

HONDURAS

Informe sobre el Gasto Público

19 de noviembre de 2007



VOLUMEN I

Resumen Ejecutivo **Informe Principal**

Reducción de la Pobreza y Gestión Económica
Departamento de América Central
Región de Latinoamérica y el Caribe

Documento del Banco Mundial

Este documento es de distribución restringida y solamente puede ser utilizado en el desempeño de deberes oficiales. Su contenido no puede ser divulgado sin autorización del Banco Mundial.

REPUBLICA DE HONDURAS, AÑO FISCAL

1 de enero a 31 de diciembre

EQUIVALENCIAS DE DIVISAS

(al 19 de noviembre de 2007)

Unidad Monetaria	=	Lempira (Lps.)
1 Dólar EUA	=	Lps. 19.13
1 Lempira	=	US\$ 0.052

PESOS Y MEDIDAS

Sistema Métrico

ABREVIACIONES Y SIGLAS

ACCESO	Programa Acceso a Servicios de Salud con Equidad y Administración Descentralizada	HIV/AIDS	Human immunodeficiency virus/Acquired immune deficiency syndrome
AIEPI	Atención Integral de Enfermedades Prevalentes en la Infancia	HOGASA	Hogares Gestores de la Salud
AIN-C	Atención Integral a la Niñez en la Comunidad	HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional	IFPRI	International Food Policy Research Institute
APREMAT	Aprendamos Matemáticas	IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y Familia
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica	IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
BANHPROVI	Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda	INE	Instituto Nacional de Estadísticas
CAINES	Centros de Atención Integral a la Niñez	INFOP	Instituto Nacional de Formación Profesional
CCERP	Consejo Consultivo de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza	INJUPEMP	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo
CEB	Centro de Educación Básica	INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
CEPREB	Centro de Educación Prebásica	LLECE	Evaluación Latinoamericana de Laboratorio
CCEPREB	Centro de Educación Prebásica Comunitaria	MDG	Millennium Development Goals
CII	Comisión Interinstitucional	NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda	PAPIN	Programa de Apoyo a los Pueblos Indígenas y Negras
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones	PES	Programa de Escuela Saludable
DI - MUJER	Proyecto Desarrollo Integral de la Mujer	PRAF	Programa de Asignación
DGVU	Dirección General de Vivienda y Urbanismo	PRAEMHO	Programa de Apoyo a la Enseñanza Media de Honduras
DPR	Development Policy Review (Informe de Políticas de Desarrollo)	PRALEBAH	Programa de Alfabetización y Educación de Adultos
EDUCATODOS	Educación Básica y Capacitación Técnica	PRIESS	Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios de Salud
EFA	Programa Educación para Todos	PROEIMCA	Programa de Educación Intercultural Multilingüe de Centro América
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida	PRONEEAAH	National Education Program for Indigenous and Afro-Antillean Ethnic Groups in Honduras
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica	PRS	Poverty Reduction Strategy
ENESF	Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar	PRIMHUR	Programa de Mejoramiento Habitacional Urbano
EIB	Educación Intercultural Bilingüe	PVMR	Programa de Vivienda Mínima Rural
EPHPM	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	PROHECO	Programa Hondureño de Educación Comunitaria
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social		
FIDAS	Fondo Innovador para el Desarrollo y la Asistencia Social		
FONAPROVI	Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda		

SS
SANAA

Secretaría de Salud
Servicio Nacional de Acueductos y
Alcantarillados
Súplidoras de Abastecimiento Popular
Sistema de Información para la
Estrategia para la Reducción a la
Pobreza

SOPTRAVI

Secretaría de Obras Públicas, Transporte
y Vivienda

SWAP

Programas Sectoriales con Enfoque
Ampliado (Sector Wide Approach)

SAP
SIERP

UNAT

Unidad de Apoyo Técnico de la
Secretaría del Despacho Presidencial

Vice Presidente, LCR:	Pamela Cox
Director, LCC2C:	Jane Armitage
Director, LCSPR:	Ernesto May
Gerente de Tarea:	Ulrich Lächler

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo presidido por Ulrich Lächler (LCSPE) que incluye Mario Cristian Aedo (LCSHE), Katherine Bain (AFCW1), Ana Bellver (LCSPS), Stephen Brushett (LCSTR), Maurizio Bussolo (DECPG), Florencia Castro-Leal (LCSP), John H. Edwards (consultor), Ricardo Figueroa (consultor), Adrian Fozzard (LCCHN), Hugo Godoy (consultor), Olimpia Icochea (consultora), Jorge Irías (LCSPS), Alberto Leyton (LCSPS), Humberto López (LCSCE), José S. Marques (consultor), Denis Medvedev (consultor), Eduardo Melinsky (consultor), Lars Moller (LCSPE), Miriam Montenegro (LCSHS), Dante Mossi (LCCHN), Christine Lao Peña (LCSHD), Rajeev Swami (LCSFM), Claudia Varela (consultora) y Fernando Yitzack Pavón (JPA). Los “peer reviewers” del informe fueron Claudia Sepúlveda (DECVP) y Yasuhiko Matsuda (EASPR).

Los autores principales de los distintos capítulos en el PER son:

- Capítulo 1: Ulrich Lächler
- Capítulo 2: Ulrich Lächler, Eduardo Melinsky,
- Capítulo 3: Humberto López, Edwin Goni Pacchioni, Guillermo Raúl Beylis;
- Capítulo 4: Maurizio Bussolo, Denis Medvedev, U. Lächler, Lars Moller
- Capítulo 5: John Edwards, Cristian Aedo
- Capítulo 6: Christine Lao Peña, Hugo Godoy y Olymbia Icochea
- Capítulo 7: Ricardo Figueroa, Stephen Brushett
- Capítulo 8: José Marques, Claudia Varela, Manuel Salazar
- Capítulo 9: Adrian Fozzard, Rajeev Swami.
- Anexos: Lächler (A, B, C), López (E), Bussolo (F), Edwards (G, H), Lao Pena (I, J) Figueroa, Brushett (K, L), Moller (D, Anexo Estadístico).

La Misión Principal para obtener la información usada en el informe PER visitó Honduras a mediados de octubre de 2006. El Equipo PER desea agradecer a las autoridades hondureñas por su cooperación al facilitar el acceso a todos los datos e información solicitados por la Misión.

El apoyo financiero provisto por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido para la preparación de este informe es reconocido con gratitud.

HONDURAS

INFORME SOBRE EL GASTO PÚBLICO

VOLUMEN I

RESUMEN EJECUTIVO	i
INFORME PRINCIPAL	1
A. Contexto de País y Acontecimientos Recientes.....	1
B. Estructura y Reciente Evolución de los Ingresos y Gastos Fiscales	6
C. Reforma Fiscal y Crecimiento Económico	17
D. El Desafío de Cumplir con las Metas del Milenio	19
E. Demanda Educativa y Salarios de Maestros.....	22
F. Gasto del Sector Público en Salud.....	29
G. Gasto del Sector Público en Transporte.....	37
H. Gasto del Sector Público en Protección Social y Subsidios.....	43
I. Gestión del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza.....	49
CUADROS	
Cuadro 1. Honduras: Indicadores Macroeconómicos Clave, 2007-2007	2
Cuadro 2. Honduras: Estructura Financiera del Presupuesto Nacional del Sector Público, 2006..	6
Cuadro 3. Balances Fiscales del Sector Público Combinado, 2000-2006	7
Cuadro 4. Composición de los Ingresos del Gobierno Central.....	8
Cuadro 5. Honduras: Composición Económica de Gastos del Gobierno Central	9
Cuadro 6. Relación de Salarios del Sector Público a Privado en América Latina.....	10
Cuadro 7. Honduras: Composición por Sector del Gasto del Gobierno Central	11
Cuadro 8. Rango de Puntuación de Eficiencia para el Gasto Público en Educación y Salud.....	13
Cuadro 9. Parámetros Clave de los Institutos de Seguridad Social en Honduras, 2006.....	15
Cuadro 10. Estimado de Evolución de Ingresos y Capital de los Institutos de Seguridad Social en Honduras	16
Cuadro 11. Ingresos Fiscales del Gobierno Central en Latinoamérica y el Caribe	20
Cuadro 12. Fuentes Potenciales de Ahorro Fiscal para el Gobierno Central.....	21
Cuadro 13. Resultados de la Educación en América Central y Latina, 2004	27
Cuadro 14. Resultados y Rendimiento en Salud, 2001 y 2005/2006	30
Cuadro 15. Programas de la Secretaría de Salud: Tendencias en Proporciones del Gasto, 1999- 2005 (en porcentaje)	31
Cuadro 16. Resumen de Gastos del Sector Transporte, 2002-2006	39
Cuadro 17. Proyección de Gastos del Sector Público en el Sector Transporte.....	42
Cuadro 18. Distribución de Recursos de Asistencia Social, por Grupo de Edad, 2005	43
Cuadro 19. Progresión de los Principales Programas de Asistencia.....	45
Cuadro 20. Ahorro Potencial por Redirección o Eliminación de Subsidios.....	47
Cuadro 21. Gasto ERP Total en Honduras por Fuentes de Fondos	51

DIAGRAMAS

Diagrama 1. Gasto Público en Sueldos y Salarios.....	18
Diagrama 2. La Brecha de la Educación Secundaria.....	27
Diagrama 3. Delineado de Función de Estudiantes que Continúan/Permanecen Estudiando por Años de Educación	27
Diagrama 4. Calidad de la Educación en Honduras: Resultados de la Evaluación Nacional del Estudiantado, 2004.....	28
Diagrama 5. Promedio de Salarios Generales de Practicantes – Comparación de Seis Países Centroamericanos	32
Diagrama 6. Tendencias de Ingresos y Gastos del Régimen del Seguro de Salud del IHSS	35

CASILLAS

Casilla 1. La Inminente Crisis Energética de Honduras	5
Casilla 2. Recomendaciones	55

HONDURAS

INFORME SOBRE EL GASTO PÚBLICO

Resumen Ejecutivo

i. **Los acontecimientos macroeconómicos en Honduras los últimos cuatro años han sido generalmente favorables, en gran parte reflejando un clima externo benigno.** El crecimiento PIB real promedió alrededor del 4.8 por ciento en este período, o 2 puntos porcentuales más que durante 2001-2002, en tanto que la tasa de inflación ha permanecido en menos de dos dígitos. Las cifras preliminares de la última encuesta de hogares indican que los indicadores de pobreza finalmente han empezado a responder al mayor crecimiento de los años recientes, cayendo significativamente en 2006. El déficit del sector externo ha estado disminuyendo y el déficit fiscal global se redujo de -5.2 por ciento del PIB en 2003 a -2.0 por ciento del PIB en 2006. Mientras tanto, la deuda pública externa del país se redujo dramáticamente del 70 por ciento del PIB a comienzos de la década a un estimado de 29 por ciento a finales de 2006, resultando en que la deuda pública actual y las relaciones de servicio de la deuda en Honduras se encuentran muy por debajo de los niveles que señalan potenciales apuros económicos. Estos acontecimientos favorables en gran parte se vieron influenciados por el crecimiento general del comercio internacional y la economía de los EUA después de 2001, especialmente en términos del auge en remesas salariales hacia Honduras, que se dispararon del 13 por ciento del PIB en 2003 a 26 por ciento en 2006. La gran reducción de la carga de la deuda externa de Honduras, a su vez, principalmente refleja la implementación de varias iniciativas del alivio de deuda al alcanzar Honduras el punto de culminación de la iniciativa HIPC en abril de 2005, volviéndose elegible para asistencia subsiguiente provista por el Banco Mundial y el FMI en la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI). El Acuerdo CAFTA-DR en vigencia desde abril de 2006, asimismo ha ayudado a realzar la atractividad de Honduras para los inversionistas privados.

ii. **La perspectiva macroeconómica de mediano plazo de Honduras, sin embargo, se ve empañada por varios desafíos fiscales importantes.** En tanto que Honduras continúa beneficiándose del acuerdo CAFTA-DR, así como de alivio adicional de la deuda por parte del BID bajo la iniciativa MDRI, existen señales que el crecimiento de las remesas salariales y de las exportaciones se está moderando. Más importante aun, Honduras se enfrenta a desafíos fiscales importantes que, de no ser abordados apropiadamente, pueden debilitar el futuro crecimiento e incrementar las vulnerabilidades macroeconómicas. Estos desafíos incluyen:

- Crecientes pérdidas operativas de las empresas públicas. Las pérdidas operativas de la empresa de energía eléctrica, ENEE, en particular, fueron estimadas en alrededor del 2 por ciento del PIB durante 2006, y continúan con tendencia alcista. Mientras tanto, el excedente operativo de la empresa estatal de telecomunicaciones, HONDUTEL, ha estado disminuyendo rápidamente como resultado de una mayor competencia después que el sector fue liberalizado en diciembre de 2005.
- Elevados salarios públicos. El Gobierno ha tenido éxito conteniendo las presiones salariales con la promulgación de legislación marco para los sueldos y salarios del Sector Público en diciembre de 2003. Partes de esta legislación fueron revocadas por el Congreso a mediados de 2006, sin embargo, y en agosto de 2006, el Gobierno negoció un nuevo acuerdo con el

Colegio Magisterial que en proyección duplicará los salarios a los maestros en términos nominales durante los próximos tres años, incrementando la factura de salarios públicos en general entre 1.0 y 1.5 por ciento del PIB a mediano plazo.

- Presiones populares para incrementar los subsidios en transporte, combustible y electricidad, así como el congelamiento de los precios de los combustibles y la energía, en vista de las alzas de los precios internacionales del petróleo.

iii. **Estos desafíos ya han comenzado a ejercer fuertes presiones fiscales.** En tanto que los ingresos fiscales han continuado desempeñándose bien, alentados por un robusto crecimiento económico el año pasado, el excedente operativo de las empresas públicas experimentó un serio deterioro. Del lado del gasto, la factura de salarios públicos incrementó en 0.2 por ciento del PIB, y se ha producido un marcado incremento en préstamos netos (principalmente por el instituto de pensiones de los maestros). Solamente una reducción en el gasto de inversión pública, continuando la tendencia de 2005, evitó un pronunciado deterioro del déficit fiscal, que se mantuvo en 2 por ciento del PIB. Aunque Honduras pudo cumplir las metas macroeconómicas cuantitativas acordadas con el FMI, no pudo cumplir con todas las metas estructurales. Esto significó que las dos revisiones finales de programa planeadas para 2006 no se pudieron completar y el acuerdo PRGF se le dejó expirar en febrero de 2007.

iv. **La necesidad de incrementar el crecimiento económico continúa siendo una meta clave para Honduras.** Un problema de amplio espectro ha sido la históricamente baja tasa de crecimiento del país, que en gran parte explica por qué Honduras está en el rango de países más pobres en la región y exhibe entre los más bajos indicadores sociales. El aumento de crecimiento en años recientes no da lugar para estar complacidos. Las tasas de crecimiento de Honduras han sido comparables con las observadas en el resto de la región latinoamericana, y por lo tanto probablemente reflejan un clima económico favorable en general, en lugar de una significativa reducción de las barreras al crecimiento que han existido en Honduras. Por lo tanto, la necesidad de concentrarse en la implementación de acciones para remover estas barreras, sigue muy presente en la agenda, ya que se necesitará un crecimiento sostenido si es que Honduras pretende adentrarse más de lo logrado hasta hoy en la reducción de la pobreza.

v. **A la larga, las reformas fiscales pueden resultar en un crecimiento significativo más rápido.** Este descubrimiento se basa en un análisis econométrico que relaciona el crecimiento PIB a varios indicadores fiscales. Los resultados de este análisis sugieren que el crecimiento del PIB de Honduras se puede incrementar entre 0.5 y 2.4 puntos porcentuales al alinear diferentes variables fiscales, expresadas en proporciones del PIB, a los valores promedio observados en otros países centroamericanos. Otro resultado importante que emerge de este análisis es que de todos los diferentes componentes del gasto fiscal, la principal barrera al crecimiento parece ser el alto nivel de sueldos y salarios. Estos resultados econométricos son relativamente robustos, ya que continúan aplicándose bajo un número de diferentes especificaciones y supuestos.

vi. **La característica más impactante de la composición económica del gasto público en Honduras es la enorme cantidad de recursos asignados a sueldos y salarios públicos.** Los pagos de interés anteriormente representaron una importante carga presupuestaria, llegando a 18 por ciento del gasto total (o 5.9 por ciento del PIB) en 1996-1998. Desde entonces se han reducido al 5.5 por ciento del gasto total (o 1.7 por ciento del PIB) en 2006, producto de varias iniciativas de alivio de la deuda. Lo que más sobresale en la evolución del gasto público es que el ahorro fiscal logrado por la reducción de pagos de intereses ha sido compensado por un

incremento en sueldos y salarios, principalmente en los sectores sociales, llegando a un nivel pico del 44.3 por ciento de gasto total (o 13.5 por ciento del PIB) en 2002. El crecimiento de la factura salarial se detuvo temporalmente con la promulgación de la Ley de Salarios Públicos a finales de 2003. Esta ley fue repelida en 2006, sin embargo, abriendo espacios otra vez para crecientes presiones sobre los salarios públicos en años venideros.

vii. **El cambio más pronunciado en el gasto del Gobierno Central desde el punto de vista de la composición sectorial ha sido el incremento en el gasto social.** El sector que ha exhibido el mayor incremento en gasto es Educación, donde la proporción del PIB se ha más que duplicado, de 3.2 por ciento a finales de 1990s a 7.3 por ciento en 2003-2005. El gasto en Salud asimismo ha observado un considerable incremento durante este período, de 2 por ciento del PIB a 3.3 por ciento. El gasto público en ambos sectores se vio fuertemente alentado por la cooperación externa después del Huracán Mitch y bajo la Iniciativa HIPC, que vinculó la dotación de alivio de la deuda al incremento del gasto público en programas de reducción de la pobreza que han tendido a estar muy orientados hacia los sectores sociales

viii. **Existe espacio significativo para mejorar la eficiencia del gasto público en Honduras, particularmente en Educación.** Gran parte, si no la mayor parte del crecimiento en el gasto del sector de Educación y Salud desde 1998 consistió del creciente gasto en sueldos y salarios. Ambos sectores están bien organizados y son poderosos políticamente, tanto así que gran parte de este incremento de gasto se traduce en sueldos superiores, sin evidencia de mejoría en servicios. Este rendimiento se refleja en la ineficiencia del gasto público. De los 23 países latinoamericanos ordenados en forma descendiente de eficiencia en el gasto social, Honduras ocupa un rango próximo al inferior en términos de eficiencia en el gasto de Educación, y cerca de la media en eficiencia del gasto en Salud.

ix. **Honduras ha avanzado significativamente en mejorar sus indicadores sociales desde 1990, sin embargo tendrá que incrementar de manera significativa el monto y eficiencia del gasto público relacionados con estos indicadores si pretende cumplir con las Metas del Milenio (MDMs) en 2015.** Honduras tiene la posibilidad de cumplir con por lo menos algunas de las MDMs (por ejemplo, personas viviendo con menos de US\$1 por día o la tasa de mortalidad de menores de 5 años de edad) para el 2015, si se mantiene el actual ritmo de progreso. No obstante, para mantener este ritmo de progreso, el gasto relacionado con las metas MDM tendrá que crecer más rápidamente que al 3.9 por ciento de crecimiento del PIB real proyectado para Honduras a mediano y largo plazo. Este resultado emerge de un modelo que vincula el gasto público con el desempeño de indicadores sociales. Las simulaciones llevadas a cabo con el modelo indican que para cumplir con todas las MDMs para el 2015, se tendrá que incrementar el total del gasto público vinculado a las MDMs sobre el nivel de 2004 en alrededor de 10 por ciento del PIB para el 2015, o bien se tendrá que incrementar la eficiencia global del gasto público en alrededor de 89 por ciento durante ese período.

