo, esto no implica el concepto de reconstrucción como tal, sino el reacondicionamiento para un uso seguro).

28. Véase Banco Mundial, "Honduras: Informe Climático y Desarrollo de País" (Banco Mundial, Washington, DC, pendiente de publicación en 2022); y Banco Mundial, "Honduras: Asistencia Técnica para Calcular los Pasivos Contingentes derivados de Amenazas Naturales" (Banco Mundial, Washington, DC, próxima publicación en 2022).

29. La gestión del riesgo fiscal se rige por normativas y procedimientos. Además de la LRF, otras leyes incluyen la Ley Orgánica del Presupuesto de 2004, las Disposiciones Generales de la Ley del Presupuesto, la Ley del Tribunal Superior de Cuentas de 2002, la Ley de Transparencia de 2006, la Ley de APPs de 2010 (con sus eventuales enmiendas de 2014), y leyes específicas de las EEs. La legislación secundaria de las leyes sectoriales sirve de apoyo en la implementación de las leyes, como ser las Normas Técnicas de Crédito Público de 2013.

30. Evaluación por parte de personal del Grupo del Banco Mundial con base en datos de la Secretaría de Finanzas de Honduras.

31. Banco Mundial, "Evaluación de la Gobernanza, Costos Fiscales y Riesgos de la EE de Energía Eléctrica de Honduras, ENEE" (documento interno, Banco Mundial, Washington, DC, 2019).

32. Por ejemplo, para el gobierno, las garantías para préstamos de la ENEE o los contratos de compra de energía; para la ENEE, el endeudamiento sin garantía y las grandes inversiones.



3. Gestión de la factura salarial

Uno de los principales desafíos para Honduras en el manejo de sus finanzas públicas es asegurar un mejor control sobre la factura salarial agregada. A pesar de sus esfuerzos desde 2013, Honduras aun enfrenta una factura salarial que como porcentaje del PIB se ha mantenido alta según los estándares internacionales.¹ La falta de un marco legal coherente para la contratación de empleados públicos y de una política clara de remuneración, además de la existencia de estatutos especiales para grupos ocupacionales, son factores que impulsan la insostenibilidad de la masa salarial pública en Honduras. La capacidad de implementación del gobierno es limitada y se ve agravada aún más por sistemas de información deficientes. Esta deficiencia afecta la capacidad del país para planificar y controlar de manera efectiva los gastos en la factura salarial pública. Sin dicho control, crucial para mantener las finanzas públicas sobre una base sólida, el gobierno no puede reorientar gradualmente el gasto público hacia gastos que mejoran el crecimiento.

Las dificultades para acceder a datos fiscales y de empleo, además de los problemas de inconsistencias entre los datos agregados y los microdatos proporcionados por el gobierno de Honduras, limitan la solidez y la relevancia del análisis consignado en este capítulo. En el futuro, se deben realizar esfuerzos importantes por garantizar que se disponga de datos confiables que permitan mejores estimaciones de los costos de la masa salarial.²

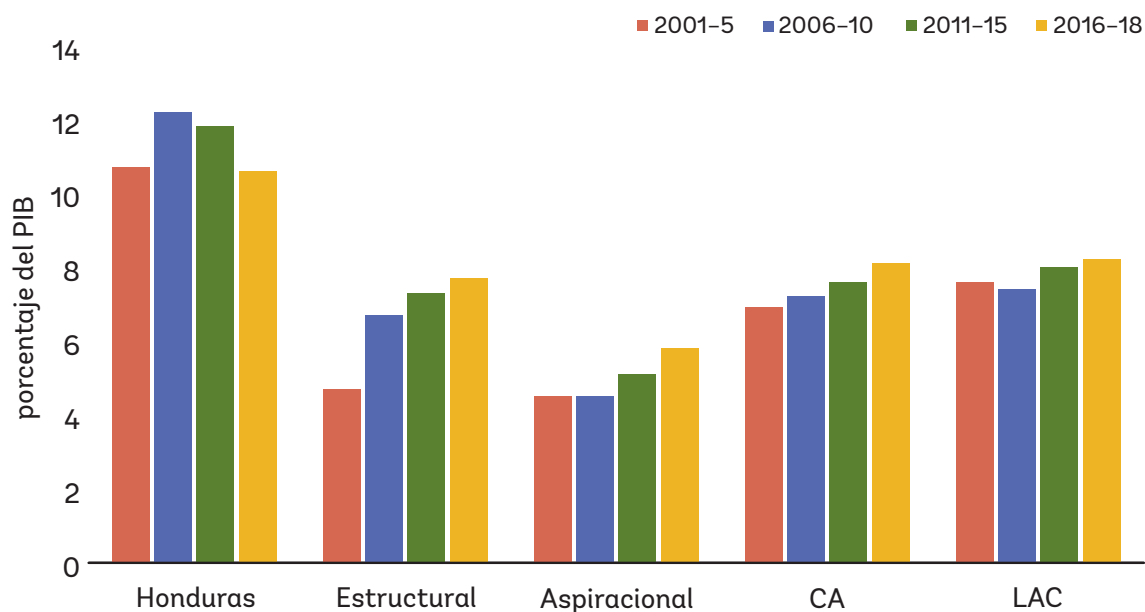
3.1. Factura salarial pública hondureña desde una perspectiva internacional

Como porcentaje del PIB, la factura salarial pública de Honduras se mantiene entre las más altas entre sus pares, a pesar de haber logrado una de las reducciones más contundentes en la masa salarial pública. Desde 2013, la factura salarial se ha reducido en alrededor de 3 puntos porcentuales del PIB gracias a la implementación de medidas provisionales de gastos, incluyendo la congelación de salarios y la eliminación de despidos en empresas públicas (las cuales en gran medida tenían exceso de personal), así como la adopción de medidas gerenciales, como un sistema central de planilla para el gobierno central. La masa salarial de Honduras sigue siendo más alta que la de sus pares estructurales y aspiracionales y sigue estando entre las más altas de América Central y América Latina (figura 3.1).³

La implementación de la LRF en 2016 reafirmó los esfuerzos por contener el crecimiento del gasto en planilla. En 2019, las autoridades establecieron un techo de 7,2 por ciento de crecimiento del gasto presupuestario corriente del gobierno central, en consonancia con la LRF como parte de los Criterios Cuantitativos del Desempeño del programa del FMI (2019-2022) para controlar el gasto corriente y limitar el crecimiento del gasto salarial.⁴

Como resultado de la alta proporción que representa la factura salarial pública, tanto en los egresos como en los ingresos públicos, Honduras enfrenta una rigidez presupuestaria que

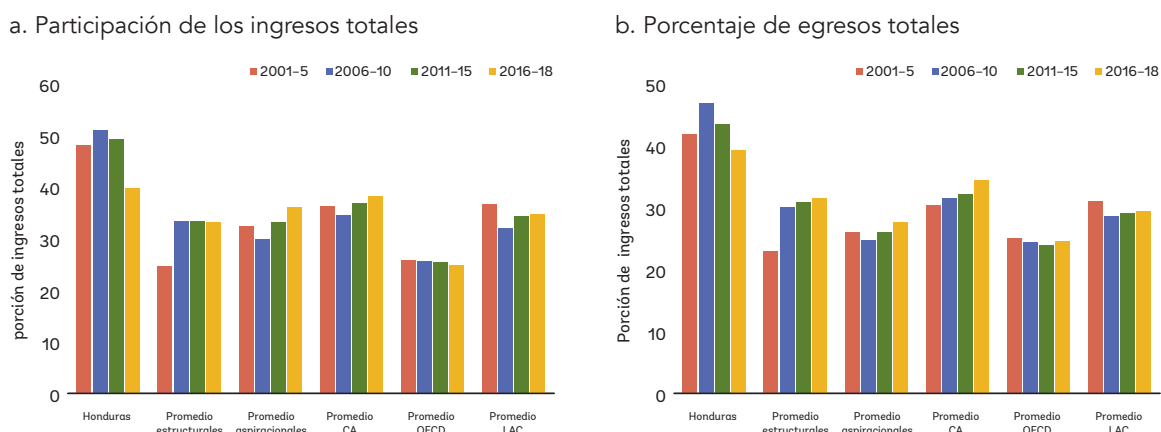
Figura 3.1. Factura salarial del sector público a lo largo del tiempo como porcentaje del PIB para países pares



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de egresos por salarios del sector público de los Indicadores Mundiales de Burocracia y datos del PIB a partir de Perspectivas de la Economía Mundial.

Nota: CA = América Central; LAC = América Latina y el Caribe.

Figura 3.2. Factura salarial del sector público a lo largo del tiempo para países pares



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en egresos por salarios del sector público y datos de egresos totales de los Indicadores Mundiales de Burocracia y datos de ingresos totales a partir de Perspectivas de la Economía Mundial.

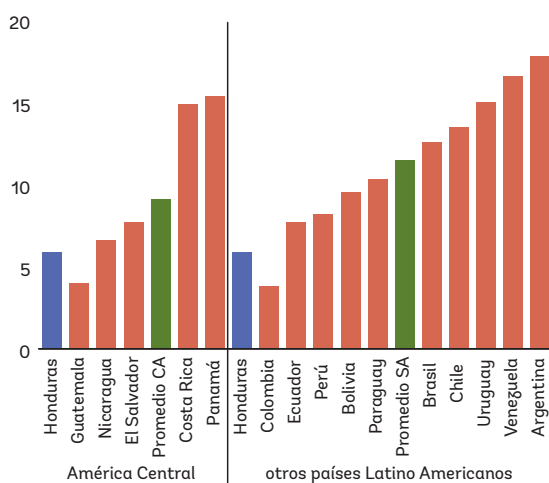
Nota: CA= América Central; LAC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

limita el papel estabilizador de la política fiscal. Entre 2016 y 2018, la masa salarial representó alrededor del 40 por ciento de los ingresos totales, por encima del promedio de América Central en 38 por ciento, América Latina y el Caribe de 35 por ciento y de sus pares estructurales de 33 por ciento, lo que limita el espacio para realizar inversiones alternativas (figura 3.2). A pesar de una reducción en la participación de la factura salarial en los egresos totales del 47 por ciento en el período 2006-2010 a un 39 por ciento en 2016-2018, la factura salarial sigue siendo superior al promedio de los países de América Central y América Latina y el Caribe (34 por ciento y 29 por ciento, respectivamente). Durante el mismo período, los salarios públicos representaron alrededor del 39 por ciento del gasto total en Honduras, mientras que representaron alrededor del 31 por ciento para sus pares estructurales y 28 por ciento para sus pares aspiracionales. Estos altos porcentajes introducen rigideces en el gasto fiscal y limitan la capacidad del gobierno para enfrentar los múltiples choques (relacionados con la salud y el clima) que el país enfrenta con frecuencia.⁵

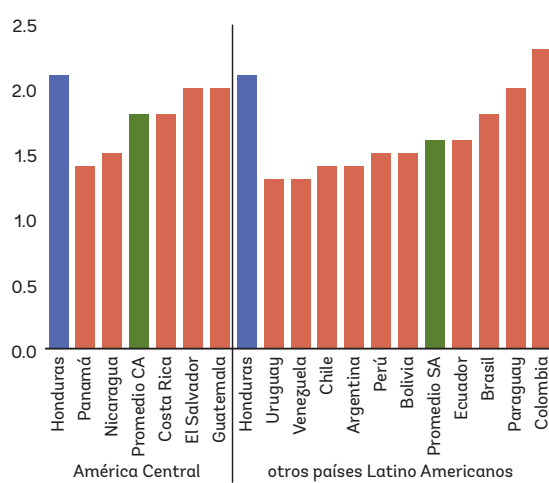
El empleo en el sector público como porcentaje del empleo formal está por debajo de los puntos de referencia internacionales, lo que sugiere que la elevada factura salarial pública está impulsada por el nivel de los salarios. El empleo en el sector público representa aproximadamente un 6 por ciento de la totalidad del empleo formal en Honduras, siendo inferior al de sus países pares. Al mismo tiempo, el nivel de los salarios del sector público, medido al comparar la relación de ingresos como salario por hora del sector público versus el sector privado, es más alto que en otros países (figura 3.3). La relación ingresos públicos/ingresos privados es de más de dos en Honduras, la segunda más alta de América Latina, con el potencial de desplazar al talento del sector privado. La elevada factura salarial dificulta la reasignación de recursos para mejorar la prestación de servicios, limita el espacio para la política fiscal discrecional en casos de emergencia y aumenta el riesgo fiscal dadas las múltiples negociaciones salariales que se llevan a cabo

Figura 3.3. Descomposición de la factura salarial entre salarios y empleo, 2018 para la mayoría de los países

a. Empleo en el sector público como porcentaje del empleo formal total



b. Relación entre los por hora del sector público y los por hora del sector privado



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (CEDLAS y el Banco Mundial), <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/>.

Nota: CA = América Central; SA = Sudamérica.

con organizaciones que representan distintos estatutos laborales cada año. En consecuencia, la reestructuración del sistema de gestión de personal para mejorar la calidad de los servicios es fundamental para lograr los objetivos del gobierno.

3.2. Acontecimientos y tendencias recientes en la factura salarial

En términos generales, el perfil del gasto público en Honduras está sesgado hacia los gastos corrientes y la factura salarial pública es la principal categoría de egresos. Los egresos relacionados con el personal ascendieron a 12,2 por ciento del PIB en 2020 y representaron cerca del 36 por ciento de los desembolsos totales, siendo la partida de egresos más grande. Este gasto representa una caída de cerca de 2 puntos porcentuales del PIB en comparación con el pico de 2013 (figura 3.4). Por otro lado, los gastos de capital no muestran una tendencia al crecimiento y se han mantenido por debajo del 6 por ciento del PIB durante la última década.

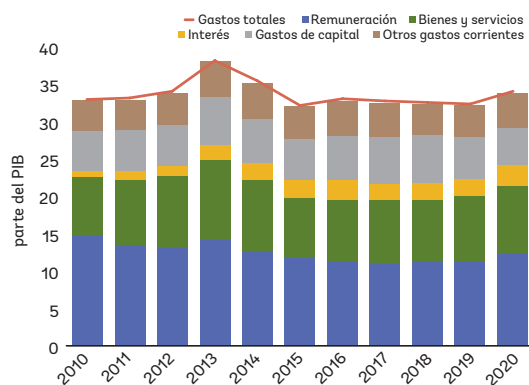
El gasto en salarios representó casi el 12 por ciento del PIB en 2021, con casi el 70 por ciento del gasto a nivel de la administración central. El SPNF de Honduras emplea aproximadamente a 207,200 personas y dedica alrededor de USD \$3,2 miles de millones en gastos salariales (tabla 3.1). La administración central representa 78,3 por ciento del empleo del SPNF y 68,3 por ciento de la factura salarial. El servicio civil de la administración central está compuesto principalmente

por empleados del sector de educación (37,6 por ciento), seguridad y justicia (24,3 por ciento) y salud (10,5 por ciento).

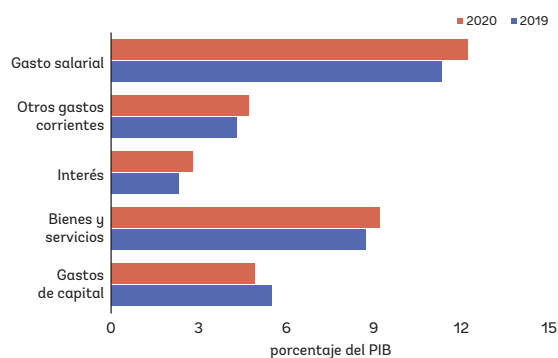
Durante 2017–2019, el mayor crecimiento de la masa salarial se registró en los gobiernos locales (37,7 por ciento), mientras que el gobierno central aumentó en un 4,1 por ciento (Figura 3.5a). A lo interno de sectores específicos de la administración central, la factura salarial

Figura 3.4. Evolución de la factura salarial pública

a. Evolución del gasto público como porcentaje del PIB (2020–20)



b. Estructura del gasto público en 2019–2020



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

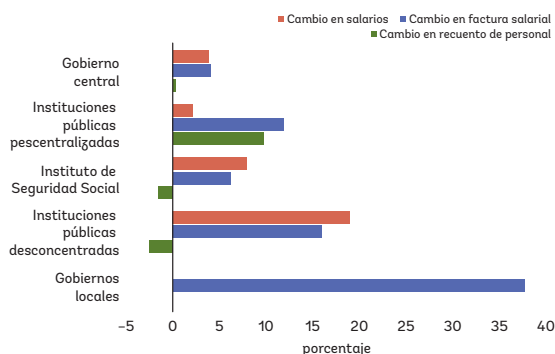
Tabla 3.1. Empleo público y factura salarial en Honduras, 2021

	Remuneración			Empleo	
	Dólares (millones)	Porcentaje del PIB	Participación en el total	Miles	Participación en el total
Sector público no financiero	3.235	11,7	100,0	207,2	100
Gobierno Central	2.905	10,5	89,8	199,2	96,2
Administración Central	2.211	8,0	68,3	162	78,3
Educación	1.038	3,8	32,1	77,9	37,6
Salud	378	1,4	11,7	21,7	10,5
Seguridad y Justicia	445	1,6	13,8	50,4	24,3
Otros	350	1,3	10,8	12,1	5,8
Instituciones Descentralizadas	333	1,2	10,3	16,3	7,9
Instituciones de Seguridad Social	169	0,6	5,2	8,9	4,3
Instituciones Desconcentradas	192	0,7	5,9	12	5,8
Gobiernos Locales	152	0,6	4,7		
Empresas Públicas No financieras	178	0,6	5,5	7,9	3,8

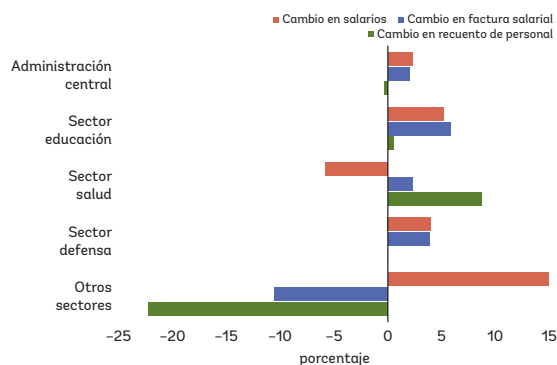
Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en información de la SEFIN.

Figura 3.5. Cambio en la factura salarial, los salarios y el empleo, antes y durante la pandemia de COVID-19 (porcentaje)

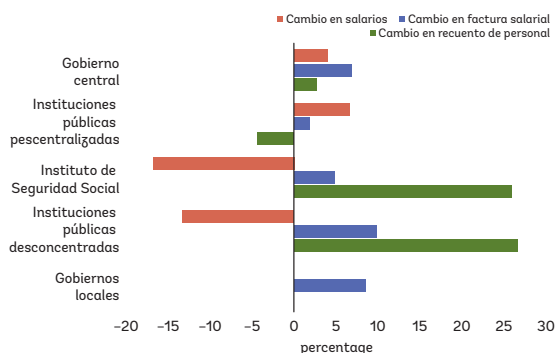
a. Sector público no financiero antes de la COVID-19, 2017–19



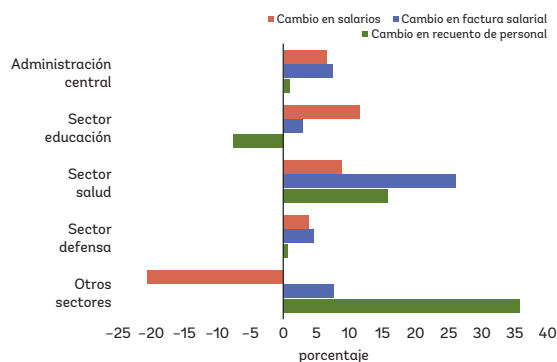
b. Sectores de la administración central antes de la COVID-19, 2017–19



c. Sector público no financiero durante COVID-19, 2020–21



d. Sectores de la administración central durante COVID-19, 2020–21



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

del sector educativo aumentó un 5,8 por ciento durante el período, con un pequeño aumento en la dotación de personal y un aumento promedio de 5,2 por ciento en salarios (figura 3.5). Siguiendo una tendencia distinta, el sector salud experimentó un aumento en la dotación de personal de 8,7 por ciento y una disminución en los salarios promedio de 5,8 por ciento, creando un aumento general en la factura salarial de 2,3 por ciento (recuadro 3.1). Estas tendencias desiguales son una de las consecuencias del débil marco de gestión de recursos, el cual se caracteriza por una falta de planificación y un enfoque reactivo a las solicitudes de incrementos salariales.