x. **Generar el ahorro fiscal necesario para financiar el gasto adicional requerido para cumplir con las MDMs impone un desafío importante.** En principio existen cuatro alternativas para financiar dicho incremento en el gasto público: (i) más préstamos públicos, que implican incrementar el déficit fiscal primario, (ii) elevar el nivel de ingresos tributarios, (iii) eliminar subsidios mal focalizados, y (iv) generar mayor ahorro fiscal a través de mejoras en la eficiencia del gasto público. Varios análisis de sostenimiento fiscal llevados a cabo en el PER, sugieren que casi no hay ámbito para incrementar el déficit fiscal primario por sobre el 2.6 por ciento del PIB logrado en 2006, pero que si existe espacio para incrementar los ingresos

tributarios por alrededor de un 3 por ciento del PIB. Elevar los ingresos fiscales más allá es difícil, considerando que Honduras ya cuenta con una proporción de ingresos tributarios al PIB que está entre las más altas de la región. Por otra parte, existen oportunidades importantes para generar ahorro fiscal a través de reasignaciones de gastos y mejoras de la eficiencia. Se estima que el gobierno se puede ahorrar entre 0.6 y 2.0 por ciento del PIB eliminando los subsidios que no están focalizados en los pobres. La fuente de ahorro potencialmente más grande en este contexto sería mediante la eliminación de subsidios directos e indirectos en el sector eléctrico. Finalmente, se estima que si Honduras pudiera mejorar la eficiencia de su gasto social al nivel de los países ubicados en el percentil 75 de la distribución de puntuaciones de eficiencia, podría potencialmente generar un ahorro fiscal de aproximadamente 1.9 por ciento del PIB. Si las ganancias en eficiencia de proporción similar se logran también con respecto del resto de los gastos del Gobierno Central (sin incluir pago de intereses), el ahorro fiscal global podría rondar casi el 4 por ciento del PIB.

xi. **Los desafíos fiscales que enfrenta el Sector de Educación son particularmente severos.** A fin de satisfacer la rápidamente creciente demanda de educación en Honduras, la factura de salarios educativos tendrá que incrementarse en aproximadamente 41 por ciento en términos reales durante los próximos 10 años. Esto por sí ya es un desafío importante. No obstante, el rápido crecimiento en los salarios de los maestros que resulta del acuerdo logrado con el Colegio Magisterial en agosto de 2006 (conocido como PASCE) impulsará la factura salarial del magisterio en un 100 por ciento adicional durante ese período. Aunque los maestros ya estaban bien pagados anteriormente en comparación a otros profesionales con calificaciones similares en otros sectores de la economía, parece existir poco ámbito político para evitar ésta alza adicional en los salarios. Tampoco existe mucho ámbito para reducir costos incrementando el tamaño de la clase o mediante el retiro de los maestros antiguos que ganan importantes bonos por antigüedad. Por lo tanto, las autoridades necesitan buscar como bajar sus costos en otras áreas para mantener las finanzas del sector bajo control. Posibles opciones para tomar en cuenta son (i) la consolidación de escuelas a fin de ahorrar en costos fijos, (ii) confiar más en el Sector Privado para acomodar parte del incremento anticipado en la demanda de matrícula secundaria, (iii) publicar la remuneración de maestros para corregir la impresión generalizada que los maestros están muy mal pagados, (iv) reexaminar calificación para la educación y otros bonos incluidos en PASCE e insistir en que el componente compensatorio no se extiende a maestros inelegibles, (v) garantizar que la legislación que permite la existencia de PASCE explícitamente anula las disposiciones del Estatuto del Docente que fija los bonos de pago como porcentajes fijos del salario base, y (vi) garantizar que la porción compensatoria única del acuerdo PASCE no forme parte del salario base usado por el sistema de pensiones del magisterio, INPREMA.

xii. **Honduras gasta mucho más en educación pública que otros países latinoamericanos en promedio, pero el mayor gasto público no ha resultado en un rendimiento superior en la educación.** Honduras ha registrado mejoras graduales en indicadores educativos clave desde finales de la década pasada, pero aun hay deficiencias en términos de tasas de finalización, cobertura secundaria y calidad de la educación. Asimismo, las desigualdades en tasas de matrícula y finalización persisten en todas las áreas urbanas-rurales y estratos socioeconómicos. Dado el elevado nivel de gasto público en educación, incrementos en la eficiencia de todo el sistema serán cruciales dentro de cualquier estrategia que pretenda incrementar la cobertura de manera significativa a niveles preescolar y secundario. Entre los problemas más importantes en la calidad y eficiencia en el sistema educativo de Honduras, resaltan los siguientes: (i) pobre asistencia de maestros y días escolares acortados, (ii) altas tasas de repetición de grados, (iii) y

baja cobertura de educación secundaria. Varias opciones para corregir estas deficiencias incluyen una mejor aplicación de la asistencia y desempeño de los maestros, el desarrollo de una serie de normas de contenido escolar y exámenes nacionales que sean claras, y racionalizar el currículo de la escuela secundaria.

xiii. **No obstante que el gasto en Salud en Honduras es inferior al promedio regional, las restricciones fiscales en general requieren de mayor atención para incrementar la eficiencia a fin de lograr mejor desempeño en Salud.** Aunque la proporción del PIB orientada al gasto público en Salud en Honduras se incrementó en 65 por ciento desde finales de los 1990s, esta proporción sigue siendo inferior a los promedios latinoamericanos y centroamericanos. Un área donde Honduras no queda rezagada de la región, sin embargo, es en términos de salarios de médicos, que son significativamente superiores a los pagados en otras partes de América Central. Si bien es cierto que sería mejor contar con mayor espacio fiscal que permita una mayor inversión en Salud, todavía hay mucho espacio para mejorar la eficiencia, especialmente al (a) canalizar más fondos para actividades preventivas y de promoción de la salud, (b) mejorar la gestión del personal de salud, y (c) mejorar la compra de productos farmacéuticos.

xiv. **Además de ser un factor de crecimiento importante para Honduras, el Sector Transporte asimismo ofrece importantes oportunidades para generar ahorro fiscal mediante mejora de su eficiencia.** Tres problemas de amplio espectro han sido identificados en el Sector Transporte. Ellos son: (i) la ausencia de un marco de sector global para dirigir la planificación e implementación, (ii) la ausencia de una institución capaz de gestionar la modalidad múltiple del sector, y (iii) la ausencia de suficiente planificación en el sector de carreteras, cuya consecuencia es concentrarse demasiado en el corto plazo. Las opciones para abordar estos problemas incluyen la promulgación de una nueva Ley del Transporte que reoriente al Sector Público hacia funciones regulativas y facilite mayor participación del Sector Privado, intensificando los esfuerzos de mejorar la capacidad institucional en la Secretaría de Transporte (SOPTRAVI), y concentrar mayor atención al mantenimiento de carreteras, especialmente mediante el Fondo Vial, que necesita ser fortalecido.

xv. **Honduras dedica una proporción similar del PIB a la protección social, con gasto igual que otros países latinoamericanos, sin embargo su gasto se concentra en intervenciones de asistencia social, particularmente subsidios que no están bien dirigidos.** Honduras cuenta con las instituciones e instrumentos requeridos para desarrollar un efectivo sistema de protección social. Además, sus programas de protección social son generalmente relevantes en términos de intentar abordar los principales riesgos que afectan a los pobres. No obstante, la cobertura es limitada, la focalización es altamente variable y la mayoría de sus programas no cuentan con mecanismos de control y evaluación en práctica, impidiendo que se lleven a cabo análisis detallados sobre su eficiencia en costo.

xvi. **Honduras actualmente concede varios subsidios que clasifican entre las intervenciones peor focalizadas en su arsenal de instrumentos de asistencia social.** Los mayores subsidios (junto con su costo fiscal estimado en 2006) incluyen a: (i) el subsidio al consumo de electricidad para hogares que consumen hasta 300 kwh (Lps.275 millones), (ii) el subsidio eléctrico mediante el Bono 80 (Lps.550 millones), (iii) exoneraciones fiscales a la gasolina (Lps.641 millones), (iv) exoneraciones fiscales al aceite combustible y diesel usados para generar electricidad (Lps.1,795 millones), (v) mantenimiento de las tarifas de la ENEE a niveles menores de la recuperación del costo (Lps.2.1 billones), (vi) subsidios cruzados para telefonía (Lps.343 millones), y (vii) mantenimiento de las tarifas del SANAA por debajo de su

costo (Lps.71 millones). Estos subsidios representan cerca del 3.3 por ciento del PIB de 2006. Se estima que el gobierno puede potencialmente tener un ahorro fiscal entre 0.6 y 2.0 por ciento del PIB al recortar o eliminar la porción de estos subsidios que no está llegando a los pobres. En contraste, diversos programas de asistencia deberían fortalecerse, especialmente (i) programas materno/infantiles orientados a garantizar partos de niños saludables, (ii) programas de estimulación temprana y nutrición dirigidos a los infantes pobres, (iii) programas educativos antes de la primaria, como ser el Programa de Escuela Saludable, (iv) programas condicionales de transferencia de efectivo para motivar a los niños a que ingresen y permanezcan en la escuela, y (v) programas de becas concentrándose en los estudiantes pobres. Ninguno de estos programas es nuevo y la mayoría ya está siendo considerada para expansión en el programa paraguas del gobierno, que es la Red Solidaria.

xvii. **El lento avance en la reducción de la pobreza en Honduras no yace en el nivel de gasto total bajo la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), sino principalmente con el mal alineamiento del gasto ERP con las metas ERP.** Durante los últimos seis años, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) ha dominado el proceso político y discurso de desarrollo en Honduras. La ERP ahora está en una encrucijada: los socios externos ayudaron a dirigir el proceso ERP en sus primeros años, pero su sostenimiento dependerá del continuado compromiso de los actores nacionales. Lamentablemente, el desempeño mixto en la reducción de la pobreza de Honduras ha levantado preguntas sobre la efectividad de la ERP: los datos de la encuesta anual de hogares basados en sus ingresos, demuestra que la incidencia de la pobreza solamente se reduce del 64.5 por ciento en 2001 al 65.3 por ciento en 2005, mientras que el gasto ERP incrementó del 7.5 por ciento del PIB en 2002 a 8.9 por ciento en 2005. (Afortunadamente, los datos preliminares de la encuesta para el 2006 apuntan hacia una caída significativa en las tasas de pobreza para ese año, posiblemente reflejando el impacto (demorado) del crecimiento relativamente rápido desde 2002.)

xviii. **El mal alineamiento del gasto ERP refleja una insuficiente focalización hacia la pobreza e ineficiencias en la gestión de estos fondos.** El gasto en pobreza han sido desviado mucho hacia los sectores sociales, notablemente Educación y Salud, en tanto que el gasto ERP en ítems relativos al crecimiento económico y desarrollo rural ha sido limitado. Por ejemplo, los programas en apoyo de micros y pequeñas empresas, que han figurado de manera prominente en la estrategia desde el principio, han sido ignorados en gran parte en la asignación del gasto ERP. El gasto recurrente, principalmente en salarios de Educación y Salud, ha absorbido la principal y creciente porción del gasto ERP (el 76 por ciento en 2007, comparado con 56 por ciento en 2001). Adicionalmente, el gasto en pobreza favorece a los moderadamente pobres, y solo el 24 por ciento del gasto ERP es asignado al quintil más pobre mientras que los dos quintiles superiores – los no pobres – continúan beneficiándose de cerca del 30 por ciento del gasto ERP.

xix. **Mejoras en el alineamiento e impacto del gasto ERP se pueden lograr al integrar la ERP con el proceso presupuestario y además modernizar la gestión del gasto.** Demasiada atención se ha concentrado recientemente en redefinir el gasto ERP y revisar los acuerdos mediante los cuales se gestionan los gastos ERP – con algunos miembros de la Sociedad Civil argumentando a favor de restablecer un fondo de pobreza “real”. Este Informe argumenta en contra de ese enfoque y a favor de edificar sobre el avance significativo logrado en el fortalecimiento de los sistemas de gestión del gasto público en los últimos tres años con la implementación de la Ley Orgánica del Presupuesto de 2004. El desafío ahora es desarrollar las herramientas que traducirán las metas ERP en política de gastos, asignaciones de recursos y

resultados de los gastos dentro del presupuesto a mediano plazo y el marco de planificación. Asimismo, se ha logrado un avance impresionante en modernizar la gestión del gasto y el procesamiento de adquisiciones, y para mejorar los controles internos. Existen oportunidades adicionales para mejorar el alineamiento de los gastos ERP y las metas por medio de (i) mayor divulgación de la información de gestión financiera, basándose en la reciente Ley de Transparencia y Acceso a la Información, (ii) vinculando el actual sistema de gestión basada en resultados (muy exitoso) más estrechamente con la ERP y el proceso presupuestario, (iii) profesionalización de las funciones gubernamentales de planificación, gestión financiera y gestión de personal, (iv) mayor descentralización de los recursos en apoyo a proyectos identificados localmente, aunque este proceso requiere estar acompañado por una mejor gobernabilidad a nivel municipal, (v) mejoras en el alineamiento de la asistencia externa, y (vi) el desarrollo de una agenda común gobierno/Sociedad Civil, afianzado en las rutinas de planificación y presupuesto y claras reglas de compromiso que le permitan a Honduras beneficiarse mejor de un proceso participativo de planificación.

xx. **No obstante la controversia actual, la ERP permanece siendo el instrumento clave de la planificación capaz de orientar la política pública a nivel nacional, regional y local.** La ERP ha tenido éxito en movilizar el apoyo de los partidos políticos, las agencias gubernamentales, la Sociedad Civil y los socios externos de Honduras. La legitimidad y urgencias de las metas ERP no son cuestionadas. El desafío por delante es transformar la ERP de una aspiración a una herramienta operativa. Lo anterior se puede lograr al afianzar la ERP en los procesos presupuestario y de planificación que dirigen el trabajo del Sector Público.

Honduras: Informe sobre el Gasto Público

Informe Principal

1. Los Informes del Gasto Público (PERs) son estudios de diagnóstico central preparados periódicamente por el Banco Mundial para ayudar a los países a establecer mecanismos efectivos y transparentes para asignar y usar los recursos públicos disponibles de manera que promuevan el crecimiento económico y ayuden a reducir la pobreza. Este PER se llevó a cabo a solicitud del Gobierno de Honduras, con el objetivo de proveer asesoría en la asignación de los recursos públicos, así como para desarrollar los fundamentos analíticos necesarios para el programa de apoyo a Honduras del Banco Mundial. El público que se espera alcanzar con este informe comprende a funcionarios del gobierno, la sociedad civil de Honduras y la comunidad de donantes. El PER espera contribuir a un mejor entendimiento del gasto público y del proceso de determinación del gasto, y servir como un insumo analítico para ayudar en el proceso de coordinación de la cooperación externa en el país.

A. Contexto de País y Acontecimientos Recientes

2. Honduras es un país de ingreso medio bajo, con un ingreso per cápita de US\$1,200 (metodología Atlas) y una población de 7.4 millones de habitantes en 2006. Sobresale como una de las economías más abiertas de América Central, con exportaciones de bienes y servicios totalizando casi el 40 por ciento del PIB. Además, tiene una base de exportaciones relativamente diversificada; los tres principales productos de exportación tradicionales (café, bananos y camarones) actualmente contabilizan menos del 20 por ciento de las exportaciones totales. A pesar de contar con una economía muy abierta, Honduras asimismo sobresale históricamente por ser el país de crecimiento más lento en la región. Lo anterior en gran parte explica el lento avance alcanzado en la reducción de la pobreza, ya que Honduras es uno de los países más pobres de América Latina. Honduras asimismo es uno de los países con los más bajos indicadores sociales en la región, a la rezaga particularmente en las áreas de desnutrición infantil y calidad de la educación.

3. La Encuesta de Medición de Niveles de Vida de 2004 indica que 51 por ciento de la población total de Honduras vivía en la pobreza y 24 por ciento en la extrema pobreza. Estos indicadores apenas habían cambiado desde 1997, a pesar del crecimiento gradual en el gasto contra la pobreza y del crecimiento económico más favorable desde 2002 (véase el Capítulo IX). Sin embargo, las cifras preliminares de la encuesta de hogares en el 2006 indican que las tasas de pobreza finalmente han empezado a responder al crecimiento más rápido de los años recientes y caído sustancialmente.

4. El Presidente Manuel Zelaya asumió el poder el 27 de febrero de 2006, y ha reafirmado el compromiso de su gobierno con los principios de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) de Honduras. No obstante, al carecer de mayoría en el Congreso, su Administración se enfrenta a un clima político muy desafiante al intentar implementar los programas de gobierno. Esto significa que todos los aspectos de implementación de la ERP que involucren acciones legislativas requerirán mucha preparación, consulta y compromiso político.

Recientes Acontecimientos Macroeconómicos y Perspectivas

5. Los acontecimientos macroeconómicos entre 2004 y 2006 generalmente han sido favorables: el crecimiento PIB real promedió cerca de 4.8 por ciento en ese período, o 2 puntos porcentuales sobre el mismo para 2001-2002. La tasa de inflación ha permanecido en menos de dos dígitos y gradualmente disminuyendo a pesar de las alzas esporádicas inducidas por los variables precios internacionales del petróleo. El déficit del sector externo asimismo ha estado disminuyendo y las reservas internacionales brutas del país se han incrementado rápidamente, manteniendo una relación de 4.4 meses del valor de las importaciones, no obstante una factura de importación de petróleo significativamente mayor. Estas mejoras son atribuibles a un marcado incremento en los flujos de las remesas,¹ así como un mejorado desempeño de las exportaciones, apoyado en parte por los precios favorables del café. Mientras tanto, la tasa de cambio real ha permanecido relativamente estable durante los últimos dos años. Estos acontecimientos positivos pasaron a cuenta en los balances fiscales en general, que habían mejorado de un déficit de -5.2 por ciento del PIB en 2003 a -1.6 por ciento en 2005. Como se puede comprobar a continuación (párrafo 7), sin embargo, el déficit empeoró nuevamente en 2006 y se proyecta con un deterioro adicional en los próximos años en caso de que acciones correctivas no se tomen oportunamente.

Cuadro 1 Honduras: Indicadores Macroeconómicos Clave; 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 p
	<i>Tasas de crecimiento anual (%)</i>							
PIB Real	5.7	2.6	2.7	3.5	4.7	4.1	6.0	5.5
Inflación (eop)	10.1	8.8	8.1	6.8	9.2	7.7	5.3	6.0
Tasa de Cambio Real Efectiva (eop) (+ = aprec.)	4.5	3.8	-0.7	-3.0	-1.4	-1.2	--	--
	<i>Proporciones de PIB (%), excepto cuando se dispone de otra manera</i>							
Ingresos y Concesiones del Sector Público	28.8	28.9	26.9	27.4	28.4	28.2	28.3	28.0
Gastos del Sector Público	29.5	32	30.6	32.5	31.4	29.9	30.3	31.3
De lo cual: Sueldos y Salarios	11.4	12.8	13.5	13.2	12.9	12.3	12.5	13.5
Balance General del Sector Público	-0.3	-3.2	-3.6	-5.1	-2.9	-1.6	-2.0	-3.3
Exportaciones f.o.b. (% cambio anual)	11.5	-2.7	3.5	1.2	15.8	11.4	7.8	8.0
Importaciones (% cambio anual)	9.3	4.4	1.0	8.2	21.1	13.9	20.1	14.4
B.deP., CA Balance antes de concesiones	-8.8	-10.4	-7.3	-7.4	-8.9	-3.1	-3.6	-4.6
B. de P., CA Balance después de concesiones	-3.8	-4.1	-3.1	-4.0	-5.9	-0.4	-1.2	-2.5
Reservas Internacionales Brutas (meses import.)	4.4	4.9	4.7	3.7	4.5	4.5	4.4	4.4

Fuente: Banco Central de Honduras y el FMI. Cifras para 2007 son proyecciones del Banco Mundial.

6. Aunque continúa siendo una fuente de vulnerabilidad, el Sector Financiero se ha estado recuperando gradualmente desde 2002: la proporción de la cartera de préstamos sin rendimiento ha estado disminuyendo gradualmente durante 2004-2006, en tanto que la relación de capital-activo, asignaciones contra préstamos sin rendimientos y la tasa de retorno al patrimonio se han incrementado gradualmente. A estos acontecimientos financieros positivos se les puede agregar la reducción de la deuda externa pública del país, que disminuyó del 70 por ciento del PIB a

1. Las remesas han subido vertiginosamente en años recientes, incrementando del 7 por ciento del PIB en 2000, a 13 por ciento en 2003 y 26 por ciento en 2006; Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), Boletín Informativo, ("Situación de las Remesas"), Mayo 2007

comienzos de la década a 50 del PIB en 2005 y a un estimado 29 por ciento a finales de 2006. Estas disminuciones reflejan el alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC que se puso a disposición de Honduras al haber llegado al punto de Culminación HIPC en abril de 2005, así como asistencia subsiguiente provista por el FMI y el Banco Mundial bajo la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (MDRI). En consecuencia de estas iniciativas de alivio de la deuda, la deuda pública actual de Honduras y las relaciones de servicio de la deuda están ahora por debajo de los niveles que señalan potenciales apuros de sobre-endeudamiento.

7. Honduras se ha beneficiado de un clima externo benigno en años recientes, pero su perspectiva macroeconómica a mediano plazo se ve empañada por varios desafíos importantes. Con respecto al clima externo, Honduras concluyó todas las acciones requeridas para implementar el acuerdo CAFTA-DR, resultando en la vigencia del acuerdo desde el 1 de abril de 2006. Mientras tanto, Honduras asimismo se beneficiará de alivio adicional de deuda que debe al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que acordó participar en la Iniciativa MDRI en diciembre de 2006. Las reducciones adicionales de la deuda externa y la vigencia del acuerdo CAFTA-DR incrementan el atractivo de Honduras para inversionistas privados y, por lo tanto, ayudan a crear oportunidades para alcanzar un crecimiento más rápido. Por otra parte, la moderación en la actividad de construcción en los EUA ha afectado el crecimiento de las remesas salariales y los términos en que Honduras puede pedir prestado en el extranjero se volverán más caros a medida que su ingreso por cápita se eleve y pase el nivel de los umbrales para préstamos concesionarios.²

8. Más importante aun, existen varios desafíos fiscales importantes que las autoridades necesitan enfrentar exitosamente para evitar que se ponga en peligro la estabilidad macroeconómica y poder mantener un clima de crecimiento sostenible. Estos desafíos incluyen:

- Crecientes pérdidas operativas de las empresas públicas. Las pérdidas operativas de la empresa de energía eléctrica, ENEE, en particular, se estiman en cerca del 2.2 por ciento del PIB en 2006, y con tendencia alcista, Casilla 1. Mientras tanto, el excedente operativo de la empresa estatal de telecomunicaciones, HONDUTEL, ha estado disminuyendo rápidamente como resultado de una mayor competencia después que el sector fue liberalizado en diciembre de 2005.
- Crecientes salarios públicos. El gobierno ha tenido éxito en contener las presiones salariales con la promulgación de la legislación marco de pagos del Sector Público en diciembre de 2003. Partes de esta legislación fueron revocadas por el Congreso a mediados de 2006, sin embargo, y en agosto de 2006, el gobierno negoció un nuevo acuerdo con el Colegio Magisterial que proyecta duplicar los salarios de los maestros en términos nominales durante los próximos tres años, elevando la factura salarial pública en general entre 1.0 y 1.5 por ciento del PIB a mediano plazo.
- Presiones para incrementar los subsidios en transporte, combustible y electricidad, así como congelar los precios de la gasolina y la energía, en vista de las alzas del precio internacional del petróleo.
- Disminución de los ingresos arancelarios a medida que entra en vigencia el acuerdo CAFTA-DR. Aunque dichas disminuciones seguramente serán temporales, amenazan con contrarrestar la estabilidad fiscal de corto a mediano plazo.

2. Por ejemplo, con un por capital GNI de US\$1,200 en 2006, Honduras ya excede el umbral de préstamos de la ADI (el límite operativo es de US\$1,025 en el AF 2007) por un margen sustancial.

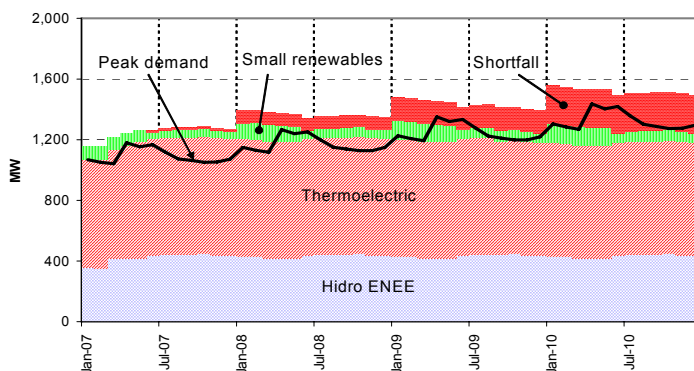
Casilla 1. La Inminente Crisis Energética de Honduras

A comienzos de los 1990s, el Sector de Energía en Honduras experimentaba una severa crisis financiera, atribuible al pobre desempeño de la ENEE y no poder ajustar las tarifas eléctricas a pesar del aumento de obligaciones de servicio de la deuda inducidas por El Cajón. La crisis fue impulsada por una severa sequía, coincidente con la falta de capacidad de generación de reserva. En respuesta, se iniciaron reformas del sector en 1994 con una Ley de Electricidad que (i) estableció un mercado energético competitivo, (ii) separó los roles políticos, regulativos y de prestación de servicio, (iii) mandó tarifas de recuperación de costo, y (iv) permitió la participación privada. Sin embargo, la reforma resultó ser demasiado ambiciosa para Honduras: tuvo éxito en atraer nueva inversión privada, pero luego el desempeño de la ENEE se deterioró nuevamente y el sistema se volvió cada vez más dependiente de la generación térmica.

Las pérdidas totales de electricidad se incrementaron durante 2001-2006, de 20 a 25 por ciento, en gran parte debido a pérdidas comerciales (15 por ciento) que a su vez reflejan fraude, errores en la facturación y conexiones ilegales. (Los demás países en la región con excepción de Nicaragua, exhiben pérdidas eléctricas totales inferiores al 15 por ciento). Mientras tanto, las demoras en la adquisición de nueva capacidad de generación resultaron en que la ENEE tuvo que depender regularmente en generación energética de emergencia para cumplir con la demanda. En consecuencia, el sistema de generación de los años 90 basado en gran parte en la generación hídrica fue transformado en un sistema dominado por la generación térmica. Honduras ahora depende de los combustibles importados para cerca del 70 por ciento de su generación de energía, con el resultado que el costo de la energía se duplicó entre 2001 y 2006. Las tarifas eléctricas, por otra parte, solamente fueron ajustadas para cubrir cerca del 81 por ciento del costo económico del suministro. La estructura de tarifas eléctricas está distorsionada, con grandes subsidios cruzados para consumidores residenciales que utilizan más allá del sustento mínimo, estimado de 130 kwh/mes. Los hogares con consumo mensual de 500 kwh, pagan una tarifa que solo equivale a 65 por ciento del costo económico del suministro.

Como resultado, Honduras nuevamente se enfrenta a una crisis energética similar a la de 1993. Las pérdidas operativas de la ENEE promediaron Lps.2.600 millones desde 2001 (equivalente al 2 por ciento del PIB en 2006) y se proyecta que llegarán a Lps.4.400 millones para 2010 si no se toman medidas correctivas. Mientras tanto, el balance oferta/demanda se ha estrechado, con una reserva de capacidad de solamente 5 por ciento, lo que sustancialmente incrementa el riesgo de cortes de energía no programados.

Supply/demand balance 2007-2010



El principal desafío a corto plazo es como mejorar la situación financiera de la ENEE y evitar cortes energéticos. Esto requerirá la reducción de pérdidas comerciales mientras se incrementan las tarifas eléctricas a niveles de recuperación de costo durante un período de 3 años y se focalizan mejor los subsidios. Con esta finalidad, se recomienda la implementación de un programa decidido de eficiencia energética, junto con la preparación de estudios ambientales y de factibilidad para nuevas plantas de energía hídrica y térmica para reducir la brecha oferta-demanda. El principal desafío a mediano y largo plazo es garantizar el sostenimiento financiero del sector, movilizar financiamiento privado para asegurar el suministro de energía confiable, diversificar las fuentes energéticas (que no sean combustibles hidrocarburos) e incrementar el acceso de los pobres a servicios de electricidad.)

Fuente: Banco Mundial (2007), "Honduras: Temas y Opciones del Sector Energético".

9. Los desafíos fiscales listados anteriormente ya han comenzado a ejercer presiones fiscales significativas. Aunque Honduras pudo cumplir con las metas macroeconómicas cuantitativas acordadas con el FMI en su programa de apoyo PRGF, no pudo cumplir con todas las metas estructurales. Esto significa que las dos revisiones finales del programa planeadas para 2006 no se pudieron completar y el acuerdo PRGF se dejó expirar en febrero de 2007.

10. El repaso anterior concentra su atención en dos problemas de amplio espectro que afligen a la economía de Honduras y han dirigido la agenda de investigación de este PER. Un problema es la históricamente baja tasa de crecimiento del país, que en gran parte explica por qué Honduras clasifica entre los países más pobres de la región y exhibe tan bajos indicadores sociales. El otro problema es la persistencia de la pobreza, que ha caído muy lentamente a pesar de los significativos incrementos en el gasto contra la pobreza durante los últimos cinco años.

B. Estructura y Reciente Evolución de los Ingresos y Gastos Fiscales

11. El Sector Público en Honduras a nivel nacional consiste del Gobierno Central (que comprende 15 Secretarías, 3 Poderes del Estado, y 27 agencias subordinadas), 14 instituciones descentralizadas, 5 institutos de seguridad social, 3 universidades públicas, 9 empresas estatales, y 4 instituciones financieras públicas; véase el Anexo B. A nivel subnacional, Honduras se divide en 18 departamentos, y éstos a su vez se dividen en 298 municipalidades. Los gobernadores departamentales son designados por el Presidente de la República y sirven en capacidad administrativa, sin funciones legislativas o ejecutivas, financiado por completo por el presupuesto del Gobierno Central. En contraste, las municipalidades cuentan con su propio presupuesto y (limitada) autoridad de tasación, y están gobernadas por alcaldes, alcaldes adjuntos y miembros del consejo municipal que son electos por voto popular cada cuatro años.

Cuadro 2. Honduras: Estructura Financiera del Presupuesto Nacional del Sector Público, 2006
(Cifras del Presupuesto del Sector Público Nacional, Ajustado No Consolidado)

	No. de Entidades	Presupuesto Ajustado	% del Total	Fuentes Nacionales		Financiamiento Externo		
				Tesorería	Auto Financ.	Donaciones	Créditos	Alivio Deuda
<i>En millones de Lempiras; excepto donde anotado de otra manera</i>								
Gobierno Central	45	47,828	54%	36,529	281	2,188	5,984	2,846
Instituciones Descentralizadas	14	1,312	1%	399	759	32	122	--
Institutos de Seguridad Social	5	11,590	13%	8	11,582	--	--	--
Universidades Públicas	3	2,255	3%	2,064	191	--	--	--
Empresas Públicas	9	17,222	20%	2,025	14,655	177	366	--
Instits. Financieras Públicas	4	7,824	9%	199	7,036	21	568	--
Total		88,031	100%	41,224	34,504	2,418	7,040	2,846
(% del Total)			100%	47%	39%	3%	8%	3%

Nota: Los recursos de Tesorería incluyen Lps 1,890 millones de crédito interno recibido por las empresas públicas; concesiones externas incluye Lps. 96 millones provistos por la Cuenta del Desafío del Milenio al Gobierno Central.

Fuente: Secretaría de Finanzas, Portal del Nuevo SIAFI.

12. El nivel nacional comprende casi el 95 por ciento del gasto público total. En este nivel, el Gobierno Central contabiliza cerca de la mitad de todo el gasto, seguido por las empresas públicas con 20 por ciento y los institutos de seguridad social con 13 por ciento; Cuadro 2. El Gobierno Central financia la mayoría de sus gastos con recursos de la Tesorería recaudados

nacionalmente (76 por ciento), en tanto que los gastos restantes se financian en su mayoría externamente, por medio de créditos y concesiones (o alivio de la deuda) en una proporción aproximadamente igual. Las empresas públicas, institutos de seguridad social, e instituciones financieras públicas dependen principalmente de su auto financiamiento mediante la venta de servicios públicos, con muy poco recurso disponible de recursos de la Tesorería o financiamiento externo. Las universidades públicas sobresalen al depender casi en su totalidad de los recursos de la Tesorería, con menos del 10 por ciento de sus gastos totales en 2006 siendo financiados por recuperación de costo y al tener acceso a recursos externos.

13. Evolución de las Finanzas Públicas. Los balances fiscales del Sector Público combinado experimentaron una significativa deterioración durante 2000-2003, atribuible en casi igual medida a una reducción de los ingresos corrientes y una expansión de los gastos corrientes. Esta disminución en ingresos principalmente se debió a una caída en el excedente operativo de las empresas públicas, particularmente la ENEE. El incremento de los gastos públicos, a su vez, fue principalmente atribuible al incremento de la factura salarial del Sector Público.

14. Las autoridades tuvieron éxito en reducir el déficit global mediante una serie de reformas fiscales implementadas durante 2002-2003. Estas reformas tuvieron poco éxito en mejorar los balances financieros de las empresas públicas, pero tuvieron un impacto importante en los ingresos del Gobierno Central. Del lado del gasto, el logro más importante fue la promulgación de la ley marco de salarios públicos en diciembre de 2003 que ayudó por lo menos temporalmente, a detener el crecimiento de la factura de salarios públicos. Mientras tanto, la continua disminución de obligaciones en el servicio de la deuda por medio de varias iniciativas de alivio de deuda también fortaleció las finanzas públicas.

Cuadro 3. Balances Fiscales del Sector Público Combinado; 2000-2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	<i>en porcentaje del PIB</i>						
Ingresos Totales	29.6	29.1	26.8	27.4	28.4	28.2	28.3
Ingresos Corrientes	28.1	27.0	25.5	26.2	27.2	26.6	26.6
Ingresos de Impuestos	17.6	17.1	16.8	17.1	18.0	17.7	18.2
Ingresos no de Impuestos	3.8	4.1	4.7	5.0	4.9	4.7	5.2
Bal. Op. de Empresa Pública	5.1	4.1	2.5	2.5	1.5	2.3	1.4
Ganancias de Intereses	1.7	1.7	1.5	1.5	1.7	1.8	1.8
Ingresos de Capital	0.4	0.3	0.1	0.1	0.3	0.3	0.4
Concesiones (incl. HIPC)	1.1	1.8	1.1	1.1	1.0	1.3	1.3
Gastos Totales	30.3	32.0	30.8	32.3	31.4	29.9	30.3
Gastos Corrientes	21.4	23.4	24.1	25.6	24.2	23.7	23.3
o/w Sueldos & Salarios	11.6	12.8	13.5	13.2	12.9	12.3	12.5
Interés	3.0	2.3	2.2	1.9	2.0	1.7	1.4
Pérdidas Operativas BCH	0.0	0.4	0.9	1.1	1.1	0.8	0.5
Gastos de Capital	7.3	7.2	5.5	6.4	6.5	6.0	5.6
Préstamos Neto	1.6	1.3	1.3	0.7	0.7	0.2	1.4
Balance General	-0.8	-3.2	-3.5	-5.2	-2.9	-1.6	-2.0
Balance Primario	0.6	-2.3	-3.3	-4.5	-2.7	-1.8	-2.4

Fuente: FMI. *Ingresos no de impuestos incluyen contribuciones de seguridad social.

15. Las cifras para 2006 indican que los ingresos fiscales se han mantenidos constantes como proporción del PIB. En tanto que los ingresos tributarios han continuado desempeñándose bien, impulsadas por un robusto crecimiento económico durante el último año, el excedente operativo de las empresas públicas experimentó una caída dramática relacionada con la marcada alza de los precios del petróleo y la creciente competencia en el mercado de telecomunicaciones. Del lado del gasto, la factura de salarios públicos incrementó moderadamente en 2006 y hubo un marcado incremento en préstamos netos (principalmente por el instituto de pensiones del magisterio, INPREMA). No obstante, la disminución marcada del gasto de inversión pública, siguiendo una tendencia comenzada en 2005, evitó que se produjera un incremento pronunciado en el déficit fiscal, el cual se mantuvo en 2 por ciento del PIB.

Cuadro 4. Composición de los Ingresos del Gobierno Central

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Diferencia 2002-2006
	porcentajes del PIB							
Total ingresos y concesiones	18.7	19.9	19.4	19.6	20.3	20.5	20.5	2.1
Ingreso Corriente	17.7	18.2	18.3	18.5	19.2	19.1	19.1	1.5
Ingreso Tributario	16.4	16.2	15.9	16.3	17.1	17.0	18.1	2.2
Impuestos Directos	3.5	3.8	3.7	3.9	4.6	4.9	5.6	1.9
del cual: Impuesto sobre la Renta	3.5	3.7	3.7	3.7	4.2	n.d.	5.4	1.7
Impuesto Indirectos	12.8	12.4	12.2	12.4	12.5	12.1	12.6	0.3
Bienes y Servicios	10.5	10.0	10.2	11.1	11.1	10.7	11.2	1.0
o/w Impuesto sobre Ventas	5.8	5.4	5.5	6.0	6.1	6.1	7.6	2.2
Comercio Internacional	2.3	2.5	2.0	1.4	1.4	1.4	1.4	-0.6
Importaciones	2.3	2.5	2.0	1.4	1.4	1.4	1.4	-0.6
Exportaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ingreso No tributario (incluye ingreso interés)	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	1.2	1.1	0.1
Transferencias	0.6	1.1	1.4	1.3	1.3	0.9	0.6	-0.8
Ingreso de Capital	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	-0.1
Concesiones	1.0	1.8	1.1	1.1	0.9	1.3	1.7	0.7

Fuente: SEFIN y FMI, 2005 Informe Consulta Artículo IV

La Evolución de los Ingresos del Gobierno Central

16. Los ingresos fiscales han mejorado significativamente durante los últimos tres años, tanto en términos de montos totales cobrados, como en crear una estructura más equitativa y menos distorsionada. Los ingresos fiscales del Gobierno Central incrementaron 2.2 por ciento del PIB entre 2002 y 2006. Aunque parte de esta mejora se atribuye al clima de crecimiento relativamente favorable que prevaleció durante este período, los esfuerzos del gobierno en reformar el sistema fiscal también han jugado un rol importante en este resultado. El incremento en ingresos fiscales se produjo en su mayor parte por incrementos en los impuestos directos.³ Este cambio de impuestos indirectos a directos mejora el impacto distributivo del sistema fiscal. Asimismo es notable que entre las diferentes categorías de ingresos fiscales indirectos, el monto cobrado por el impuesto de valor agregado ha incrementado, en tanto que se ha visto disminuida la dependencia en impuestos a las importaciones. Este cambio de tarifas a la importación, que

3. Las principales fuentes de ingresos tributarios en Honduras, listadas en menor orden de importancia, son el impuesto de ventas de valor agregado, (IVA), el impuesto a la renta, impuesto al consumo selectivo y el impuesto sobre importaciones.

inhiben el comercio, a un impuesto de valor agregado generalmente es considerado un acontecimiento positivo en términos de reducir el nivel de distorsión inducido por el sistema impositivo.

17. Un tema de preocupación, por otra parte, es la reducción observada en transferencias al Gobierno Central, que refleja en parte la debilitación financiera de las principales empresas públicas, ENEE y HONDUTEL. Esta reducción también refleja cambios en la aplicación del Impuesto sobre la Renta en las ganancias netas de HONDUTEL, de manera que ahora una mayor parte de las ganancias se están canalizando al gobierno central a través del impuesto.