Los egresos por salarios en Honduras se vieron muy afectados por la crisis de la COVID-19.

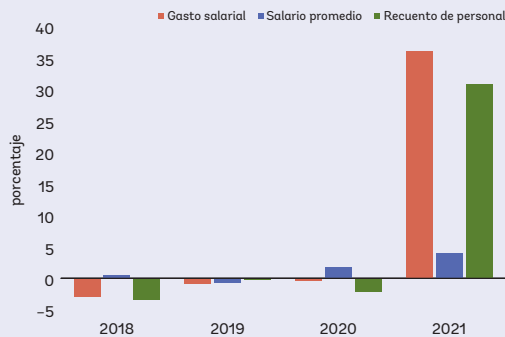
Antes de la pandemia (2017-2019), el SPNF de Honduras aumentó sus gastos en salarios en un 5,7 por ciento, y básicamente la totalidad del aumento se destinó a reajustes salariales. En 2020–2021, durante la pandemia, los gastos en salarios del NFPS aumentaron en 6,3 por ciento. El gobierno central siguió el mismo patrón, donde se registró un aumento de la factura salarial de 4,1 por ciento antes de la COVID-19 y de 6,8 por ciento durante la crisis (Figura 3.5). El sector salud fue

Recuadro 3.1. La Factura salarial del sector salud y respuesta a la pandemia COVID-19

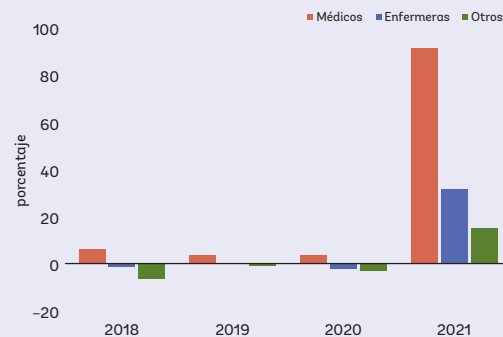
- Al compararse los egresos por salarios del sector salud en Honduras, en 2021 hubo un incremento del 36,1 por ciento versus 2020. Con el inicio de la pandemia de COVID-19, los gobiernos se han enfocado en los gastos del sector salud para fortalecer su capacidad de enfrentar la pandemia. Esta expansión está representada en inversiones destinadas a infraestructura para el sistema de atención médica, en concreto, para incrementar el número de camas de cuidados intensivos, máquinas de apoyo respiratorio, kits de pruebas, etc., así como la contratación de médicos y enfermeras adicionales.
- El aumento en los gastos de la factura salarial en el sector salud se debió principalmente a la contratación de personal adicional, y no por aumento al promedio salarial. Entre 2018 y 2020, el personal del sector salud experimentó un incremento salarial promedio real de alrededor del 0,6 por ciento anual, con una reducción de personal del 1,9 por ciento anual. En 2021, el promedio salarial se incrementó en un 3,9 por ciento después de la inflación, y la cantidad de empleados se incrementó en un 30,9 por ciento, pasando de aproximadamente 20,000 empleados a casi 26,000.
- En 2021, la contratación de aproximadamente 6,000 empleados en el sector salud se enfocó en puestos de médicos y enfermeras, debido principalmente a un aumento de puestos temporales. En 2021, la cantidad de médicos y enfermeras en el sector público se incrementó en un 47 por ciento, y sólo estos dos grupos representan tres cuartas partes de las nuevas incorporaciones de personal médico. El 93 por ciento de estos nuevos puestos se formalizaron con contratos de trabajo temporal.

Figura 3.1.1. Gastos de la factura salarial del sector salud a lo largo de los años

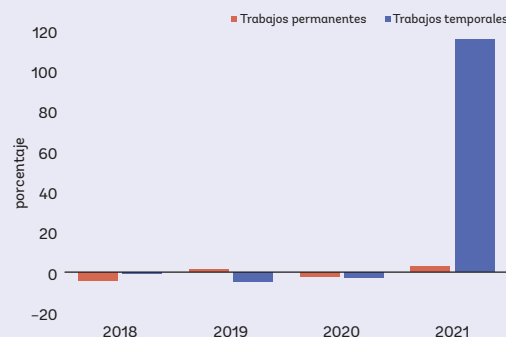
a. Cambio en la factura salarial, salarios y personal



b. Cambio en el personal por carrera^a



c. Cambio de personal por tipo de contrato



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

a. Estas carreras se definieron usando líneas comunes de clasificación nacional de puestos (puesto nominal), como "médica," "enfermero," etc.

el principal impulsor del aumento de los egresos por la factura salarial durante la pandemia, con un aumento general de la factura salarial de 26,1 por ciento en el sector, principalmente debido a un aumento de 15,8 por ciento en la contratación.

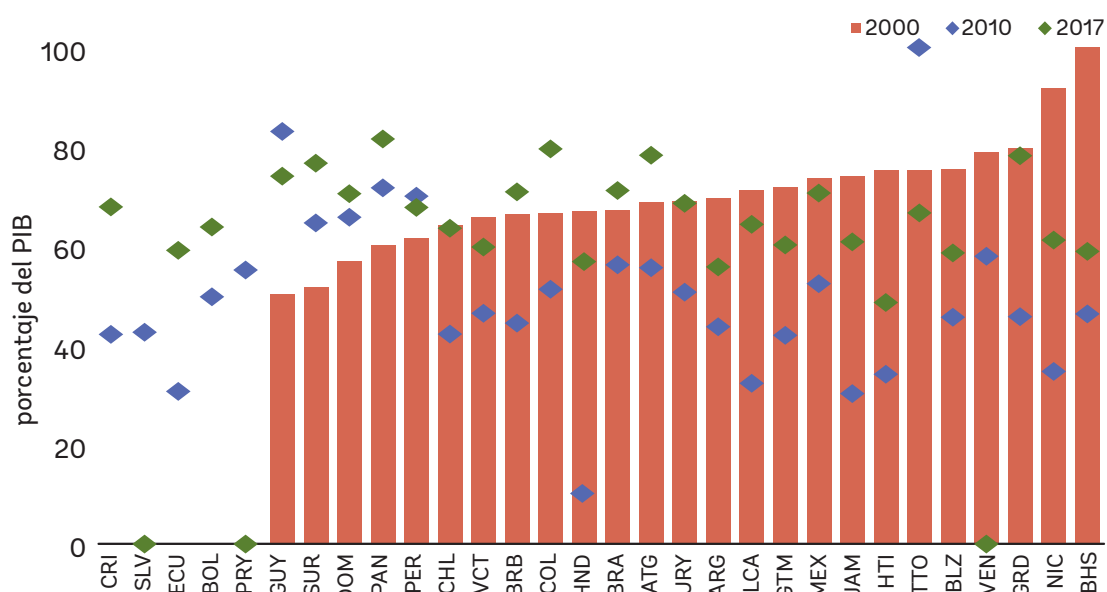
3.3. Otras limitaciones y oportunidades

Los altos niveles de egresos por salarios limitan la política fiscal y generan efectos de desplazamiento, especialmente en los países de bajos ingresos. La literatura indica que el nivel de la factura salarial tiende a aumentar con la riqueza o desarrollo del país, ya que el crecimiento en la productividad da pie al incremento de salarios.⁶ Si bien Honduras ha avanzado en la limitación del gasto corriente a través de la LRE, no ha vinculado su política de empleo público a reglas, como las que se basan en el mérito, el desempeño, la antigüedad, etc. Por consiguiente, el gobierno goza de cierta discrecionalidad, la cual desalienta la planificación de políticas a largo plazo. Por otro lado, en tiempos de tensión fiscal, las elevadas facturas salariales — y, por ende, la mayor rigidez presupuestaria— tienden a desplazar la inversión pública, la cual suele representar una baja porción del presupuesto público pero tiene un fuerte impacto en el crecimiento económico.⁷

Es fundamental canalizar los recursos hacia su uso más productivo y hacia lo que pueda contribuir al crecimiento económico de Honduras. El informe Recuperando el Crecimiento del Banco Mundial afirma que existe un espacio considerable para pasar de un gasto público ineficiente a un gasto que contribuya al crecimiento.⁸ Según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018),⁹ las ineficiencias estimadas en los rubros de adquisiciones, servicio civil y transferencias focalizadas en Honduras representan un despilfarro del 4,6 por ciento del PIB. De manera particular, las ineficiencias estimadas en el servicio civil en Honduras representan alrededor de 2,7 por ciento del PIB, la segunda mayor ineficiencia de la factura salarial de la región (después de El Salvador). Esto puede sugerir que una porción de esta prima de la factura salarial podría deberse no a mayores capacidades, sino a una mayor densidad sindical en el sector público y a consideraciones de economía política (ver figura 1.21 en el capítulo 1).

A pesar de la alta factura salarial de Honduras, el país tiene potencial para hacer reajustes a la política de factura salarial. El *Estudio Rigidez Presupuestaria en América Latina y el Caribe*¹⁰ indica que, en Honduras, el componente estructural de la factura salarial pública ha disminuido con el tiempo. Los autores del estudio proponen una nueva medida de la rigidez del gasto incorporando dos componentes: un componente estructural (determinado por los fundamentos económicos de largo plazo) y un componente no estructural (condicionado por decisiones políticas de más corto plazo). En su opinión, el primer componente implica mayor rigidez en el presupuesto público y menos control sobre el gasto por parte de los formuladores de las políticas. El estudio revela que entre el año 2000 y 2017, el componente estructural de la factura salarial en Honduras ha ido disminuyendo, siendo el más bajo de la región Centroamericana (figura 3.6). Los cambios en la proporción del componente estructural en la factura salarial a lo largo del tiempo pueden indicar la presencia de heterogeneidad en la gestión de los salarios públicos. Honduras da señales de estar avanzando hacia un esquema menos rígido—con aproximadamente 80 por ciento del componente estructural en 2000, a 50 por ciento en 2010 y 60 por ciento en

Figura 3.6. Componente estructural de la factura salarial pública como porcentaje de la factura salarial real en LAC, 2000–17



Fuente: Santiago Herrera y Eduardo Olaberria, *Rigidez Presupuestaria en América Latina y el Caribe; Causas, Consecuencias e Implicaciones en las Políticas* (Washington DC: Banco Mundial, 2020).

Nota: LAC = América Latina y el Caribe.

2017 — sugiriendo una tendencia al alza a lo largo del tiempo y, por tanto, mayor flexibilidad en la gestión de la factura salarial.

3.4. Contexto institucional y una ruta crítica para la reforma del servicio civil

Es necesario fortalecer el marco institucional del servicio civil para llenar los vacíos existentes en la gestión de recursos humanos, garantizar el éxito de la función de planificación estratégica del gobierno y apoyar la sostenibilidad fiscal. El propósito de la gestión de recursos humanos es adaptar a las personas a la estrategia del gobierno o de sus instituciones para producir resultados que estén en línea con los objetivos públicos. Si bien el gasto invertido en personal es fundamental para la prestación de los servicios públicos, los gobiernos deben tener un control efectivo sobre la remuneración y fuerza laboral en general, la cual necesariamente debe ser calificada, motivada y productiva. En este sentido, es importante generar un marco legal e institucional adecuado que considere la sostenibilidad fiscal y brinde flexibilidad para canalizar recursos hacia áreas prioritarias.

El gobierno de Honduras podría beneficiarse muchísimo de una reforma integral del marco de empleo público. Honduras podría considerar unificar los estatutos laborales, creando un marco

que brinde certidumbre, tanto en la gestión de los recursos humanos como al tema de compensación salarial. Un marco institucional adecuado, flexible y transparente facilitaría la contratación de personal en función tanto de las necesidades del gobierno para cumplir con sus funciones y lograr sus fines, como de las necesidades de las organizaciones públicas. Al mismo tiempo, promovería la incorporación de personal idóneo. Como parte de esta reforma, las organizaciones sindicales merecen especial énfasis, dado su rol e influencia en la negociación colectiva. La negociación colectiva debería ser parte de una política salarial basada en el mérito y no en un mero incremento salarial. Es importante diseñar un modelo de negociación colectiva para el sector público que defina los derechos ya adquiridos y que establezca condiciones y procedimientos para realizar las negociaciones de tal manera que permita un horizonte más prolongado de estabilidad para el gobierno en los presupuestos salariales.

El marco de empleo y remuneración pública existente en Honduras se caracteriza por rasgos estructurales que socavan la efectividad del gobierno. El sector público abarca distintas entidades y organizaciones en distintos niveles del estado y varios estatutos paralelos para empleados e instituciones, lo que genera un marco institucional fragmentado y, a menudo, ambiguo, imposibilitando una gestión unificada de los salarios, dando lugar a mecanismos discrecionales de ajustes salariales. El marco legal está gravemente desactualizado (Ley del Servicio Civil de 1968) y no define criterios claros para su aplicabilidad a ciertos grupos de empleados del sector público. Esta arquitectura también se ve afectada por arreglos institucionales débiles, por lo que prácticamente no existe una autoridad de la administración pública de alto nivel que sea responsable por las políticas en materia de recursos humanos del sector público.

En su diálogo de política con el FMI (2020-2021), las autoridades afirmaron que elevarán la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) a una autoridad de la administración pública en el mediano plazo. La nueva DGSC estaría a cargo de emitir reformas para “ajustar” el número de regímenes laborales existentes en el sector público y establecer una carrera del servicio civil moderna alineada con el mérito y el desempeño. Sin embargo, aún no se han tomado medidas prácticas en este sentido. La DGCP adelantó algunas acciones para automatizar varios de sus trámites con el fin de garantizar la continuidad de las operaciones durante la pandemia de la COVID-19, sin embargo, se necesita de mucho más para lograr una reforma institucional contundente del sector. La capacidad de implementación se ve limitada por la falta de capacidades adecuadas, sistemas de información deficientes y escasos recursos disponibles para garantizar una coordinación integral de la gestión de recursos humanos, incluyendo la rendición de cuentas por parte de los empleados del sector público.

En 2020, Honduras también diseñó y aprobó un mecanismo central de negociación salarial para orientar las decisiones sobre aumentos de salarios nominales, de conformidad con la LRF. El nuevo mecanismo abarca a todos los empleados de la administración central y de las entidades descentralizadas, incluyendo los que se encuentran en estatutos especiales, como los docentes y los trabajadores del sector salud. El decreto fue aprobado por el Consejo de ministros, pero aún no se ha publicado en el Diario Oficial La Gaceta, por lo que su implementación está pendiente. El nuevo mecanismo debería ayudar a contener la factura salarial y respaldar la convergencia al techo actual de gasto y déficit de la LRF a medida que la crisis se va atenuando.

La falta de datos desagregados, confiables y accesibles agrava los desafíos en la gestión de la masa salarial y el sistema de recursos humanos. Las distintas plataformas de gestión de información no están interconectadas o lo están, pero sólo parcialmente, y contienen información incompleta de los empleos en distintas agencias de gobierno y sus niveles, salarios y beneficios conexos. Esta fragmentación complica el proceso de planificación y formulación presupuestaria, así como las medidas de control para la gestión de la factura salarial.¹¹

Una reforma integral y global de la gestión de recursos humanos es necesaria, pero todo un desafío desde la perspectiva política, fiscal e institucional. Para avanzar en el esfuerzo de enfrentar los problemas estructurales del sistema, la nueva administración debe adoptar un enfoque que considere las distintas dimensiones de un sistema de empleo del sector público que sea responsable, profesional y eficiente. Una reforma de esta naturaleza puede encontrar resistencia por parte de las organizaciones políticas e incluso las sindicales, porque también debe incluir una planificación y formulación de políticas basadas en análisis de datos confiables; gestión y distribución de puestos de trabajo; contratación y gestión de carreras profesionales; compensación; gestión del desempeño; y gestión de relaciones humanas y sociales.

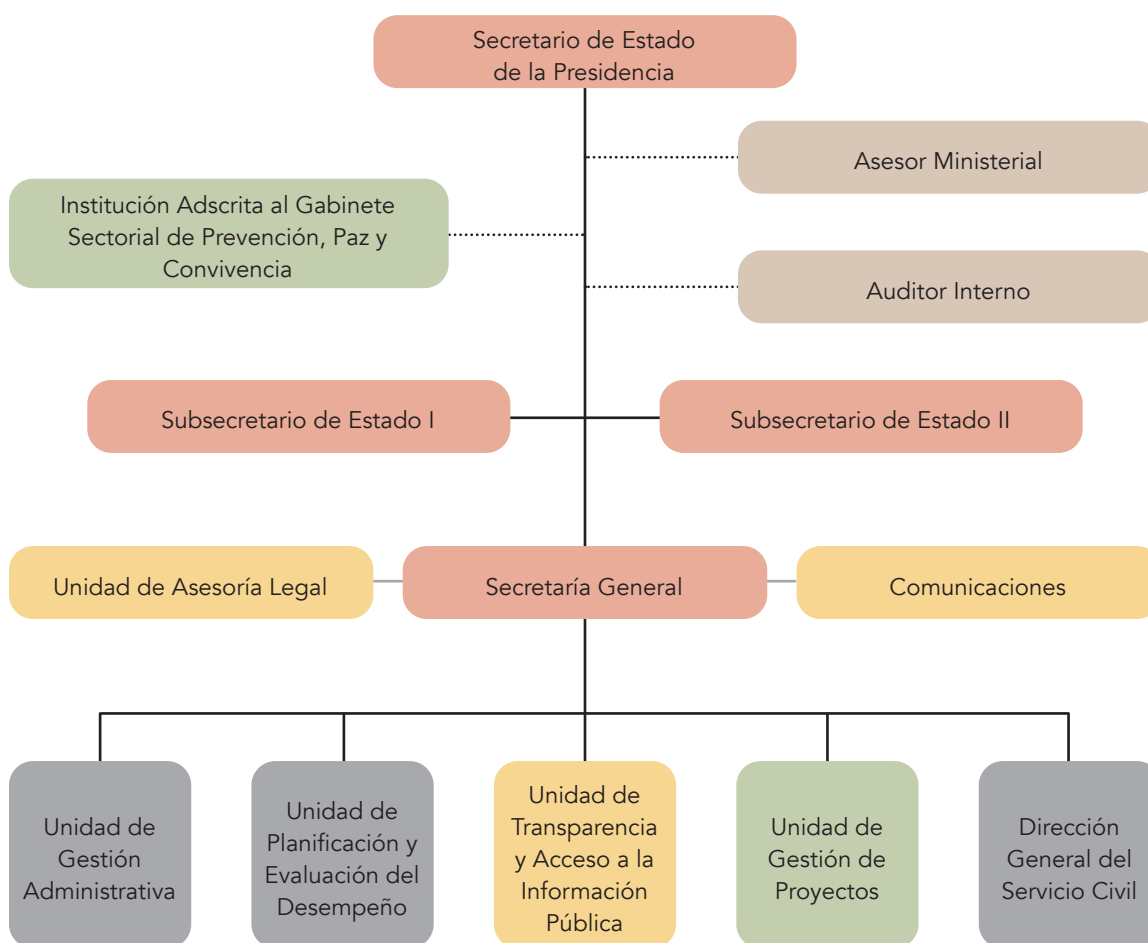
En este PER se han identificado algunas medidas que podrían secuenciarse para fortalecer el servicio civil y, en general, el empleo en el sector público. Se agrupan como medidas que podrían: (a) tener efectos positivos en el liderazgo del servicio civil y el empleo público en general; (b) abordar los desafíos implicados en la mejora del perfil y las capacidades técnicas de los empleados, en función de las responsabilidades asignadas; (c) contribuir a la racionalización, equilibrio y sostenibilidad de la factura salarial; y (d) la creación de un entorno más propicio para el desarrollo de un sistema laboral público más profesional y responsable.