Cuadro 5. Honduras: Composición Económica de Gastos del Gobierno Central
(En porcentaje del PIB)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
					<i>Real</i>						Presup.
Total Ingresos	17.4	19.3	20.0	18.7	19.9	19.6	19.6	20.3	20.5	21.4	20.7
Total Gastos	20.0	20.4	23.6	24.4	25.2	24.3	25.2	23.3	23.1	22.5	22.7
Gastos Corrientes	15.1	14.6	15.8	16.4	17.6	18.1	19.2	17.4	17.9	18.6	18.5
Sueldos y Salarios	6.1	6.9	8.0	8.9	10.0	10.7	10.5	10.0	9.6	9.8	10.2
Bienes y Servicios	2.5	2.0	2.1	2.7	2.8	2.4	2.6	2.2	2.7	2.8	3.1
Interés	3.4	2.8	2.2	1.6	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.0
Deuda Doméstica	1.6	0.8	0.8	0.4	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4	0.4
Deuda Externa	1.8	2.0	1.5	1.2	0.9	0.9	0.9	0.8	0.7	0.8	0.6
Transferencias Corrientes	3.0	2.9	3.5	3.2	3.6	3.8	4.9	3.9	4.3	4.8	4.2
Gastos de Capital	4.5	5.8	5.9	6.6	6.8	5.0	5.4	5.9	5.3	4.0	4.3
Formación de Capital Fijo	2.7	3.2	2.7	2.7	2.9	2.3	2.3	2.6	2.0	1.8	2.5
Transferencias de Capital	1.8	2.6	3.2	3.9	3.9	2.8	3.2	3.3	3.3	2.3	1.8
Préstamos Neto	0.4	0.0	1.9	1.4	0.8	1.2	0.6	0.1	0.0	-0.1	0.0
Balance Primario	0.8	1.7	-1.4	-4.0	-4.0	-3.6	-4.4	-1.8	-1.3	-0.3	-1.0
Balance General	-2.6	-1.1	-3.6	-5.6	-5.2	-4.8	-5.6	-3.1	-2.6	-1.0	-2.0
Financiamiento Externo Neto	1.7	2.1	5.4	2.0	4.0	1.8	2.4	4.2	2.4	1.6	2.0
Financiamiento Doméstico Neto	1.0	-1.0	-1.8	3.6	1.2	2.9	3.2	-1.1	0.2	-0.6	0.0

Notas: Cifras expresadas en base de caja. Total de Ingresos incluye concesiones. Total de Gastos incluye Préstamos Neto.
Fuente: Secretaría de Finanzas.

La Evolución de los Gastos del Gobierno Central

18. Composición Económica de los Gastos Públicos. Los gastos totales del Gobierno Central (excluyendo préstamos netos) han permanecido relativamente estables como proporción del PIB desde 2000, cuando se completó el último PER. No obstante, existen algunos cambios importantes en la composición económica de los gastos del Gobierno Central para ese período. Los más notables son: (i) la reducción de pagos de intereses, (ii) reducción en la inversión pública, y (iii) el incremento en tamaño de la factura salarial del Gobierno Central (de 8.9 por ciento del PIB a 9.8 por ciento). La reducción de la inversión pública observada desde 2000 en parte refleja una normalización del gasto de inversión pública después del alza en actividades de reconstrucción por el Huracán Mitch. (La reducción en inversión pública, que estuvo particularmente pronunciada en 2006, también refleja dificultades de implementación.) El

incremento en la factura de salarios públicos, por otra parte, representa una preocupación, tanto desde el punto de vista de mantener el balance fiscal como de la eficiente asignación de recursos.

19. La Factura Salarial del Sector Público. Entre los resultados que mas resaltan del PER anterior (2001) estaba la creciente tendencia de la factura salarial del Sector Público entre 1996 y 2000, que se debió básicamente a los significativos incrementos salariales legislados bajo regímenes de empleo separados (Estatutos) que principalmente se aplican a los maestros y los trabajadores del Sector Salud. Desde entonces, la factura salarial se ha incrementado aun más – del 8.9 por ciento del PIB en 2000 a 9.8 por ciento en 2006 – aunque la mayor parte de ese incremento se llevó a cabo durante 2001-2002. La evolución de la factura salarial del Sector Público es dominada por el Sector Educación, ya que los maestros representan cerca de las dos terceras partes del empleo total del Gobierno Central. La limitada información disponible sobre salarios del Sector Público y el empleo, sugieren que el crecimiento en las tasas salariales reales de los trabajadores del Sector Salud y otros servidores públicos se había nivelado entre 2002 y 2006. Para los maestros, sin embargo, la tasa salarial real se incrementó en un estimado del 18 por ciento entre 2002 y 2006, reflejando la comparativa fuerza de este sector en términos de organización política. Asimismo explica por qué los salarios del Sector Público parecen exceder los del Sector Privado por un gran margen en Honduras en comparación a otros países de Latino América; Cuadro 6. (De los 16 países en América Latina y el Caribe, listados en rango de orden descendiente a la relación de salarios del Sector Público con los del Sector Privado, Honduras ocupó la 4ta posición en 2005.)

Cuadro 6. Relación de Salarios del Sector Público a Privado en América Latina

	1990	1999	2005
Argentina	na	1.29	1.21
Bolivia	1.17	1.27	1.61
Brasil	1.78	1.89	1.91
Chile	na	1.35	1.45
Colombia	1.56	1.97	1.94
Costa Rica	1.66	1.73	1.73
Ecuador	1.46	1.46	1.81
El Salvador	1.77	1.73	1.91
Guatemala	1.92	1.55	1.87
Honduras	1.96	1.53	1.88
México	1.39	1.44	na
Nicaragua	1.06	1.67	na
Panamá	1.68	1.58	1.87
Paraguay (Asunción)	1.55	1.44	1.76
Perú	na	1.21	1.37
República Dominicana	na	1.33	1.21
Uruguay	1.11	1.37	1.64
Venezuela	1.05	1.28	1.66
<i>Promedio</i>	1.51	1.50	1.68

Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina, 2006", Cuadro 24. Nota: Estas relaciones se derivan de dividir el salario público promedio por el salario del Sector Privado, donde ambos son expresados como múltiplos de la línea de pobreza por cápita.

20. Composición Sectorial del Gasto Público. El cambio más notable en la composición sectorial del gasto del Gobierno Central durante la última década ha sido el incremento en gasto del Sector Social. El sector que ha exhibido el mayor incremento en gasto es Educación, cuya proporción del PIB más que se duplicó; del 3.2 por ciento a finales de los 1990s a 7.3 por ciento en 2003-2005. El gasto en Salud asimismo exhibió un incremento considerable durante este período, del 2 por ciento del PIB a 3.3 por ciento. El gasto público en ambos sectores se vio fuertemente alentado por la cooperación externa después de huracán Mitch y bajo la Iniciativa HIPC, que vinculó la provisión de alivio de la deuda a un incrementado gasto público en programas para reducir la pobreza, que en gran parte han tendido a orientarse más hacia los sectores sociales.

Cuadro 7. Honduras: Composición por Sector del Gasto del Gobierno Central

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	<i>como porcentaje del PIB</i>										
Total Gastos	21.5	20.2	20.0	20.4	23.6	24.4	25.2	24.3	25.2	23.3	23.1
Servicios Públicos Generales	2.7	3.0	2.8	4.1	4.0	4.8	4.7	3.3	2.4	3.1	3.8
Defensa y Orden Público	1.8	1.9	1.9	1.7	1.8	2.4	2.5	2.7	2.6	2.5	1.4
Servicios Sociales	6.3	5.8	5.5	6.0	7.5	8.5	9.3	9.8	11.6	10.9	10.7
Educación	3.3	3.2	3.1	3.6	4.5	5.2	6.0	6.2	7.3	7.3	7.2
Salud	2.4	2.0	1.9	1.8	2.4	3.1	3.1	3.3	4.0	3.4	3.2
Protección Social	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2
Servicios Económicos	4.6	4.4	4.6	4.7	4.6	4.6	4.7	5.2	6.1	4.5	5.0
Otros	5.3	3.8	3.8	2.8	4.2	3.0	2.0	2.4	1.8	1.3	1.2
o/w Interés Deuda Pública	3.8	3.5	3.4	2.8	2.2	1.6	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2
Fondos y Programas Especiales	0.8	1.3	1.4	1.1	1.6	1.1	1.8	0.9	0.8	1.1	1.0
FHIS	0.5	1.0	1.1	0.8	1.3	0.7	1.6	0.7	0.6	0.7	0.8
PRAF	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.4	0.2
<i>Memo Item: Universidades Pub.</i>	<i>0.7</i>	<i>0.7</i>	<i>0.7</i>	<i>0.9</i>	<i>1.0</i>	<i>1.1</i>	<i>1.0</i>	<i>1.1</i>	<i>1.1</i>	<i>1.1</i>	<i>1.1</i>
	<i>como porcentaje del total de Gastos del Gobierno Central</i>										
Total Gastos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Servicios Públicos Generales	12.4	14.9	13.8	20.2	17.1	19.6	18.7	13.8	9.6	13.2	16.3
Defensa y Orden Público	8.6	9.3	9.5	8.3	7.5	10.0	10.1	11.1	10.2	10.5	6.3
Servicios Sociales	29.5	28.8	27.5	29.6	31.8	34.9	37.0	40.3	45.8	46.7	46.2
Educación	15.5	16.0	15.4	17.5	19.1	21.5	24.0	25.6	29.0	31.4	31.1
Salud	11.2	9.7	9.4	9.0	10.0	12.6	12.2	13.6	15.9	14.4	14.1
Protección Social	1.1	1.5	1.2	1.5	1.2	0.7	0.8	1.1	0.8	0.9	1.1
Servicios Económicos	21.3	21.8	23.0	23.2	19.3	19.0	18.8	21.5	24.1	19.2	21.6
Otros	24.6	18.6	19.1	13.5	17.7	12.2	8.1	9.7	7.0	5.7	5.2
o/w Interés Deuda Pública	17.5	17.1	17.0	13.7	9.4	6.6	4.8	4.9	4.8	5.4	5.3
Fondos y Programas Especiales	3.6	6.6	6.9	5.2	6.6	4.4	7.3	3.7	3.3	4.7	4.3
FHIS	2.1	4.8	5.3	4.0	5.7	3.0	6.4	2.8	2.5	3.1	3.4
PRAF	1.5	1.9	1.6	1.2	0.9	1.4	1.0	1.0	0.8	1.6	0.9

Notas: Las cifras representan gastos reales basados en efectivo. El gasto de las universidades públicas no se incluye en los totales del sector.
Fuente: Secretaría de Finanzas.

21. Composición Institucional del Gasto Público. Las dos entidades presupuestales más grandes del Sector Público son las Secretarías de Educación y de Salud, que juntas contabilizan cerca de la mitad del gasto total del Gobierno Central. Asimismo son las dos entidades que se

han expandido más desde finales de los 1990s. Otras dos entidades que han visto significativamente incrementada su proporción del presupuesto total desde principios de esta década son la Secretaría de Gobernación y Justicia, y la Secretaría de Seguridad, reflejando la creciente preocupación en Honduras por el crimen y la seguridad pública. Al mismo tiempo, hay una pronunciada caída en las proporciones de gastos de las secretarías ‘económicas’ (Agricultura, Comercio y Obras Públicas) que puede estar asociada con la tendencia en descenso de la inversión pública después de concluir las actividades de reconstrucción del Huracán Mitch.

Cuadro 8. Rango de Puntuación de Eficiencia del Gasto Público en Educación y Salud

Promedio de Puntuaciones de Eficiencia en Educación				Promedio de Puntuaciones de Eficiencia en Salud			
<i>Orientada en Insumos</i>		<i>Orientada en Resultados</i>		<i>Orientada en Insumos</i>		<i>Orientada en Resultados</i>	
Uruguay	0.97	Uruguay	0.97	Trin. & Tob.	0.89	Chile	0.98
Rep. Dominicana	0.80	Argentina	0.75	Chile	0.88	México	0.96
Guatemala	0.70	Barbados	0.72	México	0.79	Trin. & Tob.	0.95
El Salvador	0.66	Panamá	0.70	Rep. Dominicana	0.78	Panamá	0.95
Chile	0.63	Chile	0.67	Guatemala	0.71	Uruguay	0.94
Perú	0.62	México	0.67	Perú	0.71	Barbados	0.94
Trin. & Tob.	0.62	Trin. & Tob.	0.67	Jamaica	0.70	Jamaica	0.94
Argentina	0.61	Perú	0.66	Ecuador	0.69	Costa Rica	0.93
Brasil	0.60	Brasil	0.66	Brasil	0.69	El Salvador	0.93
México	0.57	Jamaica	0.63	Honduras	0.68	Honduras	0.92
	<i>Media de la Muestra</i>			Paraguay	0.68	Argentina	0.91
Paraguay	0.52	Paraguay	0.61	Costa Rica	0.67	Perú	0.91
Colombia	0.52	Rep. Dominicana	0.61		<i>Media de la Muestra</i>		
Panamá	0.52	Guyana	0.61	Venezuela	0.66	Nicaragua	0.90
Nicaragua	0.52	Bolivia	0.60	El Salvador	0.66	Brasil	0.90
Guyana	0.51	Colombia	0.58	Nicaragua	0.65	Ecuador	0.88
Bolivia	0.50	Costa Rica	0.56	Haití	0.65	Guyana	0.87
Honduras	0.50	El Salvador	0.55	Bolivia	0.63	Colombia	0.86
Costa Rica	0.49	Honduras	0.53	Colombia	0.62	Rep. Dominicana	0.85
Jamaica	0.44	Nicaragua	0.47	Guyana	0.60	Paraguay	0.84
Barbados	0.36	Guatemala	0.47	Barbados	0.58	Venezuela	0.84
Ecuador	nd	Ecuador	nd	Panamá	0.55	Guatemala	0.81
Venezuela	nd	Haití	nd	Uruguay	0.55	Bolivia	0.75
Haití	nd	Venezuela	nd	Argentina	0.50	Haití	0.57

Fuente: Anexo A.

22. La Eficiencia del Gasto del Sector Social en Honduras. La mayor parte del crecimiento en el gasto de los sectores de Educación y Salud desde 1998 consiste de crecientes gastos en sueldos y salarios. Ambos sectores están bien organizados y son poderosos políticamente, tanto así que gran parte de este incremento en gasto se traduce en mayores salarios reales sin evidencias de mejoras en los servicios. Este resultado se refleja en la ineficiencia de los gastos públicos en Honduras. Investigaciones recientes del Banco Mundial (basadas en datos comparativos a nivel mundial desde 1996 a 2002), sugieren que la eficiencia del gasto social público es inferior en Honduras que en otras partes de la región – de los 23 países en rango descendente en orden de eficiencia, Honduras clasifica cerca del final en términos de eficiencia

del gasto en Educación,⁴ y cerca de la media en eficiencia de gasto en Salud. Otra investigación del Banco Interamericano de Desarrollo que extendió este análisis para medir la eficiencia del gasto público en términos de indicadores de desempeño de desarrollo global, asimismo encontró que Honduras clasifica muy por debajo del promedio regional y de las puntuaciones medianas de eficiencia. Estos resultados sugieren que hay mucho espacio para mejorar la eficiencia del gasto público en Honduras, particularmente en Educación.

El Sistema de Pensiones en Honduras

23. Honduras tiene cinco institutos públicos de seguridad social que proveen pensiones bajo varios esquemas de retenciones que sirven a los empleados del Sector Privado (IHSS), maestros (INPREMA), personal de la universidad nacional (INPREUNAH), miembros de las fuerzas armadas y de seguridad (IPM) y el resto de los servidores civiles (INJUPEMP). Si bien en 2001 el PER de Honduras no identificó el sistema de pensiones como una fuente obvia de riesgo fiscal, varios acontecimientos y reformas desde entonces así como las experiencias mixtas con sistemas de pensiones en países vecinos, sugieren que estos institutos merecen un vistazo más de cerca.

24. Los cinco institutos presentan considerable diversidad en términos de tamaño y parámetros de pensiones. Por ejemplo, el más grande (IHSS) cuenta con más de 500,000 miembros afiliados, en tanto que el más pequeño (INPREUNAH) cuenta con menos de 6,000 afiliados. Asimismo, el período de contribución mínima para ser elegible para una pensión varía de 10 años (INPREMA e INJUPEMP) a 24 años (INPREUNAH), y la tasa de contribución total varía del 3.5 por ciento del salario base (IHSS) al 24 por ciento (IPM). Juntos, estos institutos cubren menos del 20 por ciento de la fuerza laboral económicamente activa. El riesgo interpuesto al Gobierno Central en términos de obligaciones fiscales contingentes asimismo varía considerablemente, medido por la distancia entre las actuales tasas de contribución y las tasas de contribución que permitirían que los diferentes sistemas de pensiones estuvieran balanceados financieramente bajo las actuales tasas de sustitución y otros parámetros de retiro. Dicho análisis concluyó que solamente se necesitarían pequeños ajustes en los casos de INPREUNAH e INJUPEMP para igualar las tasas de contribución actuales con las tasas de contribución de equilibrio, en tanto que el IPM parece contar con tasas de contribución reales muy por encima de su tasa de equilibrio. Sin embargo, eventualmente se necesitarán más ajustes importantes de parámetros en los otros dos institutos. Aunque se estima que la tasa de contribución de equilibrio del IHSS es solamente 15 por ciento, su tasa de contribución actual de 3.5 por ciento anda muy por debajo. O se necesitará aumentar la tasa de contribución en forma significativa, o se necesitará una reducción adicional de los ya muy bajos beneficios ofrecidos por el IHSS para mantener al sistema solvente a largo plazo. INPREMA a su vez, ya cuenta con una tasa de contribución del 18 al 19 por ciento, pero sus beneficios de pensiones son tan generosos que requerirían una tasa de contribución del 30 por ciento para mantener el equilibrio financiero.

25. Insuficiencias en la actual tasa de contribución comparada con la tasa de equilibrio, señalan un desequilibrio actuarial que eventualmente resultará en apuros financieros y fiscales. Esto no se traduce necesariamente en problemas inmediatos de flujo de caja, no obstante, ya que la mayoría de los institutos provisionales también tiene reservas acumuladas que ganan un

4. Honduras clasifica en 17 de 20 usando la medida de eficiencia del gasto público orientada a insumos en Educación y 18 de 20 usando la medida orientada a resultados; consultar el Cuadro 2.12 en el Capítulo II.

retorno a las que se puede tener acceso en el evento de un déficit operativo. Cuando se toman en cuenta estas reservas, un análisis de simulación descubrió que aunque los cinco institutos de pensiones presentan un déficit actuarial a largo plazo, la mayoría cuenta con suficientes reservas de capital para evitar la bancarrota en por lo menos los próximos 10 a 15 años. Una excepción posiblemente es el instituto de pensiones del magisterio, INPREMA, que enfrentará problemas mucho antes (dentro de 8 años) en el evento que los maestros se vean motivados a pensionarse a una edad más temprana que en el pasado, como parte de una estrategia para reducir la factura salarial de los maestros.

26. Con respecto a los tres pequeños institutos de pensiones (INPREUNAH, INJUPEMP e IPM) no se espera que generen importante déficit operativo en los próximos 15 años. Sin embargo, para los dos institutos más grandes (IHSS e INPREMA) si se proyecta que empiecen a generar un déficit dentro de este horizonte de tiempo. Esto inquieta desde el punto de vista fiscal en general. Una vez que estos institutos comiencen a generar déficit, se verán obligados a vender activos, en lugar de contribuir a financiar el déficit gubernamental generado en otros sectores. INPREMA aparentemente ya opera con déficit, en tanto que para el IHSS se proyecta que comience a generar déficit en sus cuentas de pensiones dentro de 5 años. Aunque este déficit inicialmente permanece pequeño, necesita ser abordado de manera oportuna antes que se convierta en una seria carga fiscal.