Gestión del servicio civil

Honduras cuenta con varias leyes que rigen sobre las relaciones laborales dentro del sector público. El marco legal incluye (a) la Ley del Servicio Civil de 1968, (b) la Ley de la Carrera Administrativa Municipal de 2010, (c) el Código del Trabajo de 1959, y (d) la Reforma Educativa de 2011, la cual unifica las normativas aplicables a los docentes. Además de estos instrumentos jurídicos, Honduras cuenta con ocho estatutos profesionales, los cuales rigen sobre las relaciones laborales entre distintos grupos de profesionales y patronos, tanto del sector privado como del público.¹²

Como resultado de esta fragmentación en el marco legal, Honduras carece de una autoridad del servicio civil que sea responsable de las políticas de recursos humanos en el sector público. La DGSC, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, tiene autoridad sobre los empleados de la administración del gobierno central — ministerios sectoriales y organismos centrales — pero no ejerce autoridad sobre los empleados públicos de los entes autónomos, municipales, docentes, contratados por jornada o empleados amparados en el marco de estatutos especiales. Además, su posición en la estructura de gobierno (Figura 3.7) la ubica por debajo de las secretarías, limitando su influencia sobre estas.

Figura 3.7. Ubicación de la Dirección General del Servicio Civil dentro de la estructura del gobierno



Fuente: Traducción de fuente del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), Portal Único de Transparencia.

La falta de recursos, además de un marco legal inadecuado, explica parcialmente la incapacidad de la DGSC de ejercer a cabalidad sus facultades. La DGSC se ve afectada, no sólo por la falta de autonomía administrativa, sino también por la falta de recursos humanos, presupuestarios y técnicos, entre otros, para llevar a cabo sus acciones previstas.¹³ Estas limitaciones se ven agravadas por otros factores como ser (a) estatutos paralelos (b) multiplicidad de reglas para la fijación de salarios, (c) disposiciones especiales para la contratación sin procesos de selección o sin parámetros salariales claros, (d) especificidades en las condiciones laborales y salariales derivadas de contratos colectivos sin un claro monitoreo sobre los costos y obligaciones que generan, y (e) registros y sistemas de información ineficientes. Consiguientemente, la DGSC no está empoderada para llevar a cabo un proceso técnico-político de la magnitud de reforma que requiere el servicio civil.

Para mejorar la gestión del servicio civil en el corto, mediano y largo plazo, se podrían adoptar algunas medidas en línea con las prioridades del gobierno. Las acciones se priorizan en función de su complejidad y factibilidad en el contexto sociopolítico-institucional del país

(ver detalles en el apéndice H). En el corto plazo, las medidas a adoptar incluyen: (a) redefinir la ubicación de la DGSC dentro de la estructura del gobierno para elevarla a una autoridad de la administración pública y (b) fortalecer su capacidad técnica y operativa. La DGSC debe ser un ente público descentralizado, estrechamente vinculado y colaborador con la Secretaría de Finanzas, con el objetivo de robustecer los mecanismos de coordinación con los asuntos de tesorería. En el mediano plazo, es necesario adoptar las siguientes medidas: (a) mejorar los registros de datos e integrar los sistemas de información para permitir el análisis y la toma de decisiones basadas en información de la gestión de recursos humanos y no sólo en datos (incompletos e insuficientes) sobre el tema de la remuneración, (b) desarrollar un programa para fortalecer las oficinas de recursos humanos en las entidades públicas, y (c) desarrollar un programa de censo y auditorías institucionales implementado por la DGSC para verificar el cumplimiento de las normativas de recursos humanos. A largo plazo, las medidas a adoptar incluyen: (a) armonizar e integrar los múltiples estatutos y (b) ajustar las normativas como pasos hacia la aprobación de una nueva Ley del Servicio Civil.

Calidad del recurso humano

El desempeño del sector público en Honduras está limitado por la calidad de su recurso humano. El gobierno no cuenta con prácticas de gestión de personal que garanticen la calidad en la contratación, los empleados no siempre cuentan con las competencias técnicas o profesionales requeridas, y a su vez, las unidades de gestión de recursos humanos de las entidades públicas carecen de capacitación suficiente o de instrumentos técnicos necesarios para desempeñar en debida forma su función.¹⁴

Pocas instituciones públicas hondureñas cuentan con un inventario de puestos o perfiles laborales. Los puestos de trabajo no están claramente establecidos y aun cuando se cuenta con manuales, estos no coinciden con el inventario de puestos.¹⁵ Al mismo tiempo, el Manual de Clasificación de Puestos de la DGSC está desactualizado y carece de homogeneidad entre los entes públicos.¹⁶ La falta de manuales de trabajo limita las perspectivas de las carreras profesionales dentro del servicio civil. Las normas para las carreras profesionales establecidas en la ley no se aplican, por lo que es difícil para los entes reclutar y seleccionar personal idóneo y evaluar su desempeño.¹⁷ Si bien la Ley del Servicio Civil establece el procedimiento para la selección de servidores públicos y establece la responsabilidad de la DGSC en asegurar la publicación de los puestos disponibles y que los puestos sean ocupados por candidatos que cumplen con los criterios de selección basados en el mérito, los estudios revelan falta de coordinación y comunicación, así como falta de información sobre los niveles de participación en los procesos competitivos de selección.¹⁸

Debido a estas debilidades, se desconoce dónde están las brechas entre las habilidades y la capacitación de los empleados públicos y lo que realmente exigen los puestos. Si bien la DGSC ha realizado esfuerzos por fortalecer las capacidades de los servidores públicos a través de la capacitación y promoción de la creación de la Escuela de servidores públicos, estos esfuerzos pueden quedar como iniciativas aisladas y sin impactos significativos porque no atienden brechas reales de competencias para los puestos de trabajo de las instituciones públicas.¹⁹

La gestión del servicio civil necesita procesos de monitoreo y mecanismos de control efectivos en todas sus dimensiones. La gestión del servicio civil debe contar con información completa y fidedigna para monitorear de manera efectiva todos los estatutos de trabajo coexistentes. Se necesita información fidedigna que permita monitorear el empleo público, incluyendo todos los estatutos y el reclutamiento, selección, capacitación y evaluación del desempeño de los empleados públicos.²⁰ Los manuales de puestos y sus clasificaciones deben incorporarse a los catálogos de puestos que actualmente existen, el Sistema de Registro y Control de Empleados (SIREP) o el Sistema de Información Administrativa de Recursos Humanos (SIARH), para garantizar la confiabilidad de la información.²¹

Mejorar la calidad de los recursos humanos implica cerrar las brechas de información y estandarizar gradualmente los procesos y procedimientos del servicio civil. A corto plazo, las recomendaciones son: (a) elaborar y aprobar los manuales de trabajo y (b) identificar las brechas de habilidades de los empleados y poner en marcha los programas de capacitación correspondientes. En el mediano plazo, se deben seleccionar algunas carreras profesionales para someter a prueba la aplicación de una implementación completa controlada de los procedimientos del servicio civil. A largo plazo, para todas las contrataciones, es necesario mejorar (a) el proceso de reclutamiento y selección y (b) las herramientas y prácticas para la evaluación del desempeño.

Racionalización de la fuerza laboral y su costo

La persistente carga y alto costo relacionado con las ineficiencias en el servicio civil exigen acciones adicionales para racionalizar el costo de la fuerza laboral. Los distintos mecanismos y estatutos de contratación derivan en una alta heterogeneidad en el servicio civil, con la concurrente variabilidad en las estructuras salariales, debido a que los salarios se definen sin criterios objetivos y son altamente discrecionales.²² A pesar de todos los antes descritos esfuerzos, como el establecimiento de techos en línea con la LRF y el diseño de un nuevo mecanismo central para la negociación salarial, sigue existiendo un importante espacio de mejora para lograr que Honduras alcance el nivel de factura salarial, como porcentaje del PIB, de sus pares estructurales y aspiracionales. Sin embargo, las restricciones políticas, así como la falta de datos robustos que permitan inferir modelos analíticos, afectan la toma de decisiones. En este estudio se ofrece un análisis sectorial de la factura salarial en el sector educación, a pesar de todos los desafíos enfrentados en cuanto a la limitación de datos. Se deben hacer esfuerzos adicionales y consolidar los datos para avanzar en un análisis más profundo a manera de contar con suficiente información para evaluar adecuadamente las alternativas para reforzar la gestión de la factura salarial.

Se podrían considerar estudios adicionales para informar decisiones futuras en torno a la formulación de políticas orientadas a mejorar la eficiencia. A corto plazo, la recomendación es realizar un estudio sobre el costo de los programas de retiro anticipado en comparación con la compensación por retiro voluntario. Esta última tiende a ser una mejor opción para reducir costos salariales con menos presiones o resistencia. Además, es necesario elaborar un mapa de equivalencias salariales bajo los diferentes marcos laborales para comenzar a identificar grupos o nodos de rangos salariales y promover una ordenación progresiva de los tipos de trabajos

incluidos en cada nodo. Este ordenamiento de los tipos de trabajos es necesario para informar los salarios iniciales de los recién contratados y asegurar cierto orden en el largo plazo.

La implementación del mecanismo central de negociación salarial podría ser el cimiento que permita trabajar en favor de una política robusta de remuneración. Se podría reforzar el mecanismo de negociación mediante el desarrollo de reglas para definir techos globales pluri- anuales de negociación para todo el sector público y mediante la distribución de los fondos para fines de negociación entre los sectores/agencias donde se llevan a cabo estas negociaciones. Una medida integral será la de adoptar una política de remuneración que incluya un marco fiscal de negociación con las organizaciones sindicales y que establezca límites para dicha negociación. Desde el punto de vista político, esta es una medida compleja; por ende, debe considerarse como una medida de largo plazo, después de haber hecho avances en los esfuerzos fundacionales hacia una política de remuneración consolidada para todos los empleados públicos.

Transparencia e integridad en la gestión del sistema del servicio civil

Las prácticas descritas en la operación del sistema del servicio civil generan oportunidades para el clientelismo y el favoritismo en la gestión de los recursos humanos. Las instituciones públicas carecen de empleados calificados; operan sin procesos confiables de contratación, evaluación y capacitación; pagan salarios que no responden a las condiciones del mercado; y no cuentan con reglas que regulen las prácticas que se pueden describir como de ‘puerta giratoria’ y que pueden ser objeto de conflictos de intereses. Los procesos de selección y contratación de empleados públicos en Honduras son discrecionales, poco transparentes y se implementan con poca o sin coordinación por parte de la DGSC, la cual debería ejercer veeduría.²³

Se necesita de un mecanismo transparente en la gestión de los recursos humanos para reducir la influencia política y los conflictos de intereses. Se deben implementar reglas claras y explícitas desde el inicio del esfuerzo de reforma del servicio civil para apoyar el establecimiento de procesos de contratación transparentes basados en el mérito que desde el inicio arranquen con convocatorias públicas de solicitudes para puestos disponibles y aseguren la disponibilidad de información al público acerca de los resultados de la contratación. El gobierno podría crear un sitio web con información agregada (indicadores de monitoreo) sobre el cumplimiento de las normas de contratación pública para los distintos estatutos de trabajo, con la inclusión de información acerca de cuáles empleados públicos ocupan cargos que implican toma de decisiones, así como información sobre los procesos de selección para ser debidamente controlados y objeto de veeduría. Debería existir una obligación legal de mantener actualizada esta información, estableciéndose sanciones en caso de incumplimiento.

Ruta crítica para la reforma del servicio civil

En la figura 3.8 se incluye una posible ruta crítica con la secuencia correspondiente de implementación de posibles reformas. En la figura 3.8 se resume el conjunto de reformas que podrían ayudar a fortalecer el servicio civil, consignando en diferentes colores las reformas a corto,

mediano y largo plazo y destacando la interconexión de estas medidas. En el recuadro 3.2 se describen algunos factores esenciales para el éxito de la Reforma del Servicio Civil, y se describen las estrategias implementadas en Corea, Reino Unido y algunos países seleccionados de la región de América Latina y el Caribe.

3.5. Análisis de la factura salarial en educación

Honduras gasta más en educación que sus pares estructurales y aspiracionales, tanto en función del PIB como en función del gasto total, pero el impacto de esta inversión sigue

Recuadro 3.2. Aprendiendo de la experiencia internacional: Factores básicos para el éxito de la reforma del servicio civil

Un ejemplo del pasado pero muy exitoso de la reforma del servicio civil es el de Corea del Sur en la década de los sesenta, donde el gobierno estableció un sistema abierto y altamente competitivo para la contratación de empleados para puestos de alto y bajo perfil en el servicio civil, el cual se basaba en pruebas. Simultáneamente, el gobierno puso en marcha una política de promoción interna para reducir la cantidad de nombramientos. Con esta estrategia, el estado coreano reclutó a los mejores estudiantes del país con base en el prestigio social asociado a los trabajos del sector público.^a

Según un análisis^b realizado por el Instituto del Gobierno del Reino Unido en 2014 sobre cuatro reformas exitosas del servicio civil implementadas en los últimos 25 años en el país,^c son varios los impactos positivos que las reformas tienen en común: (a) un sentido más contundente de responsabilidad personal y rendición de cuentas en torno a la prestación y el cumplimiento; (b) el uso de objetivos, indicadores de desempeño y mediciones para transparentar el progreso; (c) una competencia más abierta para los altos cargos y una mayor diversidad del Servicio Civil; (d) mayor valor otorgado a la calidad del liderazgo y la gestión; (e) una organización más orientada hacia el exterior conectada con las demás organizaciones, perspectivas y formas de pensar para informar el proceso de desarrollo de políticas; (f) aprendizaje y adopción de nuevas formas de trabajo, las cuales perduraron más allá de la reforma que sirvió para introducirlas; y (g) transiciones que jugaron un papel fundamental en el ciclo de vida de las reformas. Los factores comunes de éxito que fueron esenciales en las distintas etapas del ciclo de vida de una reforma fueron los siguientes:

Preparar y poner en marcha

- claridad en torno a la idea y el propósito de la reforma
- liderazgo personalizado
- el nivel adecuado de apoyo político
- ambiciosa, pero conectada con las prioridades departamentales
- apoyo, o al menos ninguna oposición, de la Tesorería

Desempeñar y actualizar

- un equipo dedicado y diverso para impulsar la visión y el modelo
- un equilibrio de apremio con valores colaborativos
- uso correcto de la rendición de cuentas y la gobernanza
- gestión de transiciones fundamentales

Incorporar, renquear o cerrar: creación de una coalición duradera de líderes en torno a la reforma.

Los hallazgos de las experiencias en América Latina, según los resultados de las mediciones de desempeño del servicio civil realizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo entre 2004 y 2012 en 16 países,^d muestran que los países que aplicaron una serie de acciones secuenciadas, lograron los avances más notables. Algunas sobresalen:

- A mediados de 2008, Paraguay implementó su ley de empleo público (Ley 1626/2000), cuando el nuevo gobierno electo la incluyó en su agenda. El gobierno desarrolló programas para fortalecer la profesionalización, transparencia e inclusión del servicio público mediante la implementación de herramientas de gestión como la planificación de la fuerza laboral, las descripciones de puestos, los sistemas de información, la escala salarial y la gestión de la planilla. A pesar de todos estos avances, no se prestó suficiente atención a la desvinculación entre la Autoridad del Servicio Civil y la Autoridad de la Tesorería, lo que en algunos casos ha llevado a la creación de órganos y cargos directivos con el único fin de incrementar los salarios.
- En la década de 2000, Perú pasó de la dispersión salarial y normativa, una mala planificación estratégica y débiles capacidades institucionales, a una implementación gradual de reformas en la organización y administración de los salarios de los grupos con mayor cantidad de servidores públicos, como ser docentes, administradores y trabajadores de salud. Para 2008, Perú creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, el Cuerpo de Gerentes Públicos y un nuevo conjunto de reglas para la capacitación de los servidores públicos. En julio de 2013, el Congreso aprobó una nueva ley del servicio civil, la Ley # 30.057, y comenzó a implementar la organización de las descripciones de puestos, la actualización de los manuales de operaciones de las oficinas y el acceso a través de concursos meritocráticos en algunos puestos gerenciales.

En cambio, un ejemplo que no se debe seguir es el camino reformista que emprendió Bolivia. Cuando se llevó a cabo la primera evaluación (2004), el gobierno estaba preparando reglas y herramientas técnicas y promoviendo proyectos piloto para modernizar las agencias y los servicios bajo el liderazgo de la Superintendencia del Servicio Civil. Sin embargo, a partir de 2006, los gobiernos han cambiado la contratación competitiva por otros criterios de selección y, más importante aún, han reducido el nivel de autoridad del Servicio Civil de una agencia autónoma con rango ministerial (Superintendencia) a una Dirección General dependiente de la Sub-Secretaría de Trabajo, Servicio Civil y Cooperativas de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Bienestar Social, quitándole sus competencias e independencia. Todo eso afectó los criterios de mérito, debilitando los niveles de las capacidades del personal.

a. Luis Mah, Luis, "Lecciones de Corea a África: líderes, política y estados desarrollistas." Originalmente en la 4.a Conferencia Europea sobre Estudios Africanos en Uppsala, 2011, y citado en Henok Seyoum Assefa, "Desarrollo y Promoción de la Carrera de la Meritocracia, en el Servicio Civil Etíope," en *Administración Pública en Etiopía: Estudio de Casos y Lecciones para el Desarrollo Sostenible*, ed. B. Kebede Debela et al. (Leuven, Belgium: Leuven University Press, 2020).

b. N. Pancharia, and P. Thomas, *Reforma del Servicio Civil en el Mundo Real: Patrones de Éxito en la Reforma del Servicio Civil del Reino Unido* (London: Institute for Government, 2014).

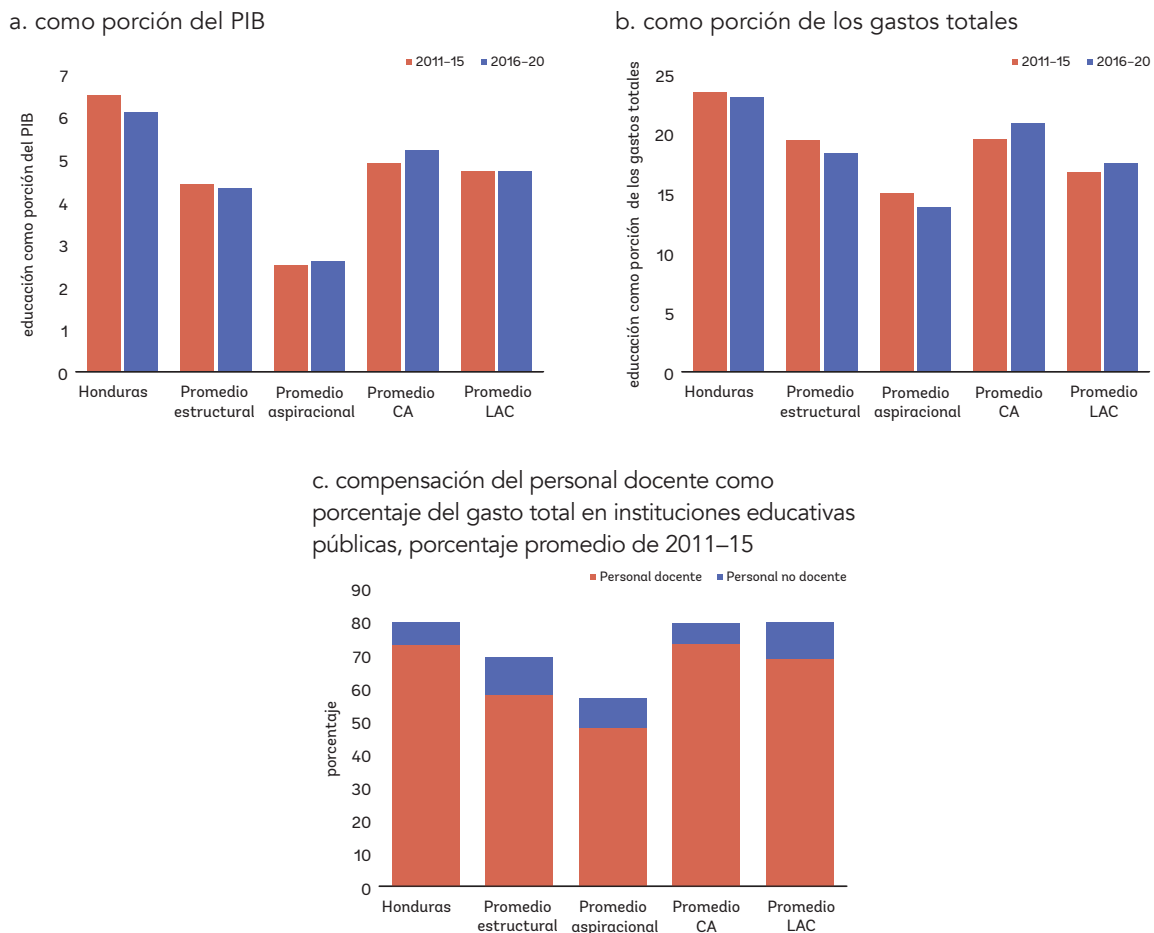
c. Estas reformas fueron los Sigüientes Pasos (1987-97), Atrayendo e Incorporando el Talento (1999-2002), Acuerdos de Servicio Público junto con la Unidad de Cumplimiento del Primer Ministro (1998-2010) y Revisiones de Capacidades (2005-12).

d. J. C. C. Velarde, M. Lafuente, y M. Sanginés, "Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC, 2014).

siendo limitado. A pesar del alto nivel del gasto en este rubro, Honduras enfrenta desafíos significativos en términos de la efectividad y calidad de su sistema educativo y la eficiencia del gasto.²⁴ Durante la última década, el país ha logrado algunos avances, pero aún supera en 40 por ciento a sus pares estructurales y por más del doble del nivel a sus pares aspiracionales (figura 3.9, Cuadros a y b). Junto con el mayor nivel de gasto en educación, Honduras dedica una mayor porción de esos gastos a la remuneración de docentes que sus pares. Considerando que Honduras dedica 72,9 por ciento del gasto total en instituciones educativas públicas a la remuneración de docentes, mientras que sus pares estructurales gastan 57,7 por ciento y sus pares aspiracionales 47,6 por ciento (figura 3.9, Cuadro c).

En las últimas dos décadas Honduras logró reducir su proporción de estudiantes por docente, alcanzando proporciones de estudiantes por docente más bajas durante el período 2011–2016 versus sus pares aspiracionales y estructurales (Figura 3.10, cuadro a). En parte, esta relación se explica por un aumento de la contratación en el sector de educación

Figura 3.9. Gastos en educación a lo largo del tiempo

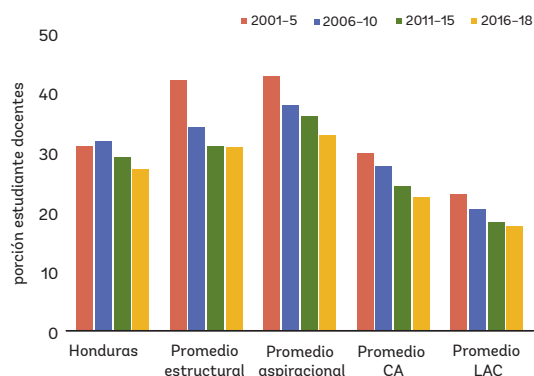


Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de Estadísticas de Educación—Banco Mundial (EdStats).

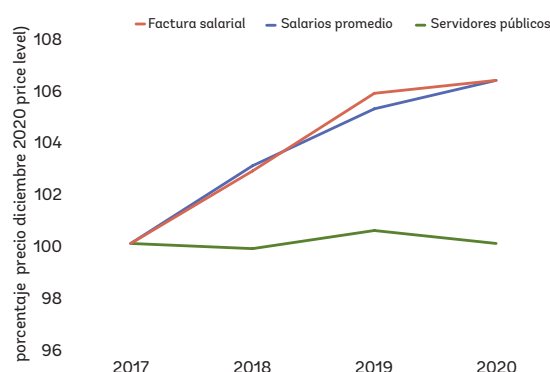
Nota: CA = Centroamérica; LAC = América Latina y el Caribe.

Figura 3.10. Factura salarial del sector público de Honduras en educación a lo largo del tiempo

a. Proporción alumnos-docente a lo largo del tiempo para países pares



b. Impulsores de la factura salarial del sector educativo de Honduras variación en el tiempo



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos Estadísticos de Educación—Banco Mundial (EdStats) y SEFIN.

Nota: CA = Centroamérica; LAC = América Latina y el Caribe.

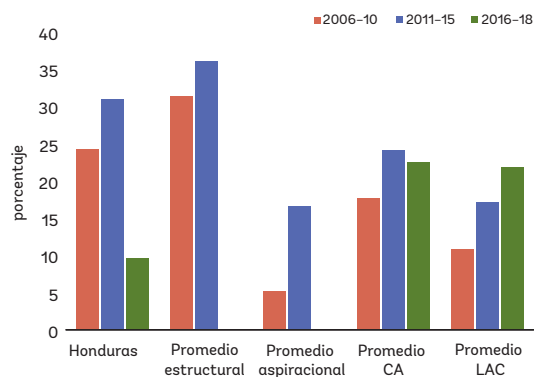
pública. De 2007 a 2021, la cantidad de docentes contratados en el sector público de Honduras aumentó 8 por ciento, equivalente a un aumento anual de 0,6 por ciento. Los datos agregados del sector de educación proporcionados por la SEFIN indican que esta tendencia general al alza ha cambiado en los últimos cuatro años, con una cantidad de servidores públicos en 2020 similar a la de 2017, aproximadamente 77.900 empleados (figura 3.10, Cuadro b). En 2021, los egresos públicos por planilla representaron 78,6 por ciento del gasto público total en el sector, después de alcanzar un máximo de 79,2 por ciento en 2020. Si bien un incremento en la cantidad de docentes puede ayudar a reducir la proporción de estudiantes por docente, también implica que el presupuesto del sector educativo tiene menos margen para la inversión pública en el sector.

Dadas sus restricciones presupuestarias y las ineficiencias actuales, el gobierno necesita tomar decisiones inteligentes con sus egresos porque la inversión pública en infraestructura también es importante para mejorar el desempeño educativo. Según la SEFIN, entre 2019 y 2021 la inversión pública representó un promedio de 5,8 por ciento del PIB.²⁵ De la inversión pública total, menos del 4 por ciento se destina al sector educativo. Considerando que, en promedio, entre 2015 y 2020 el gobierno hondureño logró ejecutar alrededor de 80,1 por ciento del presupuesto de la inversión pública, se puede estimar que una cantidad muy pequeña de lo presupuestado y efectivamente ejecutado llega como inversión pública al rubro de educación.

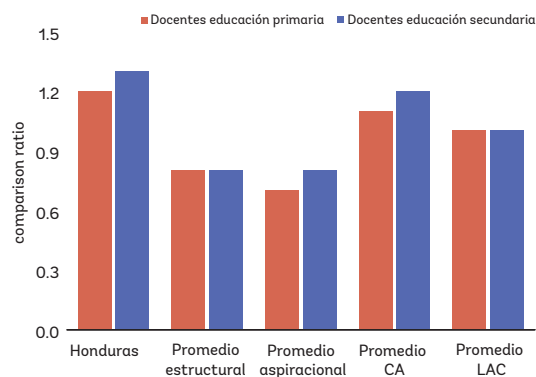
La prima salarial del sector público de Honduras en educación fue alta según estándares internacionales durante más de una década, pero en los últimos años ha sufrido una reducción drástica. Los docentes de escuelas públicas de Honduras tienen una remuneración más alta que la de sus pares.²⁶ La prima salarial del sector público de Honduras en educación fue de 30,9

Figura 3.11. Honduras prima salarial y coeficiente comparativo en el sector educativo

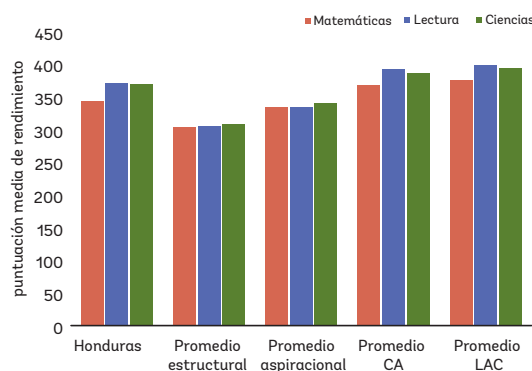
a. Prima salarial en el sector de educación



b. Coeficiente comparativo utilizando la mediana, 2017



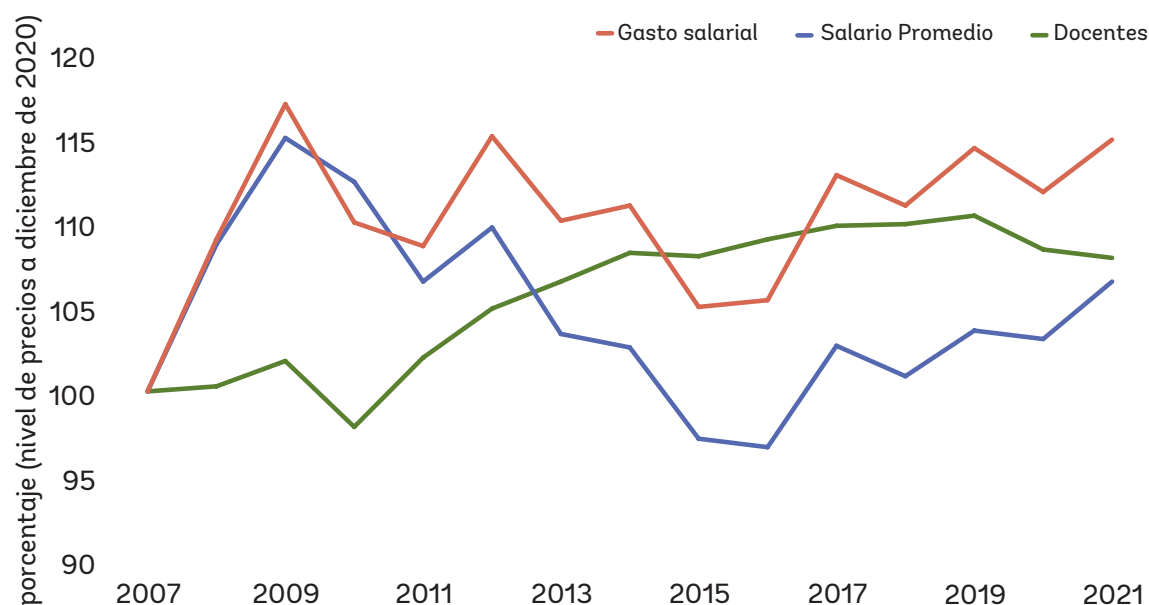
c. Puntaje de promedio de rendimiento PISA, 2018



Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de Indicadores de Burocracia Mundial, Programa de Comparación Internacional (PCI)—Banco Mundial, y Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes —Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

por ciento en el período 2011–2015 y se redujo al 9,6 por ciento en el período 2016–2018 (Figura 3.11, Cuadro a).²⁷ En comparación con sus pares, estos datos sugieren que Honduras logró reducir su prima a niveles muy por debajo de los promedios de América Central y América Latina y el Caribe. Al comparar el nivel de vida de los docentes hondureños con el de sus pares utilizando la remuneración ajustada en función de la paridad del poder adquisitivo, los datos muestran que en Honduras los docentes ganan más que la mediana global, y más que los comparadores (figura 3.11, Cuadro b).²⁸ Si bien los docentes de primaria de Honduras reciben un 20 por ciento más que el promedio mundial y los docentes de secundaria ganan 30 por ciento más que el promedio mundial, Honduras enfrenta desafíos importantes relacionados con la eficacia de su sistema educativo. Como lo indican los datos nacionales e internacionales sobre rendimiento estudiantil, el desempeño de los estudiantes hondureños en lectura, matemáticas y ciencias está levemente por debajo de los promedios para América Latina y Centro América (figura 3.11, Cuadro c), sin embargo, es mejor que el de sus pares.

Figura 3.12. Impulsores de la variación de la factura salarial de los docentes



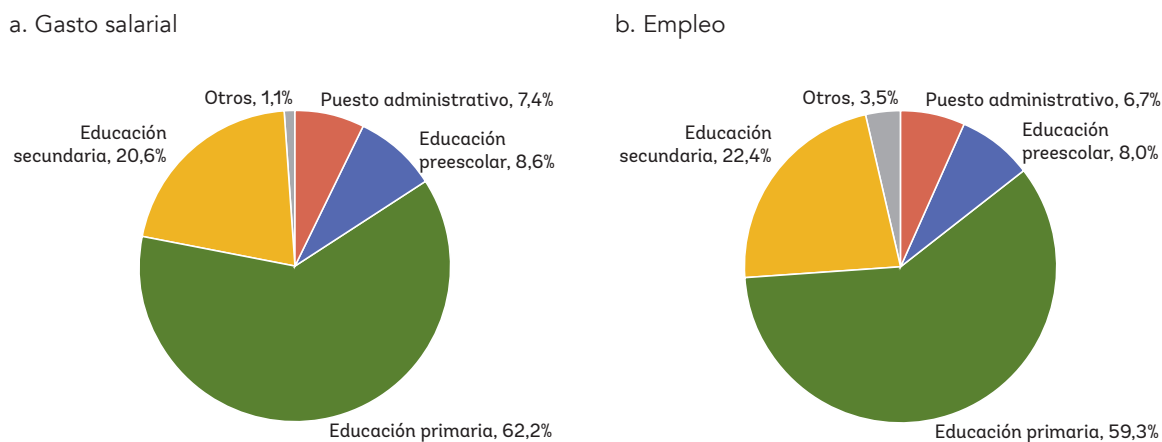
Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Principales características de la factura salarial de los docentes

Entre 2007 y 2021, el gasto en la factura salarial de los docentes aumentó 1,1 por ciento anual en términos reales, aunque esto no se debe a una política observable de remuneración. Este crecimiento anual estuvo compuesto por un aumento de 0,5 por ciento en los salarios promedio y un aumento de 0,6 por ciento en la cantidad de docentes. Entre 2007 y 2012, el crecimiento de la planilla (3 por ciento anual) estuvo impulsado en gran medida por aumentos salariales (2 por ciento anual). Esa tendencia cambió en 2013, y hasta 2017 la factura salarial de los docentes tuvo una reducción anual de 0,3 por ciento, con salarios promedio que se redujeron a una tasa anual de 1,2 por ciento, mientras que el número de empleados aumentó en 0,9 durante el mismo período. Sin embargo, en los años siguientes (2018-2021), los gastos en remuneración de docentes de Honduras aumentaron a una tasa del 0,5 por ciento anual. Dicho incremento fue producto de las alzas en los salarios reales (0,9 por ciento anual) (figura 3.12).

En Honduras, los docentes de primaria son mejor remunerados que los docentes de secundaria. Los datos del Sistema de Administración Docente (SAD) indican que los docentes están distribuidos en cinco grupos principales: cargos directivos y administrativos, preescolar, primaria, secundaria y otros (educación de adultos y educación a distancia). La mayoría de los docentes trabajan en educación primaria, lo que representa 59,3 por ciento de todos los docentes y el 62,2 por ciento de la factura salarial de los docentes. El segundo grupo más grande son los docentes de educación secundaria, que abarca 22,4 por ciento de todos los docentes y 20,6 por ciento de la factura salarial (figura 3.13).²⁹

Figura 3.13. Factura salarial y distribución de empleo en grupos profesionales, 2021



Fuente: Cálculos por parte del personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

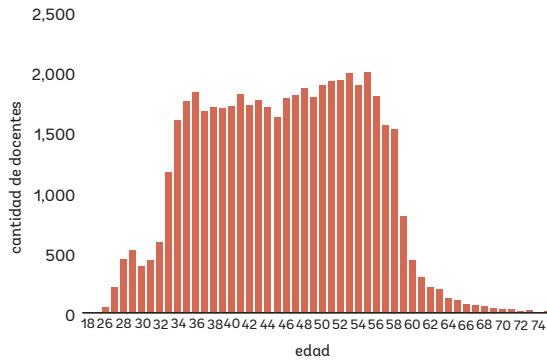
En años recientes, ha habido un número significativo de nuevas incorporaciones de personal temporal en educación. En 2021, el personal docente temporal representaba aproximadamente 20 por ciento del total de puestos docentes para ese año. Aparentemente, hubo una expansión similar de personal docente permanente hace 5 y 10 años, fenómeno reflejado en los picos en las cohortes específicas de docentes (Figura 3.14, Cuadro b). Según los microdatos de la SAD, la antigüedad promedio de los docentes hondureños es de 15 años, sin embargo, 25 por ciento de los docentes tiene como máximo 3 años de servicio.³⁰ La edad de los docentes sigue una distribución normal, con una edad promedio de 46 años (figura 3.14, Cuadro a).

En años recientes, Honduras ha tenido una alta rotación de docentes (figura 3.15). Los microdatos del SAD muestran que entre 2009 y 2010, Honduras contrató aproximadamente a 5,000 docentes, una tasa de contratación anual de 0,84 por ciento. Desde el pico de 2019, el número total de docentes se ha reducido a un ritmo de alrededor del 1 por ciento anual, cerrando 2021 con un total de más de 61.000 docentes. Además de esta tendencia reciente, la proporción de nuevos docentes que se incorporaron al servicio civil durante el período 2009-2021 fue en promedio 3,7 por ciento por año, y la proporción de docentes que salieron del sistema fue de 3,2 por ciento, para un total de 6,9 por ciento de rotación de empleados públicos por año.

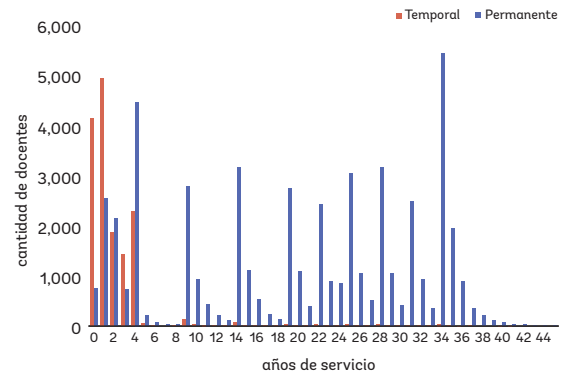
El análisis de los microdatos indica que la desigualdad en la remuneración de los docentes es mayor al inicio de la carrera (figura 3.16). Algo que puede ayudar a explicar parcialmente esto, son los salarios más bajos de los puestos temporales, especialmente los interinos.³¹ En 2021, este grupo de docentes temporales representó el 19 por ciento del total de puestos docentes, con una antigüedad promedio de 2,4 años. La mitad de estos docentes trabajaron durante un año o menos. Al comparar los salarios por hora de los docentes *interinos* con los salarios que reciben los docentes titulares con años de servicio similares, los datos muestran que los interinos reciben 11 por ciento menos que los permanentes (docentes titulares).