Cuadro 9. Parámetros Clave de los Institutos de Seguridad Social en Honduras, 2006

	IHSS	INPREMA	INPREUNAH	INJUPEMP	IPM
Número de Contribuyentes	527,336	63,062	5,503	51,654 (+) 28,654 Post-ref.	3,909 Pre-reforma Post-ref.
Edad promedio (años)	32	38	45	N/D	35
Sueldo mensual promedio (en 2006, Lps.)	3,871 Lps	9,613 Lps	12,709 Lps	N/D	9,990 Lps
Edad de Retiro – mínima (voluntaria) máxima (obligatoria)	65 m./60 f. (años) N/D	50 años 60	58 años 70	58 años 65	-- -- 50 – 58 años --
Periodo de Contribución Mínimo	180 meses	120 meses	300 meses	10 años	18 años 22 – 25 años
Tasa de Contribución (% de salario base) Del cual:	3.5%	19.0% Pública 18% Privada 7.0% 7.0% 12% 11% 0% 0%	19%	19%	20%
Contribución del Empleado	1.0%	7.0%	7%	7%	9%
Contribución del Empleador	2.0%	12%	12%	11%	11%
Otra Contribución	0.5%	0%	0%	0%	0%
Tasa de Contribución de Equilibrio	≈ 15%	≈ 30%	≈ 20%	≈ 20%	≈ 20%
Salario Máximo como base para pensión	4,800 Lps	Ningún límite	Ningún límite	Ningún límite	Ningún límite
Tasa de Sustitución (como función de años de servicio) Base de cálculo: promedio de	40%+ 1%*(años) últimos 180 salarios	3% * (años) últimos 36 salarios	2.75%* (años) últimos 36 salarios	2.75%* (años) últimos 36 salarios	54%+3%* (años) últimos 60 salarios
Pensión mínima	50% último salario	1,000 Lps.	65% de base	250 Lps.	-
Pensión máxima	80% último salario	90% de base	95% de base	90% de base	95%-100% de base
Pensión indexada con inflación?	Si	Si; sujeta a informes actuariales y aprobación de SEFIN	Si; sujeta informes actuariales y aprobación de la CNBS	Si; sujeta a informes actuariales y aprobación de la CNBS	Si; sujeta a informes actuariales y aprobación de la CNBS
Número de contribuciones por año	12	12	13	12	12
Número de beneficiarios por año	14	14	14	14	14

Notas: (+) "Pobreza, seguridad social y desarrollo humano en Honduras" por Yesenia Martínez (2002). (*) la tasa de sustitución en la post reforma del IPM varía de [65% del salario base + 3%*por años contribuidos] para nuevos afiliados a [58%+4%*(años)] para oficiales del ejército y [60%+3%*(años)] para antiguos auxiliares.

Cuadro 10. Estimado de Evolución de Ingresos y Capital de los Institutos de Seguridad Social en Honduras

<i>Institución</i>	<i>Año estimado cuando ocurrió el primer déficit operativo</i>	<i>Año estimado cuando al posición capital neta se volvió negativa</i>
IHSS		
Caso Base	2012	2024
Alternativa I	2008	2017
Alternativa II	2010	2020
INPREMA		
Alternativa IA	2007	2023
Alternativa IB	2007	2025
Alternativa IIA	2007	2015
Alternativa IIB	2007	2016
INPREUNAH		
Alternativa I	2007	> 2022
Alternativa II	> 2022	> 2022
Alternativa III	> 2022	> 2022
IPM		
Pre-reforma	2007	2014
Simulación I	> 2026	> 2026
Simulación II	2021	> 2026
INJUPEMP	N/A	N/A

Notas: Todas las simulaciones presumen una población estacionaria y una masa de salario constante, y que la tasa de retorno sobre reservas de capital es del 4 por ciento en términos reales. Los presuntos específicos por instituto son:

- **IHSS**
 - Caso Base supone que los afiliados actuales han contribuido al IHSS durante 50 por ciento de su vida de trabajo desde los 18 años de edad hasta la fecha, y asimismo contribuirán el 50 por ciento durante el resto de su vida de trabajo hasta su retiro
 - Alternativa I supone que los beneficios al llegar el retiro serán del 100 por ciento más en el caso base
 - Alternativa II supone que los beneficios al llegar el retiro serán el 50 por ciento más que en el caso base.
- **INPREMA**
 - Alternativas I (A y B) suponen que los afiliados esperan hasta que cumplen 60 años de edad para retirarse, en tanto que las Alternativas II (A y B) suponen que los afiliados se retiran cuando cumplen los 53 años de edad.
 - Alternativas A (I y II) suponen que la base de salario para cómputo de pensiones no se ve afectada por el acuerdo PASCE, en tanto que las Alternativas B (I y II) suponen que aumenta por el monto completo.
- **INPREUNAH**
 - Alternativa I supone que la UNAH no aporta ninguna contribuciones como empleador
 - Alternativa II supone que UNAH aporta hasta el 100 por ciento de las contribuciones requeridas
 - Alternativa III supone que UNAH solamente aporta 36 por ciento de las contribuciones requeridas
- **IPM**
 - La simulación pre-reforma supone que los afiliados necesitan 18 años de servicio para retirarse
 - Simulación I supone que los afiliados necesitan tener 54 años de edad y 25 años de servicio para retirarse, en tanto que la Simulación II presume que solamente necesitan 25 años de servicio para retirarse.
 - La simulación pre-reforma supone 12 contribuciones por año y solamente 11 por ciento de la contribución gubernamental, en tanto que las Simulaciones I y II suponen 13 contribuciones por año y una contribución gubernamental del 13 por ciento en 2007, 14 por ciento en 2008 y 15 por ciento en 2009.

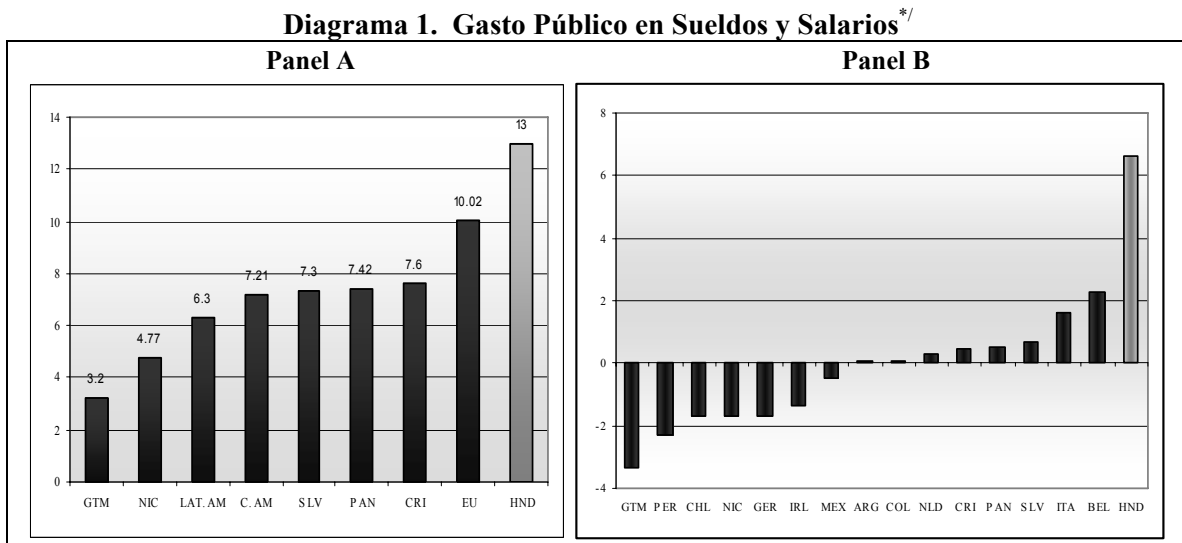
C. Reforma Fiscal y Crecimiento Económico

27. Aunque el desempeño de crecimiento de la economía hondureña ha mejorado significativamente durante los últimos cinco años, no es motivo de complacencia. Las recientes tasas de crecimiento de Honduras han sido comparables a las observadas en el resto de la región latinoamericana, y por lo tanto, probablemente reflejan un clima económico en general favorable, en lugar de una reducción importante de las barreras al crecimiento que anteriormente han existido en Honduras. Por ende, la necesidad de concentrarse en acciones de implementación para remover estas barreras permanece muy presente en la agenda, ya que el crecimiento sostenido será necesario si Honduras quiere avanzar más de lo alcanzado hasta ahora en la reducción de la pobreza. Este tema fue analizado en el Informe DPR Honduras 2004 que descubrió que el crecimiento comparativamente lento de Honduras en el pasado se debió más por falta de crecimiento del factor productividad en lugar de insuficiente inversión de capital. Además, identificó cuatro determinantes de crecimiento donde Honduras se encontraba rezagada en su desarrollo en comparación con los demás países en desarrollo, principalmente en el desarrollo de capital humano, desarrollo de infraestructura pública, desarrollo del mercado financiero (todos los cuales están correlacionados positivamente con el crecimiento), y el tamaño general del consumo gubernamental (que está correlacionado negativamente con el crecimiento).

28. Se ha avanzado en los últimos cinco años en controlar la situación fiscal que ha sido positivo desde una perspectiva de crecimiento. Sin embargo, la manera en que se redujo el déficit fiscal motiva cuestionamientos, tanto desde la perspectiva de crecimiento como desde una perspectiva de sostenibilidad. Como se indicó anteriormente, gran parte de la reducción del déficit fiscal desde 2002 se logró al incrementar los ingresos, en lugar de reducir gastos. Al grado en que los gastos de consumo del gobierno estén correlacionados negativamente con el crecimiento, conforme a lo indicado en anteriores investigaciones, posiblemente se ha perdido una oportunidad para promover un crecimiento más rápido al concentrarse en la movilización de ingresos para reducir el déficit fiscal. Por otro lado, al grado en que los gastos del gobierno se mantuvieron estables en cumplimiento con los principios de la iniciativa HIPC (que requieren reemplazar el alivio de deuda otorgado bajo la iniciativa por mayores gastos anti-pobreza), el efecto negativo sobre el crecimiento económico puede haber sido compensado por un efecto positivo en términos de una mejor distribución de recursos. Otra faceta de la investigación empírica ha investigado el vínculo entre la composición de ajustes fiscales y el sostenimiento de la reforma. Esta literatura concluye que una reforma fiscal exitosa es más fácil de sostener a través del tiempo si depende principalmente de reducciones de los gastos en lugar de incrementos en los ingresos; véase el párrafo 3.21. Estos resultados arrojan algunas dudas sobre la permanencia de las reformas fiscales anteriores de Honduras, que principalmente dependían de incrementos en ingresos.

29. Aunque recientes ajustes fiscales han favorecido incrementos en ingresos, el Sector Público no tiene un tamaño demasiado grande. Si bien Honduras sobresale como uno de los sectores públicos no financieros más grandes en relación al PIB en América Central y Latina, no es particularmente grande en comparación a otras economías en el mundo después de controlar por las diferencias en los niveles de ingresos per cápita.

Donde Honduras si sobresale, sin embargo, es en términos de la composición de su gasto público no-financiero, el cual exhibe un alto nivel de gasto de capital y un muy alto nivel de la nómina salarial pública. Después de controlar por las diferencias de ingresos per cápita, Honduras presenta la nómina salarial pública más grande de todos los países en la muestra de países analizados; véase Diagrama 1.⁵



*Nota: */* Todas las cifras expresadas como porcentaje del PIB

Fuente: Propios Cálculos basados en los Informes del Personal de Consultas Artículo IV del FMI

30. A fin de explorar el impacto potencial de posibles reformas fiscales sobre el crecimiento económico en Honduras, se llevó a cabo un análisis econométrico con la ayuda de un modelo empírico desarrollado por Gupta et al (2005) que relaciona el crecimiento PIB con varios indicadores fiscales. Dos resultados importantes surgen de este análisis: primero, las reformas fiscales puede resultar en un crecimiento significativamente más rápido para Honduras a largo plazo.⁶ Segundo, de todos los diferentes componentes del gasto fiscal, la principal barrera que impide el rápido crecimiento es el alto nivel de sueldos y salarios. Estos resultados son relativamente sólidos, en vista de que continúan aplicándose bajo un número de diferentes especificaciones y supuestos que incluye (i) cambios en los supuestos fundamentales usados en los modelos econométricos, (ii) cambios en los grupos de referencia, y (iii) ajustes por un potencial subestimado del PIB de hasta 30 por ciento.

5. El Panel A a la izquierda del Diagrama 1 compara el tamaño de sueldos y salarios públicos, como porción del PIB, en diversos países y grupos de países, en tanto que el Panel B representan las proporciones de sueldos y salarios públicos como desviaciones de la predicción lineal basada en niveles de ingresos per cápita.

6. De acuerdo con los cálculos econométricos detallados en el Capítulo III (párrafo 3.31), el crecimiento PIB se puede incrementar en unos 2.4 puntos porcentuales si las autoridades tienen éxito en alinear los gastos públicos de sueldo y salarios como porción del PIB al promedio observado en otros países centroamericanos. Este estimado probablemente esté del lado alto. Cuando todas las variables de gastos públicos en Honduras se ajustan a los niveles de referencia de América Central simultáneamente, el crecimiento PIB registra una modesta mejora de 0.5 punto porcentual.

31. Las siguientes recomendaciones surgen de este análisis:

- Honduras debe orientarse más hacia un enfoque de ajuste más equilibrado en futuras reformas fiscales, incluyendo también medidas de recorte de gastos, en lugar de concentrarse principalmente en incrementos de rentas, y al mismo tiempo buscando mejorar la eficiencia del gasto público.
- Al considerar reducciones de gastos, se sugiere concentrar en reducir el tamaño de la nómina salarial pública desde el punto de vista de aceleración del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza.

D. El Desafío de Cumplir con las Metas del Milenio

32. Honduras ha avanzado significativamente en mejorar sus indicadores sociales desde 1990, y quizá logre cumplir con varias de las MDMs (por ejemplo, las personas que viven con menos de \$1 por día y la tasa de mortalidad de infantes menores de 5 años) para 2015 si se mantiene el actual ritmo de progreso. No obstante, para mantener ese ritmo de avance, los gastos relacionados a las MDMs tendrán que crecer más rápidamente que el 3.9 por ciento de crecimiento real del PIB proyectado para Honduras a mediano y largo plazo. Las simulaciones llevadas a cabo con un modelo dinámico de equilibrio general, que vincula los gastos públicos a resultados sociales, indican que para poder cumplir con las MDMs para 2015, se tendría que incrementar el gasto público total en áreas relativas a las MDMs por encima del nivel de 2004 en 10.4 por ciento del PIB para 2015, o se tendría que incrementar la eficiencia global del gasto público en casi 89 por ciento en ese período.

33. Confrontados con dichos requisitos de alto gasto, este Informe ha analizado el espacio fiscal potencialmente disponible para que las autoridades hondureñas incrementen el gasto público en áreas relativas a las MDMs. Este análisis se concentra en cuatro alternativas para financiar dicho incremento en el gasto público: (i) más préstamos públicos, lo que implica incrementar el déficit fiscal primario, (ii) elevar el nivel de ingresos tributarios, (iii) eliminar subsidios mal focalizados para producir ahorro fiscal que puede ser reasignado a gastos relacionados a las MDMs, y (iv) generar ahorro fiscal a través de mejoras en la eficiencia de los gastos públicos. Los resultados más importantes del análisis se resumen a continuación:

34. Oportunidad de incrementar el déficit fiscal. No existe espacio significativo para incrementar el déficit fiscal primario en Honduras durante un período prolongado, sin poner en peligro la estabilidad macroeconómica o violar los objetivos de política pública. Un análisis del sostenimiento de la deuda presentado en el Anexo C concluye que si los flujos de financiamiento concesionario netos desde el extranjero así como el crecimiento PIB se mantienen a los recientes niveles históricos, entonces Honduras podrá permitirse un déficit fiscal primario tan alto como 2.3 por ciento del PIB, antes de que su relación de deuda pública (no concesionaria) exhiba una trayectoria inestable. Si Honduras asimismo estuviera preparada para contemplar un incremento significativo en las tasas de inflación doméstica para poder maximizar las rentas de señoreaje, podría elevar un poco más el déficit primario sostenible quizás a 3 por ciento del PIB. Sin embargo, resulta que este máximo nivel de déficit sostenible no está removido del actual déficit primario

exhibido en el sector público combinado durante 2001-2006, cuando promedió 2.9 por ciento del PIB.

35. Oportunidad de elevar los ingresos tributarios. Un estudio reciente del BID (Gómez Sabaini, 2005) identificó varias oportunidades para reformar el sistema tributario en Honduras para generar incrementos en rentas adicionales así como para mejorar la eficiencia, transparencia, e igualdad del sistema impositivo. La implementación de estas medidas tiene proyectada elevar los ingresos tributarios en cerca del 4 por ciento del PIB a largo plazo, relativo a la relación de impuestos de 2002 en alrededor del 16 por ciento del PIB. Desde entonces, los ingresos tributarios del Gobierno Central se incrementaron a cerca del 17.0 por ciento del PIB en 2005, dejando un margen adicional del 3 por ciento del PIB. Las perspectivas para aumentar los ingresos tributarios por encima de este nivel adicional parecen limitadas, por lo menos en el mediano plazo, considerando que Honduras ya exhibe la proporción de impuestos sobre PIB más alta de América Central y entre las más altas de América Latina.

Cuadro 11. Ingresos Tributarios del Gobierno Central en Latinoamérica & el Caribe

	2003	2004	2005	Promedio (2003-05)
Bolivia	17.8	20.7	25.7	21.4
Brasil	15.9	16.2	17.2	16.4
Colombia	16.9	17.7	17.3	17.3
República Dominicana	14.9	15.1	16.8	15.6
Ecuador	10.3	10.5	11.6	10.8
El Salvador	11.2	11.5	11.6	11.4
Guatemala	10.3	10.3	9.6	10.1
Guyana	28.9	33.1	32.9	31.6
Honduras	16.3	17.1	17.0	16.8
Jamaica	26.9	27.5	28.4	27.6
Nicaragua	15.0	15.5	16.4	15.6
Paraguay	10.2	11.9	11.8	11.3
Perú	13	13.3	13.8	13.4
Surinam	27.8	28.5	29.6	28.6
Promedios Regionales				
América Latina & el Caribe	16.8	17.8	18.6	17.7
Excluye a no Hispano parlantes	13.8	14.5	15.3	14.6
América Central	13.2	13.6	13.7	13.5

Fuente: FMI, Informes del Personal de Consulta Artículo IV y El Banco Mundial.

36. Oportunidades para reasignar gastos. Los subsidios del Sector Público actualmente ofrecidos en varios sectores, que totalizan aproximadamente un 3.5 por ciento del PIB, representan candidatos obvios para futuros recortes en los gastos. Muchos de estos subsidios están mal focalizados y por lo tanto, desperdiciados. Se estima que el gobierno puede ahorrarse entre 0.6 y 2.0 por ciento del PIB al focalizar mejor estos subsidios hacia los pobres; véase el Cuadro 20. Estos ahorros fiscales podrían ayudar a financiar la expansión de gastos prioritarios por un monto equivalente.