Figura 3.14. TEdad y antigüedad de los docentes en 2021

a. Edad de los docentes



b. Antigüedad de los docentes



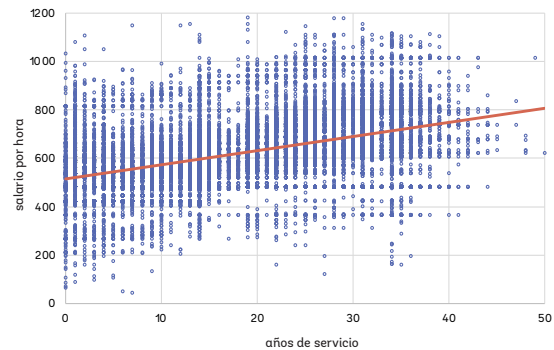
Fuente: Cálculos por parte del personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Figura 3.15. Patrones de reclutamiento anual a lo largo del tiempo



Fuente: Cálculos por parte del personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Figura 3.16. Dispersión de salarios y antigüedad, todos los docentes



Fuente: Cálculos por parte del personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Simulaciones de microdatos para la factura salarial de los docentes

En esta sección se presentan proyecciones para la factura salarial de los docentes para ayudar a informar a Honduras sobre los ahorros potenciales en varios escenarios de políticas y cómo podrían usarse los datos para informar decisiones sobre el costo de la factura salarial. El desempeño de las simulaciones depende en gran medida de la calidad de los datos que se introducen en el modelo. Ya que el ejercicio requirió de varios supuestos, en este PER no se emiten recomendaciones específicas, sino que la idea es más bien plantear opciones que requerirían mayor validación para orientar políticas más efectivas. Otro objetivo es plantear el potencial de

utilizar datos de modelado para desarrollar insumos para la toma de decisiones y fomentar acciones que mejoren la calidad de los datos y poder concretar dicho potencial en el futuro.

Para pronosticar los gastos de la factura salarial docente, en este PER se desarrolló un modelo basado en microdatos de recursos humanos aprovechando los datos del SAD. El conjunto de datos íntegro utilizado para la simulación abarcó dos lotes de datos. El primero fue compartido con el personal del Banco Mundial en el informe de 2018, enfocándose en los gastos de la masa salarial y abarcó a todos los docentes registrados en el SAD desde 2007 hasta 2017. El segundo lote de microdatos se obtuvo en 2021 y contenía microdatos del SAD para los meses de marzo, junio y noviembre de los años 2017–2020, junto con el mes de marzo de 2021.

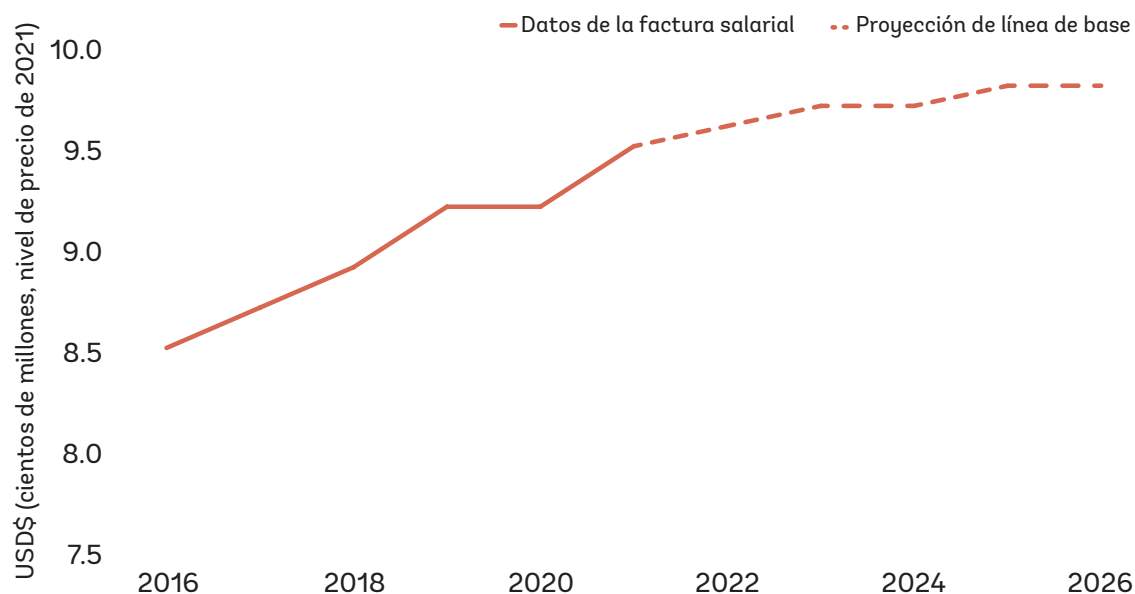
Dadas las limitaciones en la disponibilidad de datos, se formularon varios supuestos para correr el análisis. En particular, la simulación de línea base según el “desarrollo normal de las operaciones” considera varios supuestos utilizando los microdatos del SAD de 2007-2021. Estos supuestos incluyen los siguientes:

- La extrapolación de la variable años de servicio está disponible sólo en el primer lote de datos.³²
- Los docentes trabajan todas las horas laborales que giran en torno al puesto.
- Los puestos fijos y temporales tienen la misma estructura de carrera profesional.
- El crecimiento promedio de la factura salarial es de 2007 a 2021.
- La distribución de probabilidad de jubilación considera que, a partir de los 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, la probabilidad positiva de jubilarse alcanza el 100 por ciento a los 70 años.
- La tasa de reemplazo promedio es de 0,84 (por cada 100 empleados que dejan el servicio civil, se contratan 84 nuevos empleados).
- Los docentes se agrupan en cinco grupos, en concreto, cargos administrativos, educación preescolar, educación primaria, educación secundaria y otros (educación de adultos y educación a distancia).
- Para el período 2007-2021, el incremento en la compensación neta de inflación asciende a un promedio de 1,54 por ciento anual.

Dada la tasa de reemplazo promedio de 0,84 durante los últimos cuatro años, se prevé que durante los próximos cinco años la factura salarial de los docentes tendrá un crecimiento anual promedio en torno al 0,73 por ciento en términos reales (figura 3.17). A pesar del esfuerzo por controlar la factura salarial en los últimos años, incluyendo la reducción del número total de puestos, pasando de alrededor de 72,000 en 2017 a aproximadamente 69,000 en 2021, se prevé que la planilla aumentará de un estimado de USD \$900 millones en 2022 a USD \$982 millones para 2026 (niveles de precios de 2021) si se sigue un escenario de línea base según el “desarrollo normal de las operaciones”.

Junto con el escenario de línea base, se simularon escenarios adicionales en materia de políticas para ayudar a informar a Honduras sobre los posibles ahorros fiscales en la masa salarial de los docentes. Se simularon los siguientes escenarios:

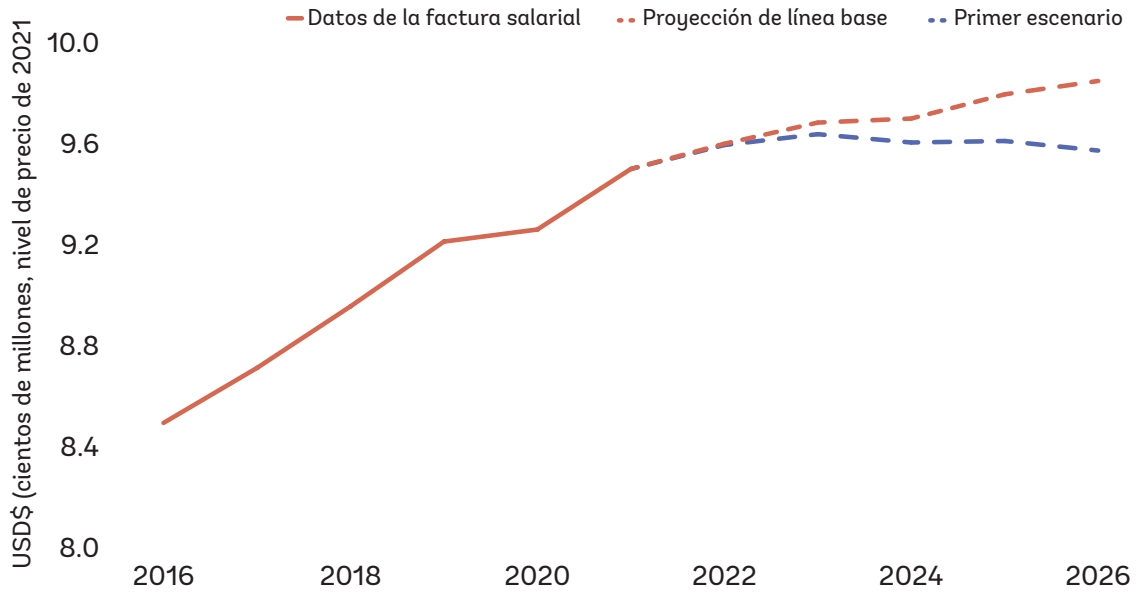
Figura 3.17. Proyección de la factura salarial de línea base



Fuente: Cálculos por parte del personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

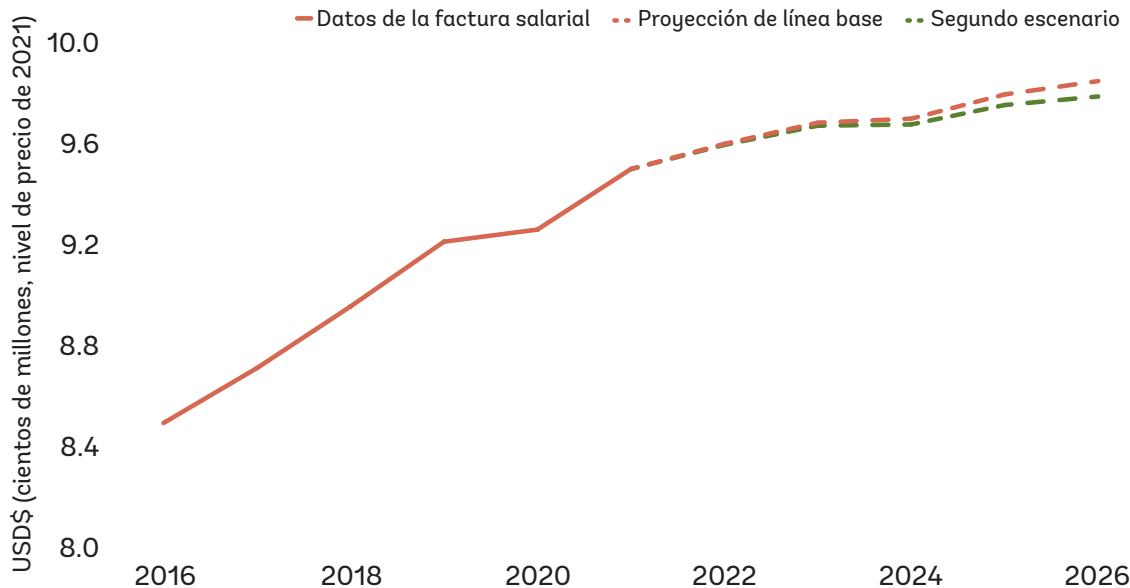
- El Escenario 1 considera reformas basadas en la reducción de la tasa de reemplazo, mostrando que esto puede tener un efecto considerable en la masa salarial sin afectar a los servidores públicos actualmente empleados, y con impactos leves en las proporciones estudiantes-docente (PED). En el escenario en que la tasa de reemplazo se reduce a la mitad de su nivel actual (Figura 3.18), el ahorro fiscal puede ascender a USD \$60 millones (precios de 2021) en los próximos cinco años, equivalente a 0.23 por ciento del PIB. De 2009 a 2020, la tasa de reemplazo promedio fue de 1,00 a 0,84. De hecho, nuestras estimaciones sugieren que en los próximos cinco años, 11 por ciento de los docentes que actualmente trabajan en el servicio civil de Honduras, estaría jubilándose. Este escenario tiene un efecto directo en la proporción estudiantes-docente, debido a un aumento del número de estudiantes por docente, si todo lo demás sigue igual. En 2021, Honduras tuvo una proporción de 25,5 estudiantes por docentes. Dado que nuestra proyección de línea base³³ sugiere una PED de 23,6 para 2026, el efecto del escenario 1 en la proporción estudiantes-docente es de aproximadamente un estudiante adicional por docente para 2026.
- El escenario 2 considera políticas orientadas a reducir los salarios iniciales de los empleados recién contratados, con una cobertura de ahorro fiscal relativamente baja en el corto plazo. Una reducción del 10 por ciento en los salarios iniciales de las nuevas contrataciones podría ahorrar hasta USD \$15,4 millones (precios de 2021) o 0,06 por ciento del PIB en los próximos cinco años (figura 3.19). Si en lugar de una reducción del 10 por ciento, los salarios iniciales se redujeran en un 20 por ciento, el ahorro total ascendería a USD \$28,9 millones, lo que representa 0.11 por ciento del PIB. Por otro lado, un recorte del 5 por ciento en los salarios iniciales implicaría ahorros por USD \$6,7 millones (0,03 por ciento del PIB) en los próximos

Figura 3.18. Escenario 1: Reducción de la tasa de reemplazo en un 50 por ciento



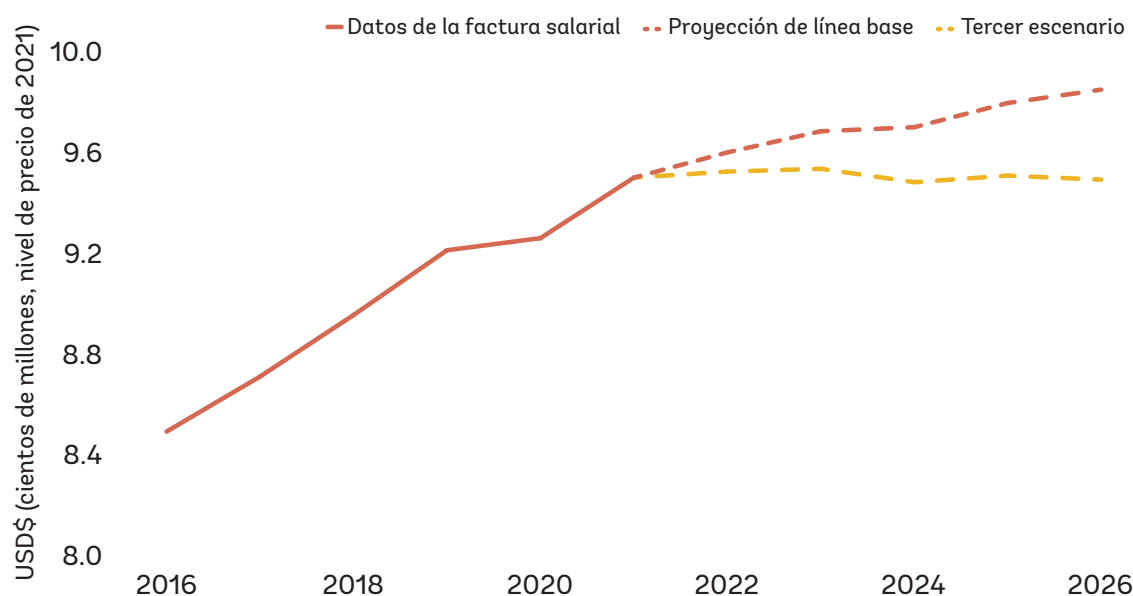
Fuente: Cálculos por parte del personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Figura 3.19. Escenario 2: Reducción del 10 por ciento en los salarios iniciales de los nuevos docentes



Fuente: Cálculos por parte del personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Figura 3.20. Escenario 3: Reducción del 50 por ciento en los aumentos salariales de línea base



Source: World Bank staff calculations based on data from SEFIN.

cinco años. Los escenarios que reducen los salarios iniciales suelen ser menos efectivos para generar ahorros fiscales en el corto plazo, porque las nuevas contrataciones sólo comienzan a representar una gran parte de la factura salarial después de varios años y sus salarios son inferiores a los de los docentes con más experiencia (figura 3.19). Esto es especialmente relevante para el caso de la factura salarial de los docentes de Honduras porque se prevé que la mayor parte de los servidores públicos actuales se jubilará en los próximos 5 a 10 años.

- El Escenario 3 considera una reforma de política que reduce la tasa de los incrementos salariales de línea base neta de inflación, lo que puede tener un impacto fiscal muy grande. El escenario que reduce a la mitad la tasa de reajuste de los salarios genera ahorros fiscales que ascienden a USD \$105 millones (precios de 2021) en cinco años, lo que equivale a 0.42 por ciento del PIB de Honduras (figura 3.20). La razón principal detrás de estos grandes ahorros es que, en lugar de centrarse sólo en las nuevas contrataciones (como en los escenarios 1 y 2), dicha política está dirigida a todos los docentes. Una política que reduce los reajustes salariales en un 25 por ciento es, en términos de ahorros, comparable a reducir las tasas de reemplazo a la mitad, como se indica en el escenario 1. El ahorro fiscal en los próximos cinco años asciende a USD \$52,5 millones, lo que representa 0,21 por ciento del PIB.

3.6. Fortalecimiento del servicio civil y gestión de la factura salarial

Es imprescindible mejorar la capacidad de planificación y toma de decisiones estratégicas en relación con la gestión de la factura salarial para mantener las finanzas públicas sanas. La información que Honduras tiene acerca del servicio civil y la factura salarial es limitada y

dispareja. Por lo tanto, una prioridad fundamental es mejorar la producción y el acceso a datos de calidad sobre estos temas para que puedan respaldar la toma de decisiones a largo plazo y la resiliencia del gobierno ante crisis económicas. Al mejorar la producción y la calidad de los datos de recursos humanos y la integración de los múltiples sistemas de gestión de la información, el gobierno podría actualizar su análisis de la factura salarial y mejorar la estimación de sus costos para informar la formulación de políticas. El uso de datos de amplio alcance y confiables como base de las decisiones también significaría una mejora de las herramientas para abordar las negociaciones salariales con representantes de los distintos estatutos laborales y responder a las crisis económicas y naturales.

Additionally, in the short term, implementing the central wage negotiation mechanism is imperative to comply with the FRL. It is key to proceed with the publication and dissemination of the approved decree, which has been pending and is part of the agreement with the IMF. This PER recommends also complementing the existing decree with established multiannual global negotiation caps.

Adicionalmente, en el corto plazo, es imperativo implementar el mecanismo central de negociación salarial para cumplir con la LRF. Es fundamental proceder con la publicación y difusión del decreto aprobado, que ha estado pendiente y forma parte del acuerdo con el FMI. Este PER recomienda además complementar el decreto existente con techos plurianuales globales preestablecidos de negociación. Para controlar el crecimiento de la factura salarial y mejorar la eficiencia del gasto, es fundamental emprender una reforma integral del servicio civil. En paralelo con las medidas antes descritas y con una perspectiva de mediano plazo, la administración podría considerar concretar la ruta crítica recomendada para una reforma del servicio civil amplia pero secuencial que abarque las áreas de (a) gestión del servicio civil, (b) calidad de recursos humanos, (c) racionalización de la fuerza laboral y sus costos, y (d) transparencia e integridad en la gestión del sistema de servicio civil.

Finalmente, es fundamental identificar escenarios de posibles ahorros a través de avances en la eficiencia que permitan al gobierno reducir el despilfarro y controlar el crecimiento de la factura salarial. En este informe se han planteado un conjunto inicial de escenarios para el sector de educación, calculados a partir de la información disponible. Este análisis de escenarios es ilustrativo y debe mejorarse mediante el uso de microdatos adicionales y la consideración de otros sectores que significan una carga considerable en la factura salarial.

Notes

1. Este capítulo constituye una actualización del informe "Honduras: Gasto en la Factura Salarial del Sector Público" (Banco Mundial, Washington, DC, 2018).

2. Los datos disponibles y no disponibles en los registros de Honduras dificultan el análisis de la masa salarial y limitan la posibilidad de modelar escenarios de políticas que podrían impulsar mejoras en la eficiencia. Algunas de las inconsistencias encontradas al analizar los microdatos incluyeron la falta de datos para una parte importante del servicio civil en comparación con los números agregados. Para el subconjunto de empleados públicos para los que hay microdatos disponibles, también hay problemas con algunas de las variables que se enumeraron, como las fechas de contratación y jubilación de los funcionarios públicos.

3. La factura salarial se define como todos los sueldos y salarios medidos sobre la base de lo devengado, incluidos todos los sueldos y salarios en efectivo y en-especie y las prestaciones por cesantía, más los derechos sociales por parte de los patronos.

4. En 2019, debido a las medidas de contención del gasto en la factura salarial, el control de las transferencias corrientes y la reducción en la adquisición de bienes y servicios, el crecimiento del gasto corriente de la administración central fue de 6,8 por ciento, 0,4 puntos porcentuales por debajo de la meta establecida de 7,2 por ciento. En abril de 2016, las autoridades decretaron la LRF para que sirviera como ancla para afianzar la política fiscal. La ley establece un techo para el tamaño del déficit global (como porcentaje del PIB) e impone límites al aumento del gasto corriente. También introduce medidas ambiciosas para controlar, cuantificar y divulgar el tamaño y los impactos de la generosa cantidad de gastos fiscales.

5. Los formuladores de las políticas se enfocan en mantener bajo control los niveles de la factura salarial, no sólo por economía fiscal, sino también por la rigidez presupuestaria que representan estos gastos. La factura salarial se encuentra entre los componentes de mayor rigidez del gasto público y, por ende, los gobiernos generalmente no pueden ajustar el presupuesto de la factura salarial en un período de uno a tres años. La rigidez presupuestaria se ha vuelto más relevante para los formuladores de políticas porque impide que el gobierno ajuste el presupuesto durante períodos de inestabilidad macroeconómica. Como consecuencia, más países han confiado en recortar la inversión pública, ya que es un componente más flexible del gasto público, pero es más costoso a largo plazo porque reducir la inversión puede estancar el crecimiento económico. Fuente: Herrera y Olaberria, *Rigidez Presupuestaria en América Latina y el Caribe*.

6. Herrera and Olaberria, *Rigidez Presupuestaria en América Latina y el Caribe*.

7. Durante la última década, la factura salarial en promedio fue de 12,5 por ciento del PIB, mientras que los gastos de capital se mantuvieron en promedio por debajo del 6 por ciento del PIB.

8. Banco Mundial, *Recuperando el Crecimiento*. Informe Semestral de LAC (octubre de 2021), Banco Mundial, Washington, DC.

9. Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, eds., *Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo Puede América Latina y el Caribe Hacer Más con Menos* (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, septiembre de 2018).

10. Herrera y Olaberria, *Rigidez Presupuestaria en América Latina y el Caribe*.

11. Dentro de su Sistema de Administración de Recursos Humanos, la DGSC administra los datos de pago de los empleados bajo el régimen del servicio civil, sistema que está integrado al Sistema de Gestión Financiera (SIAFI) administrado por la SEFIN, mientras que los datos de pago de docentes bajo su propio estatuto son administrados por la Secretaría de Educación en el Sistema de Administración de Recursos Humanos Docentes, reportando a la SEFIN a través del Sistema de Administración Docente, también integrado al SIAFI. La SEFIN administra el Sistema de Registro y Control de Servidores Públicos con información laboral del gobierno central, incluyendo los organismos desconcentrados y descentralizados. La DGSC administra los datos de selección y rotación de personal informados por las instituciones gubernamentales, para el personal de su competencia. Los datos de empleados que se jubilan son administrados por las instituciones de pensiones y no hay información laboral agregada de las municipalidades. Todos estos sistemas funcionan en paralelo y están parcialmente interconectados.

12. Se establecen estatutos profesionales para docentes de primaria y secundaria, médicos, enfermeros, cirujanos dentistas, químicos, farmacéuticos, microbiólogos y trabajadores sociales.

13. La falta de autonomía administrativa conduce a que la DGSC no pueda tomar o implementar decisiones directamente, y a su vez, también queda imposibilitada de instruirle a otras entidades que las implementen.

14. J. Boyer, *Gestión del Servicio Civil en Honduras Desde Una Perspectiva Jurídica* (Lima: Banco Mundial, 2019); ASJ (Asociación para una Sociedad Más Justa), *Diagnóstico Externo de la Dirección del Servicio Civil* (Tegucigalpa: ASJ, 2018).
15. Deloitte, *Implementación del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos en Instituciones Piloto de la Administración Pública* (Tegucigalpa: Deloitte, 2018); Boyer, *Gestión del Servicio Civil en Honduras Desde Una Perspectiva Jurídica*.
16. Deloitte, *Implementación del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos en Instituciones Piloto de la Administración Pública*; ASJ, *Diagnóstico Externo de la Dirección de Servicio Civil*.
17. Deloitte, *Implementación del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos en Instituciones Piloto de la Administración Pública*; Boyer, *Gestión del Servicio Civil en Honduras Desde Una Perspectiva Jurídica*.
18. Boyer, *Gestión del Servicio Civil en Honduras Desde Una Perspectiva Jurídica*; ASJ, *Diagnóstico Externo de la Dirección del Servicio Civil*.
19. Boyer, *Gestión del Servicio Civil en Honduras Desde Una Perspectiva Jurídica*.
20. ASJ, *Diagnóstico Externo de la Dirección del Servicio Civil*.
21. Deloitte, *Implementación del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos en Instituciones Piloto de la Administración Pública*.
22. Banco Mundial, *Honduras: Masa salarial del Sector Público, Opciones de Reforma* (Washington: Banco Mundial, 2018); Boyer, *Gestión del Servicio Civil en Honduras Desde Una Perspectiva Jurídica*.
23. ASJ, *Diagnóstico Externo de la Dirección del Servicio Civil*; Boyer, *Gestión del Servicio Civil en Honduras Desde Una Perspectiva Jurídica*.
24. En Honduras, sólo el 52,7 por ciento de los niños están matriculados en educación preescolar, en comparación con 67,8 por ciento de América Latina y el Caribe; de igual forma, la tasa de matrícula en secundaria es sólo del 44 por ciento, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe es de 71,3 por ciento. Estos indicadores son aún más bajos para personas pobres y vulnerables, con 51,2 por ciento y 21,9 por ciento, respectivamente. Las tasas de graduación de primaria y secundaria también están por debajo del promedio de la región.
25. Los datos extraídos de la SEFIN se pueden encontrar en <https://www.sefin.gob.hn/ciclo-de-inversion-publica/>.
26. Comparación de compensación ajustada en función de la paridad del poder adquisitivo.
27. Diferencias porcentuales en los salarios del rubro de educación del sector público en comparación con los salarios del rubro de educación del sector privado (en unidades monetarias locales) controlando educación, edad, género y ubicación.
28. El coeficiente de comparación de salarios del sector público es la relación que existe entre los salarios de las ocupaciones indexadas dentro del país de referencia y la mediana global para la misma categoría. Para controlar las diferencias de precios entre países, los datos administrativos en monedas locales se convierten y se comparan en dólares de Estados Unidos de América, utilizando factores de conversión de paridad de poder adquisitivo (gasto a nivel del hogar) para permitir comparaciones adecuadas. Con dicha metodología, este indicador ofrece una manera de comparar los niveles de vida entre países y regiones.
29. En términos generales, estos números sugieren que, en Honduras, los docentes de primaria son mejor remunerados que los docentes de secundaria. No hay datos disponibles para comparar esta compensación con sus países pares.

30. Datos desagregados a nivel de docente individual.

31. Los docentes interinos son los que ingresaron a la carrera docente sin título para el nivel en el que laboran y se encuentran en proceso de profesionalización. Mientras obtienen su título, se les asigna un puesto temporal.

32. En cuanto a los años de servicio de los docentes, sólo había disponibilidad de información para el primer lote de datos de 2007 a 2017. Debido a que esa variable era constante para el mismo empleado a lo largo de los años, asumimos que se registró sus años de servicio en 2017, siguiendo la metodología adoptada en el informe de 2018 sobre los gastos de la masa salarial.

33. Las proyecciones de PED tienen dos componentes: (a) el número de docentes y (b) el número de estudiantes. Para estimar el número de docentes, utilizamos nuestro modelo de microdatos. Para estimar el número de estudiantes, utilizamos un conjunto de datos compartido por la Secretaría de Educación que cubre el número de estudiantes matriculados en escuelas públicas en Honduras desde 2015 hasta 2021. Con esos datos, calculamos la variación porcentual anual promedio en el número de estudiantes (-1,6 por ciento), la cual se utilizó para proyectar el número de estudiantes en escuelas públicas en Honduras hasta 2026.

Apéndices

Apéndice A: Reducción del déficit fiscal y mantenimiento de la sostenibilidad fiscal—medidas de reforma

Gestión fiscal. En 2016, el gobierno publicó la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) para fortalecer las finanzas públicas al (a) establecer un límite máximo de 1 punto porcentual del PIB para el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) en 2019 y en lo sucesivo (se especificaron por separado las metas para el déficit del período 2016–2018);¹ (b) limitar el crecimiento nominal del gasto corriente al crecimiento promedio del PIB durante los 10 años previos más la inflación proyectada para el siguiente año, y (c) limitar la deuda de tasa variable al 0,5 por ciento del PIB al cierre de cada ejercicio fiscal. La LRF formalizó el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) como un aspecto fundamental del ciclo presupuestario y estableció como requisito una evaluación formal por parte del Banco Central de Honduras (BCH) sobre la consistencia del MFMP con la política monetaria y cambiaria. Además, se creó una nueva oficina de monitoreo presupuestario, la Dirección General de Política Macro fiscal (DGPMF), para controlar los indicadores fiscales.

Gestión del riesgo fiscal relacionado con la deuda. Honduras afianzó aún más la sostenibilidad fiscal mediante la creación de la Unidad de Responsabilidad Fiscal (URF) mediante el diseño de un marco de gestión de riesgos para riesgos fiscales específicos y mediante la cuantificación de riesgos. El gobierno elaboró y publicó la primera Declaración de Riesgo Fiscal (DRF), que

acompañó al paquete presupuestario de 2020. Se amplió el alcance de la última publicación, adjunta al proyecto de la Ley de Presupuesto de 2021. La DRF del país para 2021 está bien elaborada, es integral y cumple con la legislación, excepto con el tema de los riesgos derivados de fenómenos naturales.² Sin embargo, se necesitan más avances para gestionar la exposición del país en virtud de una perspectiva más integral (por ejemplo, la gestión de riesgos globales, implementación de reglas fiscales), así como los pasivos contingentes vinculados a las Asociaciones Público-Privadas (APPs), la cartera de la deuda de las entidades del SPNE, las garantías de crédito, las municipalidades, las Empresas Estatales (EEs), en particular el sector energético, así como las amenazas naturales.

Política tributaria. Durante los últimos cinco años, el gobierno ha hecho esfuerzos por movilizar ingresos sin tener que cambiar las tasas impositivas vigentes. En 2017, incorporó un Código Tributario con el objetivo de simplificar la recaudación de impuestos, amplió la base imponible simplificando las exenciones, realizó reformas aduaneras (incluyendo un nuevo manual operativo para mejorar la recaudación de derechos de importación en los rubros de combustibles y cargamentos a granel), introdujo notificaciones electrónicas de actividades sospechosas para los contribuyentes, y actualizó un sistema moderno basado en la devolución oportuna de impuestos. La reforma tributaria incluyó un aumento de 3 puntos porcentuales en la tasa del impuesto al valor agregado (de 12 a 15 por ciento), un incremento de los impuestos a los combustibles, el establecimiento de un impuesto mínimo a la renta para fortalecer el cumplimiento tributario y la eliminación de algunas exenciones que ayudaron a fortalecer el lado de los ingresos. El Congreso también eliminó la concesión del “régimen más privilegiado” a las zonas económicas especiales.

Administración Tributaria. La administración tributaria se ha modernizado, sobre la base de un sólido marco de gobernanza, la profesionalización del servicio público y mecanismos robustos de aseguramiento de la integridad. Se hicieron avances significativos en la base de contribuyentes registrados, el cumplimiento voluntario, la presentación y pago de las declaraciones, así como mayor precisión de la información en las declaraciones de impuestos.³ Es necesario seguir avanzando con ciertos temas, como la gestión de los ingresos, la rendición de cuentas y la transparencia, la gestión de los riesgos, el proceso de revisión administrativa y la resolución de conflictos para ajustarse más plenamente a las buenas prácticas internacionales.

Gestión de la deuda pública. El gobierno ha avanzado en el tema de transparencia de la deuda. Anualmente se actualiza la estrategia de endeudamiento de mediano plazo y los planes de financiamiento. Las autoridades están por terminar la redacción del contenido de la Ley de la Deuda (LOP) de conformidad con la reciente Evaluación del Desempeño de la Gestión de la Deuda.⁴ Por otro lado, los procesos de registro y pago de la deuda están bien definidos y cubren tanto el nivel subnacional como las EEs. De acuerdo con el Mapa de Calor de los Informes de la Deuda, los informes de los planes de endeudamiento anual, sectorial e instrumental siguen siendo parciales.⁵ El gobierno está trabajando para desarrollar más a fondo el mercado de endeudamiento nacional, con vencimientos más largos que estarían siendo manejados cada vez más por los fondos de pensiones y otros inversionistas institucionales, para lograr que una porción más grande de la deuda esté denominada en Lempiras.

Gestión financiera pública. Los avances en cuanto al control del crecimiento de los salarios públicos han sido limitados y se ven restringidos por desafíos estructurales, como la falta de un marco legal coherente para el empleo público, el hecho que se cuenta con varios estatutos especiales y la falta de una política de remuneración clara. La falta de capacidades, sistemas de información deficientes y falta de recursos, son todos factores agravantes que dan lugar a situaciones de fraude, filtraciones y una ineficiente dotación de personal, lo que afecta negativamente la capacidad de planificar y controlar los gastos de manera eficaz. El estatuto del servicio civil hondureño no está unificado y su alcance no cubre todas las instituciones, por lo que se requieren esfuerzos para implementar una política salarial común, homogenizar las diferencias entre estatutos, mejorar los criterios de contratación del personal y consolidar las distintas modalidades de contratación actualmente en uso. El gobierno ha dado algunos primeros pasos en esta dirección. En 2019 aprobó un ajuste salarial para los empleados públicos que son parte del estatuto del servicio civil, y en junio de 2020 estableció un mecanismo centralizado de negociación salarial para orientar las decisiones sobre los incrementos salariales nominales, de conformidad con la LRF. Asimismo, para mejorar el marco y la toma de decisiones para las APPs, el gobierno creó una nueva unidad en la Tesorería apoyada por un Consejo Interinstitucional para mejorar la gestión de las APPs, evaluar la conveniencia de formalizar APPs en lugar de inversiones públicas tradicionales y realizar estudios de factibilidad técnica y de costo-beneficio. El gobierno también envió al Congreso una nueva ley de compras públicas que modernizará y fortalecerá el proceso de cumplimiento, lo que mejorará la transparencia, ya que los contratos de compras públicas sólo tienen validez legal una vez que se publican en la plataforma de compras y contrataciones públicas, Honducompras.

Sector energético. Desde que se llevó a cabo el Diagnóstico Sistemático de País en 2015, el gobierno ha emprendido pasos para resolver la situación financiera de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), incluyendo la reducción de sus pérdidas no técnicas, la introducción de un programa de reducción de personal con el que se redujo la fuerza laboral en un 60 por ciento, el ajuste de las tarifas trimestrales con base en una fórmula de recuperación de costos, y la creación de un nuevo puesto de Secretario de Energía para apoyar la implementación de la reforma del sector de energía eléctrica. El gobierno ha venido tomando medidas para reevaluar los contratos de generación que aún no han entrado en vigencia. Su agenda de reforma se ha enfocado en fortalecer la supervisión de la ENEE, reducir sus pérdidas, fortalecer su gobernanza y auditorías, y dividir la empresa en tres departamentos que se encargan de la generación, transmisión y distribución de electricidad. A pesar de todo lo antes descrito, la situación financiera de la ENEE representa una vulnerabilidad fiscal trascendental para Honduras. Los subsidios gubernamentales agravan aún más el efecto del sector en las finanzas públicas. Los alivios financieros diseñados para enfrentar la crisis (por ejemplo, un bono soberano de USD \$600 millones en junio de 2020) son sólo vendajes que no curarán la hemorragia: es necesaria una implementación urgente de la reforma.

Políticas monetarias, cambiarias y del sector financiero. El gobierno ha tomado medidas para modernizar su marco de política monetaria con el objetivo de facilitar una transición hacia combatir la inflación. También ha adoptado medidas para hacer que el sistema financiero sea más

resiliente, incluyendo una nueva ley del mercado de valores, así como la introducción de estándares internacionales de información financiera y la mejora de las capacidades de previsión del BCH. Las nuevas normativas para el mercado monetario interbancario y el mercado cambiario, aprobadas en 2017, han contribuido a fortalecer el mecanismo de transmisión monetaria y han ayudado con la desdolarización de la economía (el régimen cambiario de banda móvil sirvió para consolidar la política monetaria y permitió una constante depreciación del Lempira). En respuesta a la pandemia, entre otras medidas, el BCH recortó la tasa establecida conforme a la política, en 250 puntos base de 5,50 por ciento en enero de 2020 a 3,00 por ciento en noviembre de 2020, suspendió las operaciones de absorción de liquidez y redujo los requisitos de reserva de 12 a 9 por ciento.

Apéndice B: Definición de países pares

La Revisión del Gasto Público (PER por sus siglas en inglés) utiliza la misma definición de países pares que se utiliza en el Diagnóstico Sistemático de País (SCD por sus siglas en inglés) de Honduras para comparar el desempeño de Honduras desde distintas perspectivas. Para el ejercicio comparativo internacional de Honduras, se consideran tres grupos de países: pares regionales representados por el promedio centroamericano (incluyendo República Dominicana), pares estructurales y pares aspiracionales. Se utilizaron los siguientes criterios para seleccionar el conjunto de pares estructurales y aspiracionales utilizando la herramienta Memorando Económico de País 2.0 (CEM por sus siglas en inglés).

Pares estructurales

Bajo esta clasificación, la herramienta identifica países con un desempeño económico y social o demográfico similar al de Honduras. El análisis se basa en un método estadístico de proximidad mediante el uso de un conjunto definido de variables. A continuación, el conjunto de variables seleccionadas para el período 2010-2019:

- Población total: para considerar el tamaño del país como una limitación y, por lo tanto, poder incluir países pequeños en términos de población.
- Porcentaje de población entre las edades de 15-64 por ciento total: para incluir países donde la población es joven, dada la relevancia de este grupo etario como factor de dotación laboral y en virtud de modelo de crecimiento.
- Ingresos fiscales como porcentaje del Producto Interno Bruto: para incluir países con altos niveles de ingresos fiscales y poco espacio para aumentarlos.
- Manufactura con valor agregado: para incluir economías donde la manufactura es el rubro relevante.
- Índice de Capital Humano: Para considerar la calidad de la fuerza laboral en los rubros de educación y salud.⁶
- PIB per cápita (PPA constante en \$ internacionales para 2017): para limitar la selección a países de ingresos bajos y medianos.
- Índice Global de Riesgo Climático 2000-2019: para tomar en cuenta el nivel de exposición y vulnerabilidad a acontecimientos extremos relacionados con el clima.⁷

Además, se excluyeron los países que son exportadores netos de hidrocarburos. Todos los indicadores son ponderados de manera equitativa. El análisis sugiere los siguientes países como pares estructurales: El Salvador, República Popular de Lao, Nicaragua y Senegal.