37. Oportunidades para mejorar la eficiencia del gasto público. Honduras generalmente clasifica por debajo de la mediana en comparaciones regionales de indicadores de eficiencia del gasto público. Esto sugiere que existe considerable campo para mejorar en este frente. Al implementar medidas que eleven las puntuaciones de eficiencia a nivel de los países localizados en el percentil 75 de la distribución de

puntuaciones de eficiencia, el análisis anterior descubrió que Honduras potencialmente podría incrementar su eficiencia del gasto público en 24 por ciento en Educación y alrededor del 5 por ciento en Salud; Anexo A. Sopesando estas posibles ganancias en eficiencia por el tamaño del gasto público en estos dos sectores (que representan un poco más del 10 por ciento del PIB), se produce un ahorro fiscal proyectado en aproximadamente 1.9 por ciento del PIB. Si se lograra aumentar en una proporción similar la eficiencia del gasto público en el resto del Gobierno Central (excluyendo el gasto en intereses), el ahorro fiscal global aumentaría por casi 4 por ciento del PIB.⁷

Cuadro 12. Fuentes Potenciales de Ahorro Fiscal para el Gobierno Central

	Niveles Actuales (2005)	Meta	Ahorro Fiscal Potencial
<i>Como porcentaje del PIB</i>			
Expandiendo el Sobre de Recursos			<u>3.0</u>
mediante:			
Mayores Ingresos Tributarios	17.0	20.0	3.0
Mayor Déficit Primario	2.6	2.6	0.0
Reducir Gastos			<u>4.6 – 6.0</u>
mediante:			
Reducción de subsidios públicos	3.5	1.5 – 2.9	0.6 – 2.0
Mayor Eficiencia en Gasto Educ./Salud	10.4	8.5	1.9
Mayor Eficiencia en otros gastos	11.5	9.4	2.1

Fuente: párrafos 4.22-4.33, Volumen II, Capítulo IV

38. El análisis anterior de sostenimiento de la deuda y los otros ejercicios de referencia internacional producen un ahorro fiscal total de 7.6 a 9.0 por ciento del PIB; Cuadro 12. Esto reduciría la brecha global de recursos para financiar los gastos adicionales necesarios para cumplir con las MDMs a aproximadamente 1.4 a 2.8 por ciento del PIB. Aunque esto representa una reducción significativa, la restante brecha de recursos aun presenta un fuerte desafío. Aun así, sería aconsejable que las autoridades se propusieran por lo menos lograr estos ahorros fiscales potenciales a fin de estar más cerca de las metas MDM que siguiendo con los supuestos de línea de base.

7. Estos cálculos de potenciales ahorros fiscales producidos por mejoras a la eficiencia probablemente sobre-estiman las ganancias actuales que Honduras puede de manera realista anticipar a corto y mediano plazo. En principio, ahorros fiscales de esta magnitud solamente son posibles si las autoridades tienen libertad de reasignar recursos de cualquier manera. En la práctica, sin embargo, las autoridades se ven limitadas por restricciones constitucionales (ej., transferencias municipales obligatorias), tratados internacionales (ej., que rigen los pagos de servicio de la deuda) y sindicatos fuertes (ej., médicos y maestros), que severamente restringen su flexibilidad en reasignar recursos de manera más eficiente. Aunque estos resultados de simulación no pretenden servir como base para recomendaciones políticas concretas, son útiles para propósitos heurísticos y para motivar el debate.

39. Las principales recomendaciones de este análisis son:

- No permitir que el déficit fiscal primario se incremente por encima del nivel alcanzado en 2006 (2.6 por ciento del PIB) a fin de evitar un crecimiento que desestabilice la deuda pública.
- Implementar las reformas fiscales restantes identificadas en los estudios del BID.
- Reducir o eliminar los subsidios mal focalizados actualmente ofrecidos en los sectores de electricidad, combustible, transporte y telecomunicaciones; conforme a lo recomendado en el Capítulo VIII de este Informe.
- Implementar reformas que aumenten la eficiencia, especialmente en Educación, donde Honduras exhibe las más notorias deficiencias en eficiencia. (Medidas específicas para mejorar la eficiencia en los sectores de Educación, Salud y Transporte se proveen en los respectivos capítulos.)

E. Demanda de la Educación y Salarios de Maestros

40. La Sección B mostró que los salarios del Sector Público en Honduras son extremadamente altos conforme a estándares regionales, y que en gran parte se debe al rápido incremento en sueldos de maestros, quienes están muy bien organizados y son políticamente poderosos. El acuerdo alcanzado con el Colegio Magisterial en agosto de 2006 pretende elevar aun más los sueldos de los maestros. La Sección C, a su vez, descubrió que el alto nivel de sueldos públicos en Honduras representa uno de los más importantes obstáculos fiscales del crecimiento económico. Estos resultados argumentan fuertemente a favor de contener el crecimiento de los sueldos de maestros en Honduras. Honduras es asimismo un país de rápido crecimiento demográfico, sin embargo, y con muy bajos niveles promedio de logro escolar (otro determinante clave de crecimiento). Para satisfacer la rápidamente creciente demanda de Educación, será necesario expandir la oferta de servicios educativos por un monto conmensurable. Esto requerirá un incremento en servicios de maestros, que inevitablemente presionarán más la factura de salarios públicos. Esta sección pretende descifrar cuánto gastos público adicional es necesario en Educación debido al incremento estimado en la demanda de educación estimada durante la próxima década, y cuánto gasto adicional resultará del reciente acuerdo con los maestros, irrespectivo de cualesquier cambio en la oferta o calidad de servicios de maestros. Se concluye recomendando una serie de medidas que podrían mitigar el impacto fiscal del acuerdo salarial de los maestros de agosto de 2006 y mejorar la calidad de la enseñanza en Honduras.

41. El logro escolar medio ha crecido gradualmente en Honduras durante por lo menos medio siglo. De 3 años del cohorte nacido alrededor de 1939 a 6.7 años para el cohorte nacido alrededor de 1981. El crecimiento escolar se concentró en los niveles inferiores. Esto ha resultado en una inferior desigualdad educativa y de una concomitante inferior desigualdad de ingresos. La cobertura escolar de edad apropiada (neta) ha incrementado dramáticamente, lo que significa que más y más niños ingresan a la escuela a la edad apropiada. Las tasas de matrícula bruta son muy altas.

42. Varias tendencias conspiran fundamentalmente a alterar la actual estructura de demanda educativa. El ingreso per cápita hondureño está creciendo y los padres jóvenes tienen por lo menos dos veces más educación que sus propios padres. La creciente demanda educativa se manifestará en varias maneras que tienen impactos distintivos en la estructura del sistema educativo, y la duración en la escuela. Las principales fuerzas en juego reconfigurando la demanda educativa en Honduras por lo tanto son (i) superiores tasas de matrícula inicial (neta o apropiada en edad) en edades menores, (ii) mayor logro educativo, y (iii) la eliminación de la burbuja de matrícula pasada de edad (bruta).

43. La proyección del crecimiento en matrículas es de forma de U invertida, el más alto en medio, significativamente más bajo en los grados 1 a 3, y el más bajo de todos para los grados 11 y 12. Por lo tanto, si bien se puede anticipar crecimiento significativo en todos los niveles de escolaridad, el mayor cambio será debido a superiores tasas de transición de la escuela primaria a la secundaria. El promedio sopesado anticipado para el sector es de 40 por ciento de crecimiento en la primaria y 44 por ciento de crecimiento a nivel secundario para la década después de 2006. Si el Sector Público mantiene su proporción de expansión proyectada en matrícula estudiantil, sin cambios en sueldos o en relaciones promedio estudiante/maestro, el incremento proyectado en la demanda de maestros tendrá un enorme impacto fiscal. Los gastos de la enseñanza tendrán que incrementarse de cerca de 3.4 por ciento del PIB en 2006 a 4.3 por ciento en 2017 solamente para mantenerse al paso de la creciente demanda de la estructura existente. Esto sería cierto aun sin el incremento inmenso de los sueldos de maestros acordados en agosto de 2006.

44. A nivel de la primaria, los incrementos en tamaño de la clase no podrán contribuir significativamente a absorber la demanda educativa sin comprometer seriamente la calidad educativa. A nivel de secundaria, puede haber un espacio para mayor ahorro al consolidar escuelas y simplificar el currículo, sin embargo esto requiere de mayor estudio.

45. Un análisis de los datos de la planilla de maestros indica importantes diferencias en todos los niveles primario y secundario. Más del 96 por ciento de los maestros de escuelas primarias tienen un solo trabajo y su trabajo los emplea a tiempo completo. A nivel secundario, solamente 22 por ciento de los maestros tienen un solo trabajo. Esto se debe en gran parte a que la vasta mayoría de trabajos en escuelas secundarias no proveen trabajo a tiempo completo. En este punto no está claro si el diseño del trabajo de escuela secundaria puede ser modificado para reducir costos, o mejorar la calidad, o ambos.

46. Las escuelas privadas pueden proveer una alternativa parcial a la expansión del Sector Público en nivel secundario. Esto es especialmente posible en los grados 10 a 12 donde la necesidad de especialización de maestros y onerosa infraestructura física es superior. Esto requiere de un estudio de las escuelas privadas existentes a fin de determinar calidad, capacidad de exceso, y costo. De descubrirse, la implementación podría lograrse mediante un sistema de bonos.

47. Un análisis del mercado laboral indica que los maestros de Honduras son mejor remunerados que sus contrapartes similarmente calificadas fuera del sector educativo.⁸ La

8. Liang (1999) estimó que los maestros en Honduras ganaban una prima del 48 por ciento por sobre lo que anticiparían recibir del Sector Privado. Esto representó la más alta prima observada entre los 12

estructura legal que rige el pago de maestros públicos incluye importantes recompensas para educación, antigüedad y destinos en situaciones apremiantes. Sin embargo las recompensas actuales han quedado a la rezaga de las estipuladas legalmente. Los alegatos de que los maestros no reciben buenos sueldos culminaron en el reciente levantamiento del Colegio Magisterial derivado de la discrepancia entre lo mandado legalmente y la remuneración real. Esta discrepancia no implica que los maestros reciben menos sueldo que el costo de oportunidad de su tiempo fuera de la profesión magisterial.

48. El acuerdo sobre salarios alcanzado con el Colegio Magisterial en agosto de 2006 (conocido como PASCE) pretende corregir esta discrepancia en los sueldos. Compromete al Gobierno con un incremento de 7.2 billones de Lempiras en compensaciones a maestros durante los próximos 4 años. Este muy grande incremento es del orden en magnitud de todo el presupuesto salarial educativo de todo el país. No obstante, PASCE no define claramente algunas áreas importantes. Una de estas áreas es el rol de PASCE en determinar salarios de nuevos maestros. El acuerdo eleva la base salarial significativamente más que los bonos por antigüedad, educación y puestos en situaciones apremiantes. Esto tendrá el efecto de igualar la paga de maestros y asimismo reducir el impacto de estos incentivos. Quizá más preocupante es que bajo el actual Estatuto del Docente, todos los bonos se acarrean como porcentajes fijos del salario base. PASCE estipula que en 2010 habrá un retorno a esta ley. Sin embargo debido a que PASCE incrementa la base salarial mucho más rápidamente, los bonos (que no están programados e incrementar) serán muy por debajo de sus porcentajes legalmente estipulados de la base salarial para 2010, preparando el terreno para adicionales protestas de los maestros basadas en reclamos de mala paga.

49. Aun sin ajustes adicionales en 2010, cuando incremente el salario PASCE a la par de la demanda de matrícula proyectada, la factura salarial educativa incrementará en 141 por ciento durante los próximos 10 años. Esto seguramente creará significativa presión sobre las finanzas públicas.

50. Cuando existen importante bonos de antigüedad – como es el caso de Honduras – los programas de un pronto retiro pueden ser una fuente de ahorro. Sin embargo, el acuerdo PASCE junto con el esquema de jubilaciones del INPREMA inducirá una demora de 3 a 7 años en la jubilación a medida que los maestros mayores esperen que la jubilación de PASCE llegue a los beneficios de su jubilación. INPREMA funciona como bando así como sistema de pensiones. Esto significa que algunos maestros quizá no puedan jubilarse al llegar a la edad mínima de retiro pues se enfrentarían a problemas de flujo de caja al pagar las deudas que le deben a INPREMA. Para esos maestros, la reestructuración de la deuda es una posibilidad prometedora como manejo no costoso de una política de retiro temprano desde el punto de vista de la Secretaría de Educación. Sin embargo, como se argumentó anteriormente (párrafo 25) y en Anexo H, cualquier programa de retiro temprano pondría en precario la solvencia financiera del sistema de

países latinoamericanos revisados en su análisis. Un reciente análisis del mercado laboral basado en datos de la Encuesta MECOVI 2004 y llevado a cabo como parte de este PER, descubre que los maestros en Honduras ganan un monto comparable con el que ganarían en el Sector Privado, aun cuando disfrutan de más tiempo de vacaciones. Por lo tanto, en base a horas anualizadas, reciben una importante prima de pago calculada en 16 a 25 por ciento; consultar el Capítulo V (párrafos 5.46 – 5.49)..

jubilaciones del INPREMA y seguramente no generaría un ahorro fiscal neto para el Sector Público.

Abordando el Impacto Fiscal de PASCE

51. El incremento en la demanda educativa seguramente será grande en los años venideros y el rápido crecimiento en los salarios de los maestros como resultado del acuerdo PASCE significa que cumplir con esta demanda será asimismo muy caro. Los maestros anteriormente no estaban mal pagados en comparación a otros profesionales con calificaciones similares en otros sectores del mercado laboral. Sin embargo, el ámbito político actual deja poco margen de maniobra para lograr un ajuste más gradual en los salarios de los maestros. Por lo tanto, las opciones de políticas listadas en este informe se concentran en limar los problemas financieros en el Sector Educación, en lugar de pretender eliminarlos todos de un solo escobazo. Estas opciones son:

- Estudiar el sector secundario para aclarar por qué la mayoría de maestros trabajan en múltiples empleos y por qué la mayoría de los empleos no son de tiempo completo. Considerar consolidar escuelas para emplear a los maestros tiempo completo y ahorrarse en costos fijos. Considerar reformas del currículo secundario para eliminar materias no esenciales o moverlas a horarios después de horas normales en programas financiados por cuotas de usuarios.
- Considerar usar el Sector Privado para acomodar a parte del incremento anticipado en la demanda de matrícula secundaria. Esto requiere de un estudio de antecedentes de la calidad de las escuelas privadas, capacidad ocia, y costo. Si el costo unitario resulta ser menor al costo marginal de la expansión pública, desarrollar un sistema de bonos para financiar la matrícula de bajo ingreso seleccionada en escuelas privadas calificadas.
- Publicar la remuneración de maestros para aclarar en el debate nacional que aunque los maestros no hayan recibido su pago en el monto negociado por los sindicatos, están bien pagados en relación a personas calificadas similarmente en otros sectores de la economía. Se debe enfatizar la base de sueldo por hora computado como el total de compensación anual (incluyendo bonos) dividido por el total de horas trabajadas por año. La duración de la jornada, tiempo de vacaciones anuales, seguridad en el trabajo, y beneficios de salud y pensiones también deben ser resaltados.
- Reexaminar la calificación para bonos educativos. Supuestamente se le paga a personas de muy diferentes historiales educativos.
- Insistir en que el componente compensatorio del acuerdo PASCE no se extienda sobre los 4 años estipulados y debido a que es compensatorio, no se le debe pagar a maestros nuevos.
- Garantizar que la legislación que permite el PASCE explícitamente erogue el Estatuto del Docente y sus disposiciones de pagar bonos fijos como porcentajes fijos de la base salarial.
- Interpretar la legislación que rige todos los bonos a fin que se traduzca en que se pagarán por lo menos una vez por persona, pro rateado por hora hasta el tiempo completo equivalente, pero no más allá. Por lo tanto una persona empleada a

medio tiempo recibirá el 50 por ciento del bono y una persona con 3 trabajos con horas totalizando 150 por ciento de tiempo completo, recibirá 100 por ciento de antigüedad, educación y otros bonos.⁹

Elevando la Calidad de la Educación

52. El gasto público en educación en Honduras promedió 7.2 por ciento del PIB en 2003-2006¹⁰. Es mucho más alto que el promedio de América Central y Latina (Cuadro 13). Asimismo, Honduras registra mejoras graduales en sus indicadores educativos desde finales de la última década: entre 1998 y 2006, los años de estudio promedio en la población con edad de 10 años o más incrementó de 61. a 6.4 años, la tasa de analfabetismo disminuyó del 15.2 a 14.1 por ciento, la asistencia preescolar incrementó a casi 44 por ciento y la asistencia primaria de niños de 9 años de edad se elevó en 2.9 puntos porcentuales. La cobertura bruta de educación primaria se elevó ligeramente en el período 1999-2004 a 113 por ciento, en tanto que la cobertura neta (edades de 7 a 12 años) se elevó al 90.6 por ciento.¹¹ La cobertura secundaria bruta asimismo ha crecido en ese período, de un estimado 35 por ciento a 65.5 por ciento en 2004, en tanto que la cobertura en educación superior creció de 14.4 por ciento de la población entre 20 a 24 años en 1999 a un estimado de 18.7 por ciento en 2004.¹²

Cuadro 13. Resultados de la Educación en América Central y Latina; 2004

	Honduras	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Promedio LAC
Tasa Alfabetismo Adultos, 2000-2004 (edad 15+),%	80.0	94.9	85.0 ¹	69.1	76.7	90.2
Tasa Finalización Primaria, 2004, %	79.4	92.3	85.7	70.2	73.5	96.0
Matrícula Primaria Neta, 2004, %	90.6	88.3 ²	92.3	93.0	87.9	95.3
Matrícula Secundaria Neta, 2004, %	36.1	40.8 ²	48.1	34.0	40.7	65.5
Gasto Público en Educación, %PIB, 2004	7.3 ³	4.9	2.8	1.7 ⁴	3.1	4.3

Fuente: Estadísticas de la UNESCO y el Banco Mundial

¹ Año 1990. ² Año 1995. ³ Gasto del Gobierno Central en Educación. ⁴ Año 1995.

53. Si bien estas mejoras educativas son bienvenidas, no parece que en Honduras el gran esfuerzo en aumentar gasto haya resultado en indicadores educativos superiores a los de sus vecinos. Deficiencias clave prosiguen en términos de tasas de completar estudios, cobertura secundaria y calidad educativa. Los grados 1 a 2 todavía tienen altos índices de repetición que atrasan a los infantes, y cerca del 30 por ciento aun no puede graduarse del 6to grado (el porcentaje de niños que completan el 6to grado ha

⁹ Otro punto que no fue claro al comienzo fue el tratamiento de la porción compensatoria que contiene el acuerdo PASCE con respecto al seguro de los maestros. Parece que esta porción no forma parte de la base salarial usada por INPREMA. Esto es muy importante del punto de vista del ahorro fiscal y significa tres cosas: primero, que los maestros recibirán el monto completo de Lps.12,500 – sin el 7 por ciento de deducción de INPREMA. Segundo, que éste no entra en la base para la contribución del gobierno al retiro del 12 por ciento adicional. Tercero, asimismo significa que estos Lps.12,500 no forman parte del salario de los últimos 3 años usado para calcular los beneficios de la pensión.

10. Esto corresponde al Gasto del Gobierno Central en Educación.

11. Banco Mundial, estadísticas.

12. UNESCO (2006), Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005.

permanecido estable en 70 por ciento desde 1994). Las desigualdades en tasas de matrícula y completar estudios persisten en relación a diferencias entre áreas urbanas-rurales y entre estratos socioeconómicos.

54. El Diagrama 2 muestra que la matrícula en la educación secundaria inferior en Honduras es menor al promedio de los países con ingresos per cápita equivalentes. Detrás de esta baja matrícula hay una baja transición al séptimo grado. El Diagrama 3 provee una ilustración gráfica de la tasa de permanencia hasta el grado 11, usando un delineado de función de permanencia/continuación que proyecta la probabilidad anticipada de permanencia/continuación de actual cohorte de 7 años de edad a cada grado. Demuestra que los estudiantes se retiran continuamente durante el ciclo educativo (ciclos primario y secundario) pero hay una transición particularmente baja del 6to a 7to grado.

Diagrama 2: La Brecha de la Educación Secundaria

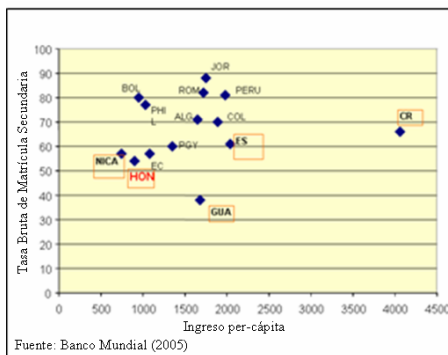
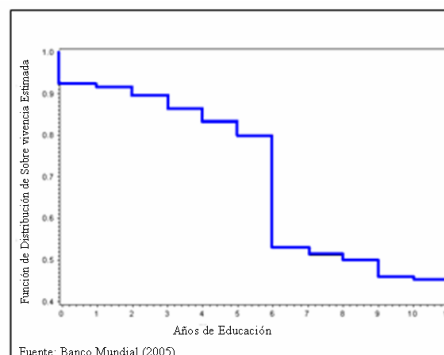


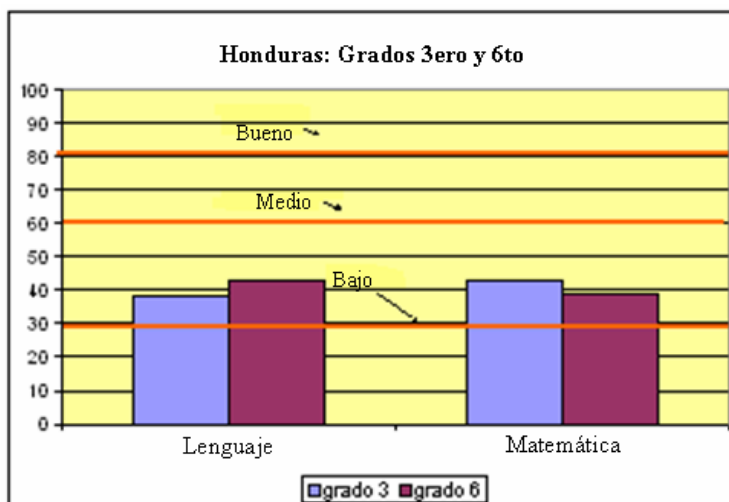
Diagrama 3: Delineado de Función de Estudiantes que Continúan/Permanecen Estudiando por Años de Educación



55. Con respecto de la calidad de la educación, es notable que las puntuaciones de pruebas estandarizadas en Español y Matemáticas, en los tercero y sexto grados, no han mostrado mejoría desde 1997. El promedio porcentual de respuestas correctas en la prueba UMCE estandarizada de 2004 es inferior al 50 por ciento en Español y Matemáticas en el tercero y sexto grados (considerando los bajos niveles de logro en la escala usada por UMCE). Solamente el 20 por ciento de los estudiantes llegó al nivel de suficiencia (logrando más del 60 por ciento de respuestas correctas en la prueba). Además, existe una brecha significativa en términos de desempeño entre áreas rurales y urbanas. Las puntuaciones urbanas en la prueba UMCE 2004 fueron de cinco puntos porcentuales sobre las puntuaciones rurales. En términos de evaluaciones internacionales, aun después de considerar el bajo ingreso por cápita de Honduras, los estudiantes hondureños se desempeñan por debajo de casi todos los demás países latinoamericanos en la Evaluación Latinoamericana de Laboratorio de 1997 (LLECE). Este pobre desempeño es consistente con las tasas de alta repetición y deserción del país y seguramente se reflejan en el limitado tiempo dedicado a las actividades de aprendizaje (cierres de escuelas, ausentismo de maestros y su llegada tarde, días de clases más cortos, etc.), insuficiente rendimiento y responsabilidad de los maestros, carencia de normas educativas y de pruebas claras, ausencia de criterios objetivos de transición entre grados, disponibilidad de pruebas, falta de adecuada capacitación de maestros para uso de libros

de texto y conocimiento de materias que caracterizan el sistema de educación pública en Honduras.

**Diagrama 4. Calidad de la Educación en Honduras:
Resultados de la Evaluación Nacional del Estudiantado (2004)**



56. A fin de cumplir con las metas educativas en la Estrategia de la Reducción de la Pobreza y la Iniciativa EFA/FTI, se necesitan esfuerzos adicionales. Dado el ya elevado nivel de gasto público en el Sector Educación, no obstante, serán vitales los incrementos en la eficiencia de todo el sistema como componente de cualquier estrategia que pretenda de manera significativa incrementar la cobertura a niveles preescolar y secundario.

57. Aplicar el cumplimiento de asistencia de maestros y preparación de clases son metas loables, pero se necesita más. Aun aquí, el acuerdo PASCE no provee un buen instrumento ya que no cubre a todos los maestros, está programado para que expire en cuatro años, y amenaza con inflar los salarios de los maestros aun más al cambiar lo que pretendía ser un pago de reparación único en un bono salarial permanente. La asistencia de los maestros y la preparación para clases debe ser un requisito previo para recibir un salario regular, no recompensada como una conducta extraordinaria. Una posible solución sería darle el control de pago de salarios a las asociaciones de padres, en lugar de depender de las costosas misiones de inspección organizadas centralmente.

58. La información sobre cierre de escuelas, ausentismo de maestros y su llegada tarde, debe ser recabada e informada por cada escuela a fin de mejorar la calidad mediante una continuada actualización de sus registros escolares. Completar el registro escolar adecuadamente debe ser obligatorio. Esto se puede ver complementado con un sistema de supervisión/control de las ausencias de maestros por las mismas comunidades. Llevarían registros de ausencias de maestros y las informarían a las oficinas de distrito, que asumirían la acción disciplinaria.

59. Las altas tasas de repetición pueden ser abordadas por lo menos parcialmente al desarrollar una serie de estándares de contenido claros y pruebas nacionales. Los

esfuerzos se iniciaron con el Proyecto MIDEH y deben ser apoyados, continuados y expandidos a los grados secundarios. La meta debe ser que todos los maestros sepan lo que anticipan aprender sus estudiantes y que tengan una serie de criterios objetivos para determinar si lo saben. Una vez que estos criterios se establezcan y se pongan en práctica los instrumentos, la siguiente meta a largo plazo sería establecer una meta de rendimiento nacional, local y aun específico por escuela. Un sistema sostenible de evaluación (externa) para evaluar el aprendizaje de los estudiantes debe implementarse por el gobierno y los resultados deben estar a la mano disponibles para padres y la comunidad.

60. La educación secundaria es, por naturaleza, más cara que la educación primaria, ya que se necesita de mayor profundidad en cada materia con maestros especializados y un uso más intensivo de bibliotecas, equipo y computadoras. Además, sin embargo, el currículo secundario de Honduras es muy complejo. Necesita ser racionalizado para concentrarse en competencias en matemáticas, escritura y ciencias. Las mismas normas en estas materias deben aplicarse a todos los estudiantes. Esto mejorará la calidad de la educación y reducirá los costos fijos administrativos y de equipo.

F. Gasto del Sector Público en Salud

61. Honduras continúa mostrando progreso en la mayoría de los indicadores nacionales de salud, nutrición y población. Ha tenido éxito en reducir la mortalidad neonatal significativamente, que se había estancado por casi dos décadas, la mortalidad infantil y de niños, y a cierto grado, la desnutrición crónica. Basado en resultados DHS 2005/2006 y asumiendo que el Sector Salud es capaz de mantener su reciente tasa de avance e invierte recursos adecuados en el cuidado primario de la salud, entonces es muy seguro que llegará a cumplir con las metas MDM y de nutrición y mortalidad infantil del Gobierno. Información representativa a nivel nacional tiene que actualizarse para determinar si el número de partos asistidos por profesionales capacitados en salud (algo imperativo para reducir MMR) es solamente de 67 por ciento. Sin cambios significativos en abordar los factores de la oferta y la demanda, será difícil alcanzar la meta de 100 por ciento para 2015, principalmente debido a que solamente 50 por ciento de las mujeres en áreas rurales cuentan con este tipo de servicio de salud.

62. Persisten importantes brechas en términos de acceso y resultados entre áreas, regiones rurales y urbanas y segmentos pobres y ricos de la población. Aunque el porcentaje de niños mal desarrollados en hogares con el quintil mas bajo de ingresos ha disminuido de 50 por ciento en 2001 a 43 por ciento en 2005, este número aun es muy alto y tiene repercusiones sobre la salud y capacidades funcionales del infante.

Cuadro 14: Resultados y Desempeño en Salud:, 2001 y 2005/06

Indicador*	2001	2005/06
Vida anticipada en el nacimiento (años)**	70.7	72.1
Tasa de Mortalidad Infantil (por 1000 partos vivos)	34 (1996-2001)	23 (2001-2005)
Tasa de Mortalidad Menores de 5 (por 1000 partos vivos)	44 (1996-2001)	30 (2001-2005)
Tasa de Fertilidad Total	4.4	3.3
Porcentaje de mujeres usando un método de planificación familiar	61.8	65.2
Porcentaje de mujeres usando un método moderno de contracepción	50.8	56.4
Porcentaje de mujeres usando un método contraceptivo tradicional	11	8.9
Cobertura de cuidado prenatal	83	92
Mujeres recibiendo por lo menos 4 controles prenatales	N.D..	81 (87 – urbanas y 76 - rurales)
Porcentaje de mujeres que recibieron su primera visita prenatal antes del 4to mes de embarazo	56	69
Porcentaje de partos institucionales	52	67
Porcentaje de mujeres que parieron asistidas por un profesional capacitado en salud	–	67 (90 urbanas y 50 rurales)
Porcentaje de mujeres que recibieron cuidado post natal	34	73
Infantes de 12-23 meses, completamente inmunizados	78	75
Desnutrición crónica (enano o de poca altura para su edad)	29	25
Peso inferior (pero inferior para su edad)	17	11

Fuentes: ENDESA 2006*, Secretaría de Salud, Boletín Estadístico, 2005**.

63. Cobertura de Servicios. La cobertura física de servicios ha mejorado aunque los proveedores de servicios en gran parte continúan funcionando independientemente el uno del otro, resultando en fragmentación y duplicación de servicios. Tanto la Secretaría de Salud como el IHSS cada vez más han subcontratado los servicios de proveedores privados y el IHSS asimismo ha formalmente contratado algunos servicios de la SdeS. No obstante, se necesita mayor coordinación formal y mecanismos claros de recuperación de costos deben establecerse entre la SdeS y el IHSS. La coordinación mejoraría la eficiencia y la recuperación de costos garantizaría que ambas instituciones fuesen reembolsadas adecuadamente por los servicios provistos. Esto es especialmente importante para la SdeS debido a su pobre nivel global de financiamiento per cápita – aunque cuenta con una tasa de cobertura superior comparado con el IHSS – y para evitar subsidios cruzados a los no pobres.

64. Asimismo hay falta de información sistemáticamente actualizada y consistente sobre el Sector Privado. El último censo de establecimientos privados formales se hizo en 2002 y solamente incluyó información limitada. Se debe emprender un esfuerzo mayor para recabar información regularmente y de manera sistemática sobre las estadísticas de número, cobertura, y producción básica del Sector Privado.

65. Eficiencia del Gasto. El gasto en Salud se incrementó en términos reales desde 1999 a 2005, pero permanece relativamente bajo al promedio de niveles de gastos de Latinoamérica y el Caribe. En tanto que ayudaría contar con mayores recursos fiscales que permitieran incrementar las inversiones en Salud, asimismo hay mucho espacio para

mejorar la eficiencia al (a) canalizar más fondos para prevenir y promover las actividades en Salud, y (b) mejorar la gestión del personal en Salud y de farmacéuticos.

66. *Predisposición al cuidado curativo de la salud.* Los hospitales continúan absorbiendo la porción más grande del total de gastos de la Secretaría de Salud (SS) aunque su porción ha disminuido en casi 50 por ciento, comprendiendo solo 16 por ciento del total de gastos de la SS en 2005 (Cuadro 15). La reducción en algunos indicadores clave (tasas de inmunización y amamantamiento exclusivo de los pequeños infantes) resaltan aun más la necesidad de que Honduras asigne más recursos a los servicios preventivos, de educación en salud y nutrición y promoción; de otra manera corre el riesgo de perder lo ganado recientemente en reducir las tasas de mortalidad de infantes y niños, así como desnutrición. Es asimismo aconsejable canalizar más esfuerzos hacia cumplir la planificación familiar no cumplida del 18 por ciento de mujeres hondureñas y reducir la propagación del VIH/SIDA.

Cuadro 15. Programas de la Secretaría de Salud: Tendencias en Proporciones del Gasto 1999-2005 (en %)

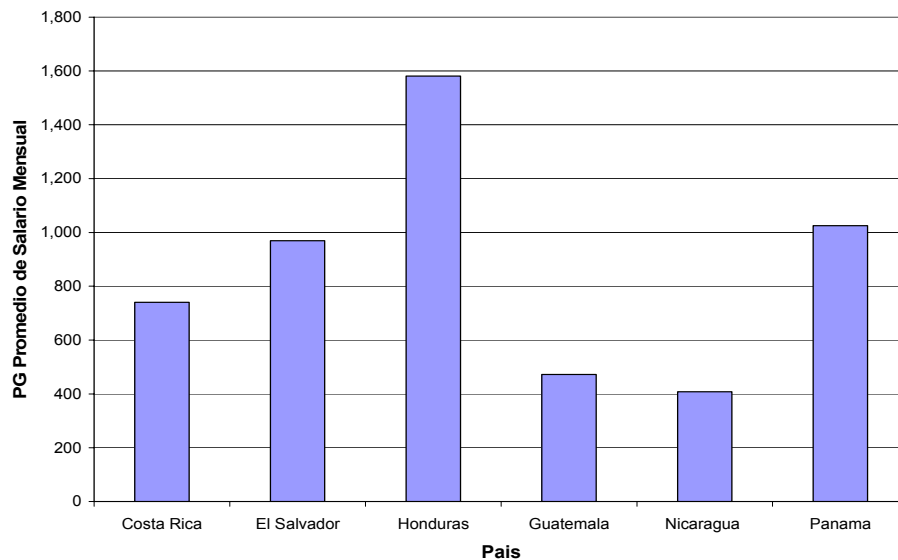
Programa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Actividades Centrales	23.8	7.8	16.9	21.5	33.5	23.6	26.2
Actividades Comunes	-	-	-	-	-	-	5.8
Cuidado Ambulatorio y Control Epidemiológico de Enfermedades	29.5	27.6	31.3	22.6	19.4	19.5	15.6
Sanidad Ambiental y Promoción de la Salud	4.6	4.9	4.3	4.4	3.8	3.6	-
Atención en el Hospital	42.1	48.4	39.5	44.8	32.8	40.7	37.7
No Asignado	-	11.2	7.9	6.6	10.5	12.6	14.7
	100	100	100	100	100	100	100

67. A fin de mejorar la eficiencia en el uso de recursos invertidos en hospitales el actual sistema de compras individuales por hospital debe mejorarse. La SdeS necesita establecer e implementar normas nacionales en todos los niveles (incluyendo directrices sobre mantenimiento preventivo y reparaciones) y un sistema de adquisiciones coordinado a fin de beneficiarse de los precios bajos. La SdeS debe asimismo identificar maneras para mejorar el uso eficiente de habitaciones y equipos subutilizados que tienden a usarse principalmente durante las mañanas debido a que la mayoría del personal de salud trabaja durante este período. Un estudio detallado de los servicios prestados en hospitales y sus costos es altamente recomendable para identificar fortalezas, oportunidades, y áreas clave que deben reformarse.

68. *Gestión de Personal.* Una considerable proporción del presupuesto permanece dedicado al pago de personal (cerca del 54 por ciento del total de gastos de la SdeS y 67 por ciento de los gastos hospitalarios de la SdeS). El mantenimiento de niveles de relativa compensación que no son estratégicos en naturaleza, y que han sido regidos principalmente por el Estatuto Médico han dado por resultado altos costos de personal, con médicos recibiendo pagos desproporcionadamente altos en relación a otro personal de salud. Esto ha desincentivado a muchos, especialmente en la profesión de enfermería, resultando en una baja relación de enfermeras a médicos. El Estatuto Médico asimismo limita la capacidad de la SdeS y RHD de contratar y despedir personal de salud,

especialmente médicos. El despliegue del personal de salud tradicionalmente no se ha basado en las necesidades existentes y, particularmente entre los médicos, continúa siendo distribuido de manera desigual entre las regiones.

Diagrama 5.
Promedio de Salarios Médicos Generales en Seis Países Centroamericanos



Fuente Morales et. al. (2006) basado en ECLAC & OMS; datos de Honduras de la SdeS.

69. Si bien no es realista anticipar cambios en los niveles salariales debido a la fortaleza de los sindicatos y las potenciales repercusiones político económicas, la SdeS puede tomar pasos concretos para (i) actualizar el mapa de trabajadores de salud que fue elaborado en enero de 2006, relativo a dónde se supone que deben estar trabajando y recibiendo sus salarios y abordar las discrepancias, (ii) mejorar la asignación regional de médicos en todo el país, (iii) implementar estrategias para capacitar y retener a más enfermeras y garantizar que estén bien distribuidas en todas las regiones, (iv) proveer incentivos al personal de salud para que trabaje en áreas rurales y remotas porque actualmente no están siendo ofrecidos, y (v) explorar la posibilidad de contratar futuro personal basado en desempeño, contratos de término fijo en lugar de continuar contratando personal de salud con contratos permanentes que dificultan aplicar sanciones por un mal desempeño de funciones.

70. *Compras farmacéuticas.* Mientras que el Gobierno ha tomado los pasos en 2006 para mejorar a nivel nacional la compra de farmacéuticos por medio de la Comisión Interinstitucional (CII), es importante supervisar/controlar la implementación de las siguientes recomendaciones claves de la CII para comprobar si resultan en disponibilidad real y a menores precios de drogas en instalaciones de cuidado de la salud: (i) importantes cambios organizacionales en la SdeS, (ii) sujetar a las operaciones de la SdeS a auditorías públicas y privadas, (iii) castigar al personal de la SdeS que impide o que no cumple con los procedimientos de compras; (iv) mejorar el almacenamiento central de la SdeS con ayuda externa; (v) actualizar el Perfil de Medicinas Básicas cada 3 años de conformidad con las normas internacionales, y (vi) conceder autoridad al Consejo

Nacional de Salud para que provea la supervisión técnica. Asimismo, se sugiere a Honduras que examine las reformas en Guatemala y Ecuador que permiten a las instalaciones de salud (locales y descentralizadas) determinar la cantidad de productos farmacéuticos que necesitan y comprarlos directamente de los proveedores, basado en los precios bajos que la SdeS ha negociado a nivel central. Se necesita más evaluación y trabajo político en esta área.

71. Productividad y Calidad de Servicios. No obstante algunas mejoras en productividad, como los incrementos en tasas de consultas ambulatorias y ocupación de camas, ciertos indicadores de productividad como el número de consultas diarias/atención médica provista permanecen bajos. La calidad de los servicios en términos de la disponibilidad de personal, equipo y medicinas adecuadas también continúa siendo cuestionado, contando solamente con 12 por ciento de centros de salud y 8 hospitales acreditados. El treinta por ciento de instalaciones ambulatorias permanece cerrado debido a falta de personal.