Pares aspiracionales

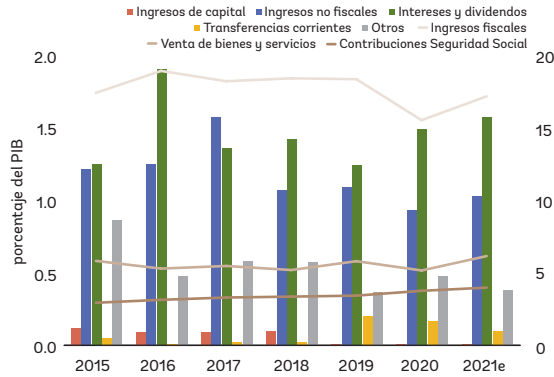
Esta clasificación contempla países que poseen condiciones estructurales similares pero que han evolucionado y tenido un desempeño superior al compararse con Honduras. Específicamente, con base en el conjunto de variables, la herramienta identifica los países que han logrado avances significativos en una variable meta específica. Para el período 2010–2019, las variables meta son

el crecimiento anual del PIB per cápita y la eficacia del gobierno de alcanzar países estructuralmente similares. Para medir la efectividad del gobierno de países que han logrado altas tasas de productividad, el conjunto de variables utilizadas es (en este orden): Efectividad del Gobierno, Estado de Derecho y Voz y Rendición de Cuentas.

El análisis sugiere los siguientes países como pares aspiracionales: Benín, Camboya, República Dominicana y Filipinas.

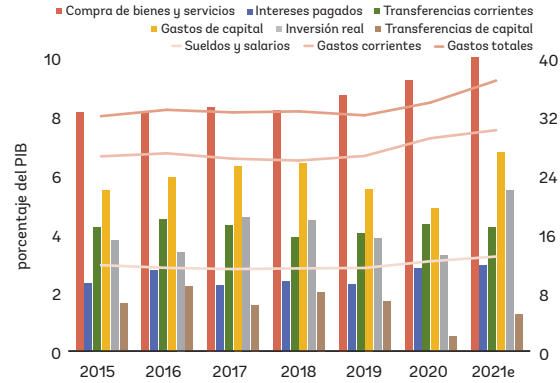
Apéndice C: Ingresos y egresos públicos en millones de lempiras y como porcentaje del PIB

Figura C.1. Ingresos del SPNF



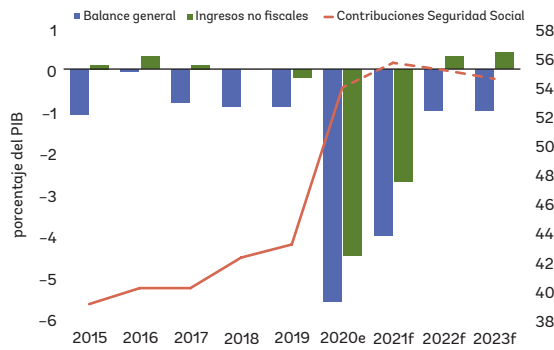
Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Figura C.2. Egresos del SPNF



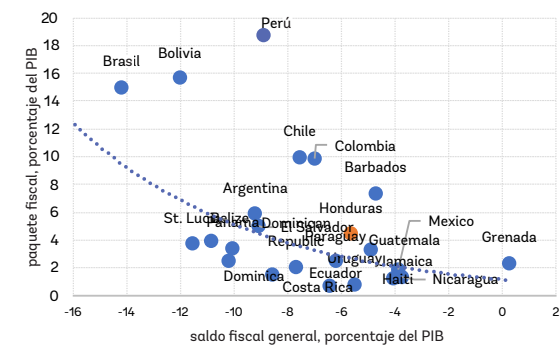
Fuente: Cálculos por parte de personal del Banco Mundial con base en datos de la SEFIN.

Figura C.3. Balance global y primario y deuda



Fuente: Elaborado por personal del Banco Mundial con base en estimaciones del FMI y series MPO.

Figure C.4. Medidas fiscales en respuesta a la COVID-19 y balance fiscal general, 2020



Fuente: Elaborado por personal del Banco Mundial con base en estimaciones del FMI y series MPO.

Nota: El paquete fiscal incluye apoyo a la liquidez y medidas sobre la línea.

Tabla C.1. Cuenta fiscal de los SPNFs, porcentaje del PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021e
Ingresos totales	29,7	29,7	29,4	30,5	31,2	31,0	32,3	31,6	31,4	31,2	28,2	31,0
Ingreso actual	28,1	28,4	28,2	29,3	30,3	30,0	31,4	30,9	30,5	30,5	27,6	30,5
Ingresos fiscales	15,1	15,4	15,1	15,3	16,7	17,4	18,9	18,2	18,4	18,3	15,5	17,1
Ingresos no fiscales	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5	1,2	1,3	1,6	1,1	1,1	0,9	1,0
Tasa de seguridad		0,0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5			
Aportaciones a Seguridad Social	2,9	2,9	3,0	3,3	3,0	2,9	3,1	3,3	3,4	3,4	3,8	4,0
Venta de bienes y servicios	6,7	6,8	6,6	6,7	6,4	5,8	5,3	5,5	5,2	5,8	5,2	6,1
Intereses y dividendos	1,4	1,3	1,4	1,5	1,6	1,3	1,9	1,4	1,4	1,2	1,5	1,6
Transferencias corrientes	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1
Otros	0,4	0,6	0,6	0,6	0,5	0,9	0,5	0,6	0,6	0,4	0,5	0,4
Donaciones	1,4	1,1	1,0	0,8	0,8	0,9	0,8	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5
Ingresos de capital	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Ingreso	0,2	0,2	0,1	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Transferencias de capital	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Egresos totales	32,7	32,9	33,8	37,9	35,2	31,9	32,8	32,5	32,3	32,1	33,8	36,8
Gastos corrientes	27,4	27,3	28,3	31,6	29,2	26,5	26,9	26,2	25,9	26,5	28,9	30,0
Sueldos y salarios	14,7	13,4	13,2	14,2	12,7	11,7	11,3	11,1	11,2	11,3	12,2	12,8
Compra de bienes y servicios	7,8	8,8	9,5	10,6	9,4	8,1	8,1	8,3	8,2	8,7	9,2	10,0
Pago de intereses	0,9	1,1	1,3	2,1	2,3	2,3	2,7	2,2	2,4	2,3	2,8	2,9
Transferencias Corrientes	3,5	3,7	3,9	4,3	4,5	4,2	4,5	4,3	3,9	4,0	4,3	4,2
Otros gastos corrientes	0,6	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,1
Gastos de capital	5,3	5,6	5,5	6,4	5,9	5,5	5,9	6,3	6,4	5,5	4,9	6,8
Inversión real	4,7	4,4	3,7	5,1	3,8	3,8	3,4	4,5	4,4	3,8	3,2	5,5
Variación de inventario	0,1	0,1	0,2	-0,1	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,1	
Otros gastos de capital	0,3	0,4	0,4	0,5	0,3	0,0	0,4	0,3	0,0	0,1		
Transferencias de capital	0,2	0,8	1,2	0,9	1,8	1,6	2,2	1,6	2,0	1,7	1,5	1,3
Balance fiscal	-3,0	-3,2	-4,4	-7,5	-3,9	-0,9	-0,5	-0,8	-0,9	-0,9	-5,5	-5,8

Fuente: Cálculos y proyecciones por parte de personal del Banco Mundial (al primer trimestre de 2022) con base en datos de la SEFIN.

Apéndice D: Indicadores de deuda pública en escenarios alternativos, 2021-2031

Figura D.1. Relación valor actual de la deuda - PIB

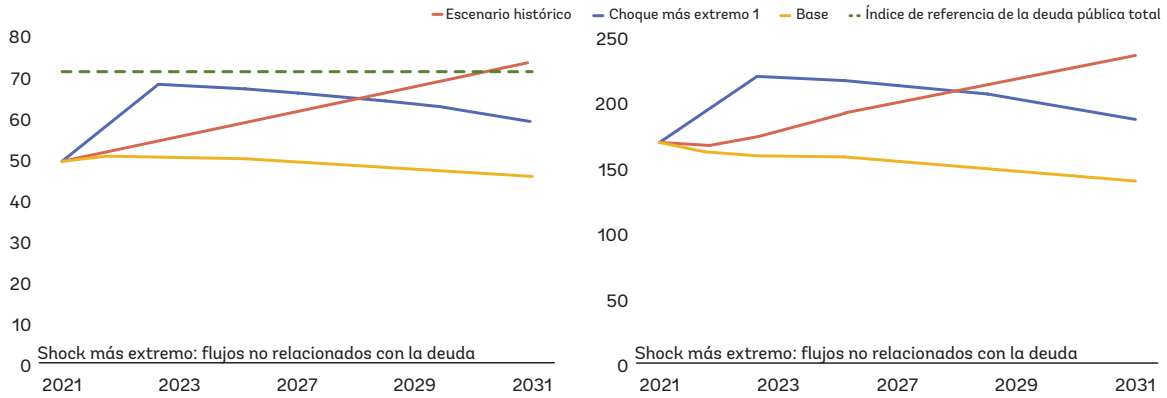
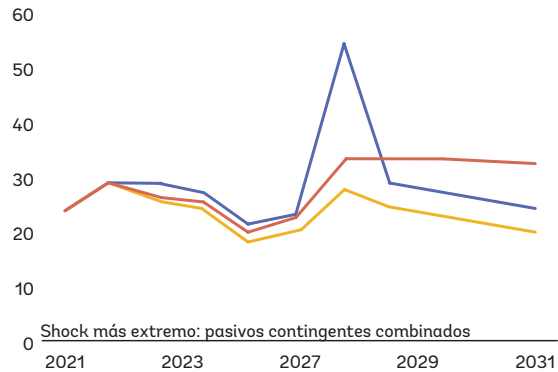


Figura D.3. Relación servicio de la deuda - ingresos



Fuente: Análisis Conjunto de Sostenibilidad de la Deuda: Banco Mundial-FMI (2021), con base en datos de la SEFIN.

Apéndice E: Principales responsabilidades de las entidades de la SEFIN en la gestión de riesgos fiscales

Entidades	Responsabilidades	Instrumentos de política	Divulgación de riesgos
Entidades	Responsabilidades	Instrumentos de política	Divulgación de riesgos
URF	Identifica y cuantifica los riesgos; formula planes de mitigación		Informe de DRF (riesgos fiscales específicos) y APPs
DGPMF	Elabora MMFMP; supervisa el cumplimiento de la normativa fiscal.	Marco Fiscal MP	Sensibilidad cuantitativa macro-fiscal
DGP	Centraliza la programación del presupuesto; supervisa la ejecución presupuestaria de todas las entidades del sector público.	Presupuesto anual y MP	
DGIP	Define programas anuales y MP de inversión para todas las entidades; da seguimiento a la ejecución de proyectos	Plan multianual de inversión pública	
DGCP	Formula la política de endeudamiento público; evalúa la solvencia de los solicitantes de garantías de préstamo	Política de deuda pública y estrategia de deuda MP	Financial management report on decentralized entities
	Riesgos de deuda pública y ASD a largo plazo		Balance sheet
DGID	Evalúa el desempeño financiero de las entidades descentralizadas trimestralmente		Informe de gestión financiera de las entidades descentralizadas
CGR	Implementa el SIAFI; presenta el Informe de Consolidación Financiera al Congreso Nacional		Hoja de balance

Fuente: Evaluación de Riesgo Financiero.

Nota: CGR = Contaduría General de la República; DGP = Dirección General de Presupuesto; DGCP = Dirección General de Crédito Público; DGID = Dirección General de Instituciones Descentralizadas; DGIP = Dirección General de Instituciones Descentralizadas; DGPMF = Dirección General de Políticas Micro-Fiscales; ASD = Análisis de Sostenibilidad de la Deuda; DRF = Declaración de Riesgo Fiscal; URF = Unidad de Riesgo Fiscal; MMFMP = Marco Macro-Fiscal de Mediano Plazo; MP = Mediano Plazo; APP = Asociación Público-Privada; SIAFI = Sistema Integrado de Gestión Financiera.

Apéndice F: Responsabilidades de las principales entidades involucradas en APPs

Entidades	Responsabilidades
Alta Comisión de APPs	Diseña políticas y estrategias y formula programas, planes y proyectos para ser financiados por medio de APPs.
Agencia contratante	Propone proyectos a UTEP-APP y presenta análisis de costo-beneficio y modelos económicos, firma el contrato con el sector privado; y monitorea la calidad de los servicios prestados junto con UTEP-APP.
UTEP-APP (ex-COALIANZA)	Recibe propuestas de las agencias contratantes; lleva a cabo estudios de factibilidad; propone a la SEFIN la inclusión de una APP en el SNP y remite los resultados de los estudios de factibilidad; aprueba los contratos previa autorización del Consejo de Ministros; implementa y administra los contratos de APPs; y promueve las APPs.
SEFIN, incl. URF	Realiza análisis de riesgo de proyectos propuestos para determinar su factibilidad como APP; coordina el proceso de estructuración con UTEP-APP; evalúa las implicaciones fiscales más importantes de todos los proyectos de APPs; elabora planes de acción en caso de que se desencadene alguna contingencia fiscal; y advierte al Poder Ejecutivo acerca de límites de las APPs.
Poder Ejecutivo	Establece límites legales para las APPs; autoriza contratos de APP; y remite el contrato al Congreso para su ratificación (y para su aprobación final en casos especiales).
Congreso Nacional	Ratifica el contrato mediante decreto legislativo (y aprueba contratos en casos especiales).
SAPP	Gestiona evaluaciones independientes ex-post de contratos de APPs.

Fuente: Evaluación de Riesgo Financiero.

Nota: COALIANZA = Comisión para la Promoción de las Alianzas Público-Privadas; URF = Unidad de Riesgo Fiscal; APP = Alianza Público-Privada; SAPP = Superintendencia de APPs; SEFIN = Secretaría de Finanzas; SNP = Sistema Nacional de Inversión Pública; UTEP-APP = Unidad Técnica Especializada para Proyectos de APPs.

Apéndice G: Matriz de riesgo fiscal para pasivos

	Pasivos directos	Pasivos indirectos
Pasivos explícitos (Obligación legal: no hay opción)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Deuda soberana interna y externa ■ Egresos presupuestarios: en el año fiscal en curso y los legalmente vinculantes a largo plazo (salarios y pensiones de funcionarios públicos). 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Garantías para endeudamiento y obligaciones de gobiernos subnacionales y EEs ■ Garantías por riesgo comercial y de tasa de cambio ■ Garantías para (APPs) ■ Esquemas de seguros estatales (seguro de depósitos, fondos de pensiones privados, seguro de cosechas, seguro contra inundaciones, seguro contra riesgos de guerra) ■ Compensación imprevista en casos legales relacionados con reivindicaciones heterogéneas ■ Reconstrucción de bienes públicos
Pasivos implícitos (Expectativas – decisión política)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pensiones públicas futuras, si no son obligatorias conforme a derecho. ■ Regímenes de seguridad social, si no son obligatorias conforme a derecho. ■ Financiamiento futuro de atención médica, si no es obligatorio conforme a derecho. ■ Costo recurrente futuro de las inversiones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Incumplimiento de los gobiernos subnacionales y las empresas estatales con respecto a la deuda no garantizada y otras obligaciones ■ Saneamiento de pasivos en entidades en proceso de privatización ■ Insolvencias bancarias (apoyo más allá del seguro estatal) ■ Incumplimiento de fondos de pensiones no garantizados u otros fondos de seguridad social ■ Recuperación ambiental, alivio de acontecimiento de fenómenos naturales

Fuente: Hana Allen Schick, *Gobierno en Riesgo: Pasivos Contingentes y Riesgo Fiscal* (Washington, DC: Banco Mundial, 2002).

Nota: APP = Asociación Público-Privada; EE = Empresa Estatal.

Apéndice H: Ruta crítica para la reforma del servicio civil

En este apéndice se describen las medidas propuestas como parte de una ruta crítica para la reforma del servicio civil de Honduras. Estas medidas:

- tendrán efectos positivos en la capacidad de gobierno o liderazgo de la función pública y del empleo público en general;
- abordarán los desafíos implicados en la mejora del perfil del personal y la calidad técnica de los servidores públicos y en garantizar su idoneidad para las responsabilidades asignadas;
- buscarán racionalizar, equilibrar y asegurar la sostenibilidad de la planilla y sus costos; y
- crearán un entorno más propicio para el desarrollo de un servicio civil adecuado y un sistema de profesionalización del empleo público en virtud de la rendición de cuentas.

Cada tema incluye una tabla de medidas propuestas, clasificándolas según la posibilidad (a) de su adopción a corto plazo, (b) complejidad técnica, (c) nivel de dificultad para lograr el consenso político requerido y fuentes de apoyo necesarias para su adopción, y (d) en cuanto a si la medida ayuda a mejorar y ordenar la situación actual como un primer paso hacia una reforma más estructural, o si afectaría directamente en la transformación deseada.

Gestión del servicio civil

El servicio civil enfrenta una serie de desafíos vinculados a problemas tales como: (a) una mezcla de normas sobre la gestión de recursos humanos; (b) una disparidad de capacidades y desorden en las estructuras organizativas responsables de la gestión de distintos estatutos; (c) redundancia de funciones; (d) acceso limitado a los órganos de decisión de la administración pública por parte de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC); (e) falta de instrumentos de gestión—por ejemplo, un inventario de puestos, sistemas de información y modelos de selección apropiados—que rijan sobre el servicio civil. En su conjunto, esta situación afecta la capacidad de orientar la correcta aplicación de las normativas.

Medidas recomendadas

Redefinir la ubicación de la DGSC. Para fortalecer la capacidad de gobierno de la DGSC, se recomienda un mayor grado de autonomía técnica, administrativa, financiera y política. Por consiguiente, se propone transformarla en un ente público descentralizado, estrechamente articulado con la Secretaría de Finanzas, con el objetivo de mejorar los mecanismos de coordinación con los asuntos de tesorería.

Fortalecer la capacidad técnica y operativa de la DGSC. Dotar a la DGSC de recursos suficientes para fortalecer su capacidad técnica y operativa, que le permitan implementar las medidas recomendadas (por ejemplo, auditoría de perfiles de puestos y apoyo a la oficina de recursos humanos). El proceso de selección del equipo debe ser profesional y transparente con base en un plan

Tabla H.1. Mejoras en el manejo del servicio civil: Medidas recomendadas

Medidas recomendadas	Plazo de inicio	Complejidad técnica	Complejidad política	Impacto en el SC	Tipo de reforma	Apoyo político requerido	Efecto positivo
Aumentar y fortalecer las capacidades de la DGSC	Corto	Media	Media	Alto	Transformación	Poder Ejecutivo	Capacidad de liderazgo
Redefinición de la ubicación de DGSC	Corto	Baja	Alta	Medio	Transformación	Poder Ejecutivo	Capacidad de liderazgo
Crear un programa para fortalecer las oficinas de recursos humanos	Medio	Media	Media	Alto	Transformación	Poder Ejecutivo	Capacidad de liderazgo
Crear un censo institucional y un programa de auditoría para verificar el cumplimiento con la normativa de RR.HH.	Medio	Alta	Media	Alto	Organización	Poder Ejecutivo	Capacidad de liderazgo
Mejorar los registros (más información de gestión de RRHH yendo más allá del tema de las remuneraciones)	Medio	Media	Media	Alto	Organización	Poder Ejecutivo	Capacidad de liderazgo
Armonizar estatutos y ajustar las normativas como paso hacia la aprobación de una nueva ley del servicio civil	Largo	Alta	Muy alta	Alto	Organización y transformación	Poder Ejecutivo y Legislativo	Capacidad de liderazgo

Nota: SC = Servicio Civil; DGSC = Dirección General del Servicio Civil; RRHH = Recursos Humanos

de acción y perfiles predefinidos para fortalecer la legitimidad técnica de la DGCS, especialmente ante cambios políticos. De esta manera, incluso si el jefe de la DGCS es designado por líneas partidarias, el resto de la organización puede protegerse adecuadamente para evitar su politización.

Fortalecer las oficinas de recursos humanos. Crear una línea de trabajo encaminada a fortalecer las oficinas de recursos humanos para que puedan ser utilizadas para mejorar otras funciones de las carreras profesionales (por ejemplo, generación y análisis de información acerca de los servidores públicos, manejo de expedientes de personal, capacitación, selección y profesionalización de los servidores públicos, planificación individual de desarrollo profesional, y planificación de necesidades organizacionales, entre otras).

Crear un programa de censo y auditoría institucional. Auditar y definir claramente todos los puestos de trabajo para garantizar que sean consistentes con la descripción oficial de cada puesto. Apoyar el programa de auditoría generando información relevante para la gestión estratégica del

Servicio Civil, recopilando información fundamental del personal a través de un censo para una mejor gestión del desarrollo, crecimiento y previsión de necesidades.

Mejorar los registros y sistemas de información. Es fundamental que el servicio civil sea regido con base en información actualizada para evaluar al personal de la administración pública. También se debe continuar trabajando en la integración de la información de planilla de los diferentes estatutos. Esta información debe estar diseñada para asegurar registros detallados, tanto de las remuneraciones como de la planificación profesional, la aplicación de medidas profesionales, la previsión de necesidades, la posibilidad de proponer programas de retiro voluntario y otros factores. Asimismo, se deben mejorar los sistemas de gestión de la información de modo tal que incluyan toda la información y registros de trabajo, con protocolos de seguridad y procedimientos de gestión que aseguren la consistencia, puntualidad y uso adecuado de los datos para mejorar la gestión del servicio civil y para poder contar con una previsión y manejo adecuado de los gastos corrientes.

Armonizar estatutos, realizar ajustes normativos y aprobar una nueva ley del servicio civil. Desarrollar y aprobar normativas con fuerza suficiente para ser aplicadas por todas las entidades de la administración pública y las entidades descentralizadas a nivel nacional, así como otras formas de organización, podría resultar demasiado complejo desde el punto de vista técnico y político. Por tanto, la homogeneización paulatina de las normativas que no están a nivel de ley o la realización de modificaciones puntuales a dichas normativas, podría permitir reducir el número de estatutos especiales a mediano plazo. Esto ayudaría a gestionar los puestos de trabajo, las remuneraciones, la capacitación y el desempeño. Una vez logrado esto, será menos complicado aprobar e implementar una nueva ley del servicio civil que aborde las particularidades derivadas de la heterogeneidad institucional de la administración pública y sus funciones extremadamente diversas. Al mismo tiempo, mantendrá la suficiente centralidad y homogeneidad para desarrollar políticas coherentes de gestión de recursos humanos y salarios.

Calidad del recurso humano

La calidad del recurso humano se entiende como la idoneidad para los puestos de trabajo. Varios estudios recientes han identificado los siguientes desafíos para Honduras: (a) capacitación técnica o profesional insuficiente en virtud de los requisitos; (b) bajo nivel de capacitación especializada en las unidades de gestión de personal de algunos entes públicos; (c) perfiles de puestos desactualizados, incompletos o inexistentes; (d) brechas entre las capacidades y la capacitación de los servidores públicos y lo que la misión realmente exige de ellos; (e) ausencia de trayectorias o carreras profesionales a pesar de estar establecidas en la Ley del Servicio Civil; (f) procesos de selección de personal que, en términos generales, no garantizan la idoneidad en las contrataciones; (g) pobre implementación de las evaluaciones de desempeño.

Medidas recomendadas

Elaborar y aprobar el manual de puestos de trabajo. El objetivo de esta medida es poder contar con un instrumento que ayude a establecer y unificar criterios para fortalecer el servicio civil

Tabla H.2. Mejoras en la calidad del recurso humano

Medidas recomendadas	Plazo de inicio	Complejidad técnica	Complejidad política	Impacto en el SC	Tipo de reforma	Apoyo político requerido	Efecto positivo
Elaborar y aprobar el manual de puestos de trabajo	Corto	Media	Baja	Medio	Organización	Poder Ejecutivo	Capacidades para el puesto
Verificar, identificar brechas e implementar programas de capacitación para regularización de puestos	Corto	Media	Media	Medio	Organización	Poder Ejecutivo	Capacidades para el puesto
Seleccionar ciertas carreras profesionales y crear una implementación controlada del SC para que la DGSC pueda monitorear	Medio	Media	Media	Medio	Transformación	Poder Legislativo	Capacidades para el puesto
Mejorar el proceso de reclutamiento y selección para todos los tipos de contratos	Largo	Alta	Media	Alto	Transformación	Poder Ejecutivo	Capacidades para el puesto
Mejorar los instrumentos y prácticas de evaluación del desempeño para todos los tipos de contratos	Largo	Baja	Alta	Medio	Transformación	Poder Ejecutivo	Capacidades para el puesto

Nota: SC = Servicio Civil; DGSC = Dirección General del Servicio Civil.

y todos los tipos de contratación en general. Es el fundamento de las acciones de capacitación, selección, carrera profesional e incluso la homologación y validación de puestos y salarios. Los instrumentos que se tendrían que desarrollar incluyen protocolos para el proceso de identificación de puestos en todas las instituciones, revisión de la información de los puestos de trabajo, descripción de las funciones de cada puesto, especificación de la misión de cada puesto y requisitos para el puesto. La guía deberá ir acompañada de los formularios requeridos para garantizar uniformidad en la elaboración de estos manuales. Para dicho propósito, podría ser útil revisar las buenas prácticas en otros países de Latinoamérica para reducir la complejidad técnica en la elaboración de la guía. La implementación debe ir acompañada de procesos de fortalecimiento de la DGSC para que pueda asesorar a las secretarías en el proceso de elaboración y actualización.

Identificar las brechas en materia de competencias y desarrollar programas de capacitación para estandarizar las competencias para los puestos de trabajo. Esta medida consiste en analizar la brecha existente entre las competencias requeridas para un puesto y las competencias que en efecto tiene el servidor público actualmente. El análisis debe identificar las brechas recurrentes

en cuanto a competencias o capacitación en la misma familia de puestos laborales para que sean las primeras en abordarse de manera generalizada, logrando así el mayor efecto positivo posible. Como siguiente paso, el programa de capacitación incluiría una sección de actividades para suplir las brechas en familias de trabajo, seguido del cierre de brechas para puestos estándar, y finalmente, dependiendo de qué tan crítico es el puesto, en determinados casos una sección diseñada para cada servidor público. Se recomienda realizar esta última etapa de la capacitación una vez finalizadas las dos primeras y elaborado el “Estudio sobre el Costo del Retiro Anticipado vs la Compensación del Retiro Voluntario”, tal como se describe más adelante en este apéndice. Los puestos a priorizar son los vinculados a la programación y ejecución del presupuesto, los formuladores de políticas, el personal de control interno que ayudará a asegurar un mecanismo de monitoreo continuo y el personal a cargo de los recursos humanos que será responsable de implementar el proceso a largo plazo. Debido a que estas funciones están presentes en todas las entidades y son relativamente estándar, pueden abordarse utilizando un enfoque general y central. También son fundamentales para garantizar la eficacia de las políticas elaboradas por otras áreas. Es así como la profesionalización de las carreras en estos puestos ayudará a generar una especie de plataforma para la efectividad del gobierno en su conjunto.

Seleccionar ciertas carreras profesionales y permitir que el servicio civil las implemente y monitoree. Esta medida implica la selección de puestos clave para iniciar el desarrollo de carreras profesionales. Priorizar familias de trabajo vinculadas al gasto público, control interno y gestión de recursos humanos, como se señaló anteriormente, así como ciertas áreas funcionales que estén alineadas con las prioridades del gobierno para propiciar una mejor sintonía o aceptación política en torno a la reforma.

Mejorar el reclutamiento y la selección. Deben incorporarse buenas prácticas en el reclutamiento y selección, incluyendo (a) identificación previa de puestos vacantes, (b) convocatorias abiertas y transparentes basadas en los perfiles de los puestos descritos en el mapa de puestos, (c) implementación de procesos de selección transparentes con evidencia de que hay espacio para una evaluación objetiva y subjetiva de los candidatos al puesto, y (d) realización de un proceso de inducción al puesto y a la organización. En estos procesos, los encargados de reclutamiento y selección deberán contar con los documentos y competencias requeridas para llevar a cabo el proceso. Esto significa fortalecer la contratación del personal de las oficinas de recursos humanos de la DGSC, secretarías y demás entidades públicas. Se debe comenzar a mejorar el reclutamiento y selección de puestos dentro de familias de trabajo donde se estén desarrollando “carreras profesionales”.

Mejorar los instrumentos y prácticas de evaluación del desempeño. Con la información de los mapas de puestos, comenzar a probar los instrumentos de evaluación del desempeño para puestos con competencias y responsabilidades idénticas y de baja complejidad, como las de los puestos administrativos. Además, se podría realizar un proyecto piloto con los puestos funcionales dentro de las secretarías, específicamente los de las carreras priorizadas. Esta medida es muy compleja, ya que, si no se tiene un buen manejo de la comunicación, los miembros del personal suelen percibir las evaluaciones como un paso que les acerca más a su despido.

Tabla H.3. Improved Rationalization of Payroll and Costs

Medidas recomendadas	Plazo de inicio	Complejidad técnica	Complejidad política	Impacto en el SC	Tipo de reforma	Apoyo político requerido	Efecto positivo
Realizar un estudio sobre el costo del retiro anticipado versus la compensación por retiro voluntario	Corto	Media	Baja	Alto	Transformación	Poder Ejecutivo	Racionalización de recursos
Realizar un estudio de equivalencias salariales	Corto	Media	Alta	Alto	Organización	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	Racionalización de recursos
Elaborar y aprobar la legislación sobre la negociación colectiva (central, basada en techos y con previsión multianual)	Corto	Media	Muy alta	Alto	Transformación	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	Racionalización de recursos
Desarrollar una política salarial que incluya un marco fiscal para negociar con las organizaciones obreras y ponerles un techo	Largo	Baja	Muy alta	Alto	Organización	Poder Ejecutivo y Poder Legislativo	Racionalización de recursos

Nota: SC = Servicio Civil.

Racionalización de la planilla y sus costos

Uno de los principales desafíos que enfrentan las finanzas públicas hondureñas es garantizar un mejor control de los costos totales de la planilla de funcionarios públicos. Hay varios problemas ligados a este tema: (a) un alto grado de heterogeneidad en los salarios; (b) salarios altamente discrecionales que se definen sin criterios objetivos; y (c) salarios que difieren drásticamente de los valores actuales del mercado. Esta realidad, acompañada de una ausencia o falta de aplicación de otros principios y reglas necesarias en el funcionamiento del servicio civil, conduce al clientelismo, una limitada meritocracia y daños al desempeño de todo el aparato público.⁸

El aumento discrecional y selectivo de salarios sin principios y objetivos claros, la creación de beneficios colaterales, y las excepciones y beneficios salariales como ser la exención del pago de impuestos y la negociación colectiva de los docentes, genera un déficit en el pago de las remuneraciones y ha incrementado el presupuesto designado para la planilla.⁹

Medidas recomendadas

Realizar un estudio sobre el costo del retiro anticipado versus la compensación por retiro voluntario. Comparar el costo de implementar un programa de retiro anticipado con el de un

Tabla H.4. Improved Integrity

Medidas recomendadas	Plazo de inicio	Complejidad técnica	Complejidad política	Impacto en el SC	Tipo de reforma	Apoyo político requerido	Efecto positivo
Fortalecer los mecanismos de transparencia en la gestión de RRHH para reducir la manipulación política	Corto	Baja	Muy alta	Medio	Organización	Poder Ejecutivo	Integridad

Nota: SC = Servicio Civil.

programa de compensación por retiro voluntario, ya que ambos mecanismos son efectivos para reducir el gasto público, y la creación de espacios para la renovación de puestos con perfiles más altos ayudaría a implementar estrategias para detener la fuga de empleados productivos y especializados a quienes se les debe brindar mejores condiciones laborales. El retiro anticipado puede ser una alternativa más objetiva y con un menor efecto de largo plazo, ya que los adultos mayores que hayan trabajado como funcionarios públicos recibirían un ingreso constante que aplazaría su potencial de caer por debajo del umbral de la pobreza monetaria o pobreza extrema. No obstante, dada la falta de homogeneidad que ha existido en el desarrollo de las distintas instituciones, es necesario identificar la opción más viable para cada caso desde la óptica política y social.

Elaborar un mapa de equivalencias salariales para los diferentes tipos de contratos. Esta medida implica la modelación prospectiva de salarios con base en los requerimientos del gobierno, sus organizaciones y el mercado laboral. Para Honduras, dado que la consistencia salarial interna ha desaparecido por completo, es necesario identificar nodos o grupos de trabajo entre estatutos contractuales con rangos salariales similares, compararlos y organizarlos progresivamente en función de la complejidad de los puestos que conforman cada nodo. Este análisis de la distribución salarial en la administración pública no sólo ayudaría a determinar si los niveles de trabajo son consistentes con las funciones del puesto, sino que también los comparará con el mercado laboral y reducirá gradualmente los valores atípicos. Esta medida también sería útil durante la negociación colectiva descentralizada, ofreciendo parámetros para aplicar en las negociaciones por tipo de entidad o contrato.

Elaborar y aprobar legislación sobre la negociación colectiva (centralizada, basada en techos, con provisiones multianuales). Aún no se ha promulgado el decreto aprobado por el Consejo de Ministros en 2020 (PCM 058-2020); se debe reforzar con la incorporación de reglas para la definición multianual de techos globales de negociación (recursos fiscales potencialmente negociables) y el cumplimiento de reglas para la distribución de recursos fiscales en el presupuesto entre las entidades que negocien en cada ejercicio fiscal. Para dicho propósito, se podrían diseñar reglas que contemplen y definan (a) cómo definir cuáles organizaciones de trabajadores pueden participar en las negociaciones salariales para cada año fiscal, (b) cómo se podrían incluir techos en los montos de negociación salarial que sean consistentes con la política y el equivalente

salarial. Ciertos Conceptos como las bandas salariales existentes en el mercado laboral y las previsiones de variaciones salariales deben ser consistentes o deben incorporarse como parte de la política salarial. Como regla general, es apropiado llevar a cabo negociaciones salariales centralizadas mientras se aplican medidas descentralizadas para las condiciones de trabajo que suelen ser más relevantes por tipo de actividad o entidad.

Una política salarial que incluya espacios de negociación con las organizaciones de trabajadores, asignándoles techos. Esta medida sería una de las últimas a ponerse en marcha como parte de la reforma del servicio civil y debería estar condicionada a que se logren avances en las recomendaciones anteriores (por ejemplo, perfiles estandarizados de puestos, bandas o rangos salariales, métodos de evaluación del desempeño, carreras profesionales, etc.) para consolidar una política pública de largo plazo sobre los salarios de los servidores públicos. La política salarial debe apuntar hacia la consistencia salarial interna con niveles similares de responsabilidad y especialización, y tomar como referencia las condiciones del mercado. Para diseñar e implementar esta medida a cabalidad, es fundamental contar con un plan de transición para una aplicación gradual de la política salarial.

Transparencia e integridad en la gestión del servicio civil

Los problemas de transparencia e integridad en la fuerza laboral del sector público se originan de muchas de las situaciones antes descritas. Algunas son de mayor interés: (a) el grado de discrecionalidad involucrado en la selección y contratación de funcionarios públicos; (b) la ausencia de una definición estandarizada de los requisitos de las entidades para cada puesto a fin de permitir una contratación adecuada; (c) la falta de información acerca de los inventarios de puestos de trabajo y la selección en general; (d) la debilidad institucional de las entidades que rigen el servicio civil (DGSC y Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal; SET-CAM) y su distanciamiento de los centros de poder; y (e) la prevalencia de negociaciones con los trabajadores que, por parte del gobierno, carecen de fundamento en aspectos técnicos. Todo esto crea un ambiente propicio para el clientelismo en las entidades públicas, las cuales carecen de personal idóneo, no cuentan con evaluaciones y capacitaciones adaptadas a las necesidades reales de la organización y, frecuentemente, sufren de salarios que no están en armonía con el mercado.

Medidas recomendadas

Fortalecer la transparencia en la gestión de los recursos humanos para reducir la manipulación política. Para incorporar personal más idóneo, la selección y la movilidad interna debe basarse en el mérito y la transparencia. La gestión de recursos humanos debe aplicar medidas como la publicación abierta de exámenes, divulgación pública de los resultados de los exámenes y los sistemas de evaluación basados en conocimientos y habilidades, así como disponibilidad de los registros dentro de las organizaciones públicas, ya sea de la DGSC o de las oficinas de recursos humanos (por ejemplo, antecedentes policiales, expedientes de personal, etc.). Incluso para los puestos designados en los que los motivos para la selección están más relacionados con la

confianza política, se debe utilizar un perfil de trabajo predefinido con transparencia para garantizar las cualificaciones de la persona designada.

Sería ideal crear un sitio web con datos agregados (indicadores) sobre (a) el cumplimiento de las normas de empleo público para cada tipo de contrato, (b) información particular acerca de quiénes ocupan cargos de toma de decisiones, (c) planillas públicas con información acerca de quién ocupa el puesto, (d) el tipo de contrato mediante el cual fueron contratados, y (e) el monto y plazo del contrato, según corresponda. La información acerca de los exámenes y procesos de selección debe estar centralizada para facilitar los procesos de auditoría. Finalmente, la obligación de mantener actualizada esta información debe tener consecuencias legales y administrativas para las autoridades políticas y administrativas de cada entidad en caso de incumplimiento. Para fomentar la transparencia, los criterios de confidencialidad que se deben aplicar para el manejo de los datos deben estar predefinidos y su interpretación ser restringida.

Notas

1. Debido a la crisis de la COVID-19, se activó la Cláusula de Escape de la LRF y los déficits de 2020 y 2021/2022 proyectados superaron la meta del 1 por ciento.
2. Banco Mundial, "Evaluación de Riesgos Fiscales Relacionados con la Deuda en Honduras" (Banco Mundial, Washington, DC, 2021).
3. De la herramienta de Evaluación de Diagnóstico de la Administración Tributaria (TADAT), Fondo Monetario Internacional y Grupo del Banco Mundial, 2020.
4. Banco Mundial, Evaluación del Desempeño de la Gestión de la Deuda de Honduras (Washington DC: Banco Mundial 2021), <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099025003222235032/p17401502641ce02d0954d0ac7ddbc6433d>.
5. Banco Mundial, Transparencia de la Deuda: Mapa de Calor de Informes de Deuda, Bases de Datos, <https://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/debt-transparency-report>.
6. Banco Mundial, "Proyecto de Capital Humano: Preguntas Frecuentes" <https://www.worldbank.org/en/publication/human-capital/brief/the-human-capital-project-frequently-asked-questions#5>.
7. David Eckstein, Vera Künzel, y Laura Schäfer, "Índice Global de Riesgo Climático 2021: ¿Quién Sufre Más por los Fenómenos Meteorológicos Extremos? Las Pérdidas Relacionadas con el Clima se Equilibran en 2019 t 2000–2019" (Germanwatch e.V., Bonn, Enero 2021), https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1_0.pdf.
8. Banco Mundial, "Honduras: Masa salarial del sector público, opciones de reforma" (Banco Mundial, Washington, DC, 2018).
9. Banco Mundial, "Honduras: Masa salarial del sector público"; Boyer, *Gestión del servicio civil en Honduras desde una perspectiva jurídica*.

Portada

Oakridge, ciudad del Extremo Este de la Isla Roatán, Islas de la Bahía, Honduras (Extremo Este de la Isla Roatán, Islas de la Bahía, Honduras).

© iStock.com/Robert_Ford



Capítulo 1

Escena en calle del colorido pueblo de Copán Ruinas, próximo al parque arqueológico de Copán, Honduras, Centroamérica
Foto por Kumar Sriskandan
Alamy Stock Photo
ID de la imagen: T5FTT7



Capítulo 2

Camiones y maquinaria pesada limpiando el terreno para la construcción de una planta de energía solar fotovoltaica en Choluteca, Honduras
Foto por Francisco Javier Ramos Rosellon
Alamy Stock Photo
ID de la imagen: PD4DAJ



Capítulo 3

Carretera principal pavimentada, Departamento de Comayagua, Honduras
Foto por J. Enrique Molina
Alamy Stock Photo
ID de la imagen: C00RHJ