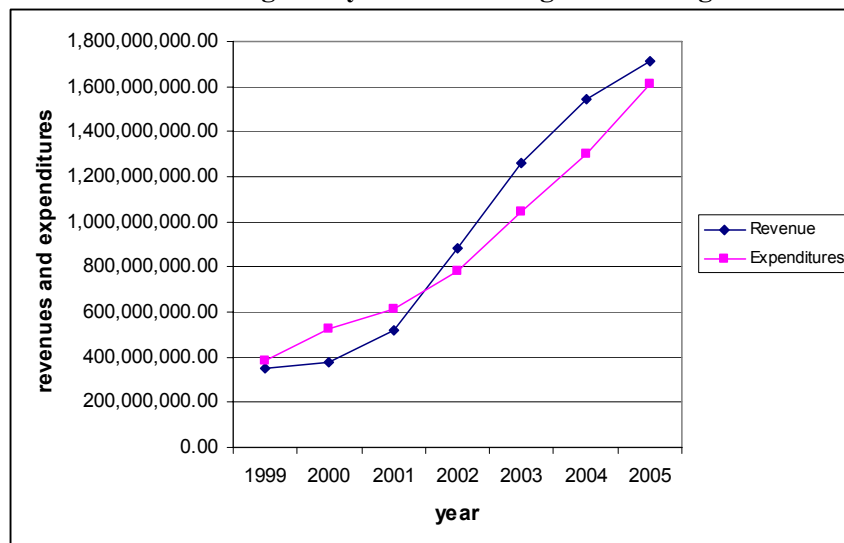
72. Se necesita una expansión estratégica de servicios para llegar a las comunidades poco servidas. Para garantizar la calidad adecuada y eficiencia en el uso de recursos, sin embargo, estas comunidades necesitan abordar estratégicamente la naturaleza de los mecanismos y la implementación oportuna basada en necesidad y disponibilidad de recursos. Existen criterios para determinar la localización y necesidad de una instalación de salud, pero algunas veces las consideraciones políticas las sobrepasan. A fin de avanzar, se recomienda que: (a) se le conceda prioridad a la dotación de personal y equipo en las instalaciones existentes que permanecen sin acreditación, pero que son necesarias, en lugar de continuar construyendo nuevas instalaciones, y (b) el Gobierno considere contar con ONGs o comunidades que manejen un número de instalaciones no funcionales existentes, de manera similar a lo que se hizo en un piloto en el cual participaron siete modelos descentralizados en 273 comunidades. La evidencia disponible en cuanto a contratación de servicios de ONGs y comunidades, indica que esta estrategia parece estar funcionando bien. Las encuestas indican un incremento en partos institucionales y satisfacción de los beneficiarios con los servicios y que estas instalaciones están mejor dotadas de personal y equipo que las instalaciones centralizadas. La SdeS planea expandir estos tipos de servicios a 50 municipalidades adicionales. No obstante, hay creciente resistencia a estos modelos descentralizados por parte de los sindicatos que las equiparan con “privatización” y como una posible amenaza. Motivar a las comunidades beneficiadas a que expresen sus opiniones sobre los beneficios de estas instalaciones puede ayudar a contrarrestar esta oposición. La Secretaría asimismo podría considerar contar con tarjetas de puntuaciones de los ciudadanos que califican y publican los indicadores de desempeño y satisfacción de servicio de instalaciones de salud a fin de abordar los cuestionamientos de calidad.

73. Protección Financiera. El acceso a fondos para tratamientos continúa en debate. Alrededor del 20.7 por ciento de personas que informaron estar enfermas pero que no buscaron tratamiento, citan la falta de fondos como principal restricción (ENCOVI 2004), en tanto que 58 por ciento de las mujeres entrevistadas (ENDESA 2005-2006) citan el financiamiento como uno de sus principales problemas al procurar atención médica. Solamente 7 por ciento de los hogares contó con algún tipo de seguro para pagar su cuidado médico durante su última consulta, en tanto que 8 por ciento se benefició de

exenciones. La cobertura del IHSS se concentra de manera desproporcionada entre hogares en los quintiles de mayor ingreso y geográficamente en las ciudades capitales y áreas urbanas, básicamente porque su cobertura es para trabajadores formales. Honduras ha expresado su interés en el caso de Ecuador donde el Gobierno está lanzando un Aseguramiento Universal en Salud (AUS). Esta iniciativa pretende incrementar cobertura al 40 por ciento más pobre que no está amparado por ningún otro tipo de seguro, coordinando con los esquemas de seguros sociales de salud existentes, así como introduciendo un seguro de salud públicamente subsidiado, denominado Programa de Aseguramiento Universal en Salud. En Honduras, un primer paso hacia la creación de un esquema de seguro social para la salud podría ser la vinculación de contratos con proveedores para que estos expandan la dotación de servicios de la salud y el IHSS.

74. El desempeño del Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS) ha mejorado como resultado de reformas recientes, sin embargo continúa operando a un alto costo.¹³ Tendría que reducir sus costos e incrementar sus rentas para poder garantizar el sostenimiento financiero del Régimen de Enfermedad y Maternal. Como lo indica el Diagrama 6, si bien el régimen ha gozado de un excedente desde 2002 a 2004, después de operar con déficit de 1999 a 2001, la brecha entre ingresos y costos se ha reducido al grado que el excedente disminuyó a tan solo el 5 por ciento en 2005.

Diagrama 6. Tendencias de Ingresos y Gastos del Régimen del Seguro de Salud del IHSS



Fuente: Estadísticas del IHSS; Fiedler 2004; y cálculos del autor

75. Sería importante determinar el tipo y cobertura del plan de seguro de salud garantizado, incluyendo la estructura de oferta de los servicios ofrecidos, la estructura de demanda basada en edad, sexo y distribución geográfica de los beneficiarios junto con las tasas de mala salubridad y mortalidad registradas, y el sostenimiento financiero. Las

13. Por ejemplo, un análisis comparativo indica que el Hospital de Especialidades del IHSS tiene un costo por cama que es cinco veces el del Hospital Escuela (ambos son hospitales especializados comparables a nivel nacional) en tanto que el Hospital Regional del Norte del IHSS tiene un costo por cama que es 6 veces más que el hospital comparable de la SdeS (Mario Catarino Rivas).

políticas de cobertura deben definir exclusiones, y hasta dónde se financiarán casos complejos y/o de prolongado tratamiento con baja incidencia, pues éstos tienen serias implicaciones de costos. Otras maneras de reducir costos de prestación de servicios, pueden ser:

- a. Concentrarse en subcontratar servicios en lugar de continuar construyendo infraestructura. Lo anterior tendrá que estar acompañado por mejoras en la capacidad de la SdeS de supervisar y controlar los servicios de proveedores.
 - b. Estratégicamente invertir principalmente en equipo necesario para abordar la mayoría de tipos de casos manejados, que tienden a ser básicamente cirugías de baja complejidad. Mejorar el uso racional de cuartos y servicios quirúrgicos, pues las horas asignadas a cada uno no reflejan las necesidades y uso real.
 - c. Revisar y mejorar el sistema de adquisiciones en vista de que las drogas parecen ser compradas a precios altos. El IHSS ha solicitado la ayuda del PNUD con la compra de drogas y los resultados de esta acción tienen que revisarse a fin de comprobar si se traduce en precios inferiores en compras de drogas.
 - d. Mejorar el sistema de referencias y contra-referencias para garantizar que los beneficiarios usen los hospitales para servicios más complejos y no eviten usar las instalaciones ambulatorias, y que las personas usen el nivel de servicio apropiado para sus necesidades.
 - e. Invertir en cuidado preventivo en lugar de concentrarse principalmente en servicios curativos. El IHSS ya ha desarrollado un paquete básico de promoción de servicios preventivos y de la salud para familias y esté en el proceso de contratar a una empresa consultora para ayudarlo en su implementación.
 - f. Separar las funciones de administración de pensiones, seguro de salud, y prestación de servicios. De emprenderse, esto le permitiría al IHSS procurar servicios de la SdeS y de proveedores del Sector Privado, así como de hospitales IHSS existentes, que estarían bajo una administración separada del fondo de seguro de salud. Los proveedores entonces se pueden escoger en base competitiva, a fin de conseguir el mejor valor del dinero de la población asegurada. Esto eventualmente resultaría en una racionalización del sector hospitales, donde actualmente hay un traslape desperdiciado entre el IHSS y la SdeS, especialmente en las ciudades principales (MB 2007). El nuevo gobierno está considerando promover esta iniciativa.
 - g. Acelerar la sistematización de información y garantizar un sistema bien integrado para verificar la información en todas las instalaciones. Esto ayudaría a verificar si los beneficiarios están usando el sistema apropiadamente. Recabar datos sistemáticamente y su supervisión/control son importantes para evaluar los avances logrados.
76. Asignación de Recursos a las Regiones. En 2005, la SdeS introdujo nuevos criterios de asignación presupuestaria para promover una asignación de recursos más

equitativa. Primero, se necesitan evaluar el proceso de implementación y los resultados de esta medida. Por ejemplo, sería importante revisar si los pesos dados al factor población tienen que incrementarse basado en retroalimentación de los Departamentos Regionales de Salud (RHD) más poblados, en caso que un peso inferior dado a la población haya tenido un impacto negativo en sus presupuestos. Segundo, los fondos de donantes – especialmente la asistencia técnica – tienen que cuantificarse y contabilizarse en los presupuestos de los RHD. Tercero, se recomienda introducir acuerdos institucionales para garantizar una fuente de fondos regular para unidades de salud, lo cual reduciría la volatilidad de disponibilidad de financiamiento municipal. En el caso de honorarios de usuarios, los RHD necesitan establecer criterios claros y sistemáticamente aplicados para garantizar niveles de honorarios óptimos basados en las particularidades de la situación de cada unidad de salud. Esto no solamente mejoraría la regularidad de fuentes de fondos, sino que asimismo evitaría desigualdades potenciales en el acceso de la población a protección financiera.

77. Como parte del proceso general de descentralización y el movimiento hacia un presupuesto basado en programas, es importante evaluar si las responsabilidades operativas de los RHD se pueden expandir junto con su autoridad discrecional para reasignar fondos. Su capacidad de planear, presupuestar e implementar asimismo tiene que ser fortalecida. La capacidad de la SdeS para actuar como administrador, dar seguimiento y apoyar las reformas sectoriales necesarias, tiene que mejorarse.

78. Preparar un Marco de Gastos a Mediano Plazo. La SdeS recientemente finalizó su Plan Nacional 2021 y estableció sus metas institucionales que aun deben expresarse en costos. En marzo de 2007, el Gobierno acordó con una propuesta BM-UNICEF de implementar en forma de proyecto piloto el Modelo de Presupuesto Marginal para Cuellos de Botella (MBBM), una herramienta de planificación basada en resultados que sirve para (i) orientar el proceso de país para identificar cuellos de botella en la prestación exitosa de intervenciones de alto impacto, (ii) calcular el costo incremental de remover cuellos de botella sistémicos y específicos en intervención para alcanzar una cobertura de intervención efectiva, (iii) estimar el impacto potencial de intervenciones de salud en resultados de salud, como ser las tasas de morbilidad materno infantil, VIH/SIDA, nutrición, y mortalidad asociada con malaria (una preocupación en algunos departamentos regionales en Honduras). Si no hay disponibilidad o son insuficientes los recursos adicionales, el proyecto proveerá opciones para mejorar la eficiencia por sector. El marco MBBM está planificado para operar a tiempo para la preparación del presupuesto 2008.

79. Las áreas recomendadas para ser estudiadas en el futuro son: (a) una encuesta para seguir el curso del gasto desde el nivel central hasta las unidades de cuidado de la salud, (b) una evaluación del avance y lecciones aprendidas por respecto de la implementación de los criterios de asignación de recursos 2005 para los RHDs (podría ser parte de (a) o un estudio separado), y (c) un estudio detallado de costos, eficiencia, y calidad de servicios hospitalarios.

G. Gastos del Sector Público en Transporte

80. El transporte históricamente ha sido uno de los sectores más importantes de la economía nacional, representando a una de las mayores carteras de inversión pública. Es asimismo una de las áreas donde el Sector Privado juega un papel importante y cada vez más. La Secretaría de Obras Públicas, Transporte, y Vivienda (SOPTRAVI), es la entidad del Gobierno Central responsable de coordinar y dirigir las políticas de gestión e inversión del sector, y simultáneamente está representada en las Juntas de Directores de varias organizaciones involucradas en el transporte, como ser la Empresa Nacional Portuaria (ENP) y el Ferrocarril Nacional de Honduras (FNH). Además, sirve como parte contratante en concesiones a una empresa privada que ha estado administrando los cuatro aeropuertos internacionales del país desde 2000, y también preside el Comité Técnico que dirige las actividades y programas del Fondo Vial.

81. Existen tres problemas de amplio espectro en el Sector Transporte. Ellos son (i) la ausencia de un marco de sector general para guiar la planificación e implementación, (ii) la ausencia de una institución con capacidad de gestionar el sector de manera multi-modal, y (iii) la ausencia de suficiente planificación en el sector de carreteras, consecuencia de lo cual los esfuerzos se concentran demasiado en el corto plazo. Estos problemas han tenido un impacto adverso en la eficiencia y efectividad en la prestación de servicios del transporte público y la operación de agencias y secretarías del sector.

82. La primera medida recomendada para abordar estos problemas de amplio espectro es promulgar la Ley de Transporte, con el objetivo de reorientar al Sector Público en torno de regulaciones y facilitación y para atraer más capital del Sector Privado para invertir en infraestructura. En cuanto a servicios de transporte, la atención del gobierno se debe centrar en garantizar seguridad y eficiencia. Esta última requiere de confrontar ciertas debilidades específicas en estructuras institucionales y en los datos, en particular con respecto de servicios de transporte y seguridad vial (accidentes). La segunda medida es revisar el actual marco institucional para llevar a cabo la regulación del transporte con miras a incrementar su efectividad. La tercera medida comprende establecer definir una posición política específicamente con respecto a la participación del Sector Privado en transporte. Esto seguramente será vital para incrementar el tamaño y eficiencia de la futura inversión en carreteras y puertos. Asimismo, la inversión del Sector Privado solamente es opción viable si se pretende resucitar el sector ferroviario.

83. No obstante todas las medidas anteriores, siempre será necesario apoyar acciones para incrementar la capacidad de planificar y ejecutar programas en el Sector Público – en particular con respecto a SOPTRAVI y el sector de carreteras. Es notable que la tasa de ejecución del programa y presupuesto en SOPTRAVI no ha mostrado mejora alguna desde 2000, a pesar de las reformas implementadas a la fecha y no obstante la asistencia técnica provista.¹⁴ Un importante factor adverso ha sido la frecuencia de cambio del personal clave durante el ciclo político. Asimismo, un importante número de cargos han sido ocupados en base a consultorías debido a la dificultad de atraer a personal calificado

14. La tasa de ejecución en realidad disminuyó del 83 por ciento en 2000 a 65 por ciento en 2006. En términos absolutos las cifras comparables son Lps.2.1 billones y Lps.1.6 billones.

con los salarios ofrecidos. Hay una necesidad urgente de desarrollar indicadores específicos de mejoras en el acceso, calidad y eficiencia y para garantizar que los logros sean efectivamente supervisados/controlados contra estos indicadores. Afortunadamente, recientes mejoras institucionales llevadas a cabo por SOPTRAVI e inversiones hechas en sistemas de planificación y software de soporte junto con capacitación, le han permitido a SOPTRAVI la capacidad en principio de responder a este requerimiento.

84. Distribución de Gastos del Sector. Las carreteras y puertos contabilizan más del 95 por ciento del total de gastos del sector. La proporción de gastos del sector carreteras asignada a recurrentes (mantenimiento) ha estado en el rango de 32-37 por ciento, sin tendencia discernible durante este período, aunque muy por debajo de la proporción del 53 por ciento alcanzada en 1999. Como porcentaje del PIB, los gastos del sector transporte promedian 2.2. a 2.3 por ciento durante este período, que es relativamente bajo según los estándares regionales y se compara desfavorablemente con el promedio de 2.9 por ciento que prevaleció en los 1900s.

Cuadro 16. Resumen de Gastos del Sector Transporte, 2002-2006
(en millones de Lempiras)

Sub Sector	2002	2003	2004	2005	2006
Carreteras	792.9	1,001.5	1,071.5	1,262.5	1,113.2
Mantenimiento de Carreteras	483.5	650.7	587.3	737.1	669.1
Ferrocarril	31.6	35.1	33.1	13.2	15.1
Puertos	998.3	1,080.5	1,391.9	1,408.1	1,237.9
Transporte Aéreo	71.4	75.4	79.1	81.3	81.3
Total	2,377.7	2,843.2	3,162.9	3,502.2	3,116.6

85. Carreteras. El programa de inversión pública para el sector carreteras ha sido actualizado en 2005. Una prioridad importante del sector es la rehabilitación y mejora de los corredores viales, especialmente el corredor logístico que es vital para el comercio y la competitividad en la región centroamericana. Se han seguido los principios apropiados en términos de identificar proyectos viables. Todos los proyectos que cumplen con las tasas de retorno identificadas deben ser financiados. La disponibilidad de fondos – 70 por ciento tradicionalmente de concesiones externas o recursos de préstamos concesionarios – y la capacidad de implementación son restricciones prácticas a la implementación del programa. Se necesita de acciones específicas que se deben adoptar ahora (i) la necesidad de apoyar la competitividad (rural) en la prioridad de cualquier mejora futura del corredor vial y (ii) activamente promover futuras concesiones de carreteras – solamente existe una a la fecha – la primera prioridad a las operaciones y mantenimiento del corredor logístico.

86. El gasto total en carreteras durante el período 2002-2005 ha promediado US\$91.5 millones equivalente por año, o 1.3 por ciento del PIB. Es bajo conforme a estándares regionales. El índice de servicio de carreteras (kilómetros por cada mil habitantes) es 0.45, comparado con el promedio centroamericano de 0.63 y el índice de densidad (kilómetros por área de mil kilómetros cuadrados) es de 29 comparado con el promedio centroamericano de 55. Estas cifras son indicativas de una red que relativamente no se extiende para una economía del tamaño de Honduras. No obstante la calidad de la red

vial de Honduras se encuentra en la escala superior de América Central – 40 por ciento de todas las carreteras estén en buenas condiciones, 90 por ciento de las cuales son pavimentadas y en buenas condiciones.¹⁵

87. Las reformas de SOPTRAVI necesitan avanzar más para mejorar la eficiencia. Solamente 55 por ciento de los gastos planificados en inversiones de carreteras fueron implementados desde 2002. Aun en cuestionamiento están los altos costos, demoras de implementación y calidad de las obras. La consistente aplicación de estándares de diseño acordados es asimismo un problema. No obstante, el establecimiento de la UPEG es un punto positivo así como la capacitación y sistemas de desarrollo asociados, incluyendo HONDUSAP (sistema de manejo de puentes), que ha sido apoyado por el Banco y BID. Se ha avanzado en la mejora de la gestión social y ambiental por medio de UGA. El Departamento de Transporte ahora se concentra en lo que ultimadamente es responsabilidad del servicio público de inspección de vehículos y licencias así como controles de carga y peso. Se ha identificado debilidades en estas áreas y un plan de acción se ha preparado que ya ha atraído cierto apoyo del Banco.

88. *Mantenimiento Vial.* La creación del Fondo Vial en 1998 se considera un paso muy positivo. En promedio, en términos reales un mayor volumen de recursos se destina ahora más que antes al mantenimiento de carreteras. Todas las obras son contratadas al Sector Privado y una importante porción se destina a micro empresas (principalmente para mantenimiento del pavimento de carreteras). Los proyectos del Fondo Vial siempre han experimentado menos demoras y exceso de costos que otros proyectos del sector en promedio. Sin embargo, el costo relativamente alto de servicios de supervisión tiene que ser abordado. Los costos fijos administrativos se han mantenido dentro del techo mandado del 2.5 por ciento del total de gastos.

89. Temas específicos sobre mantenimiento de carreteras incluyen a los siguientes:

- (i) *Los ingresos del Fondo Vial aun no cumplen con la meta del 100 por ciento* – es decir, todas las carreteras públicas que necesitan mantenimiento. Los montos asignados se han incrementado en un 10 por ciento por año el resto de la década.¹⁶ El gobierno ampliamente está de acuerdo en que los gastos de mantenimiento actuales se prioricen para garantizar que la principal red vial reciba atención primero. De los tres escenarios presentados, el que aseguraría 85 por ciento de la red vial a finales de 2010 parece razonable, ya que garantizará que todas las carreteras con niveles de tráfico viables estén cubiertas – que son todos los proyectos de mantenimiento que cumplen o exceden la tasa meta de retorno económico.
- (ii) *El gobierno no cumple con la ley en términos de las transferencias por hacerse.* Las transferencias de presupuesto siempre son menores a las solicitadas, lo que no necesariamente requiere todas las transferencias que deben hacerse legalmente (por restricciones de capacidad). Para el 2005, solamente 42 por ciento de los fondos nominalmente asignados al Fondo Vial era transferido. Las demoras generalmente no son un problema, pero hay problemas de transición

15. Esto se compara con el 37 por ciento general y 47 por ciento pavimentado en buenas condiciones en 1999.

16. El Plan de Mantenimiento Vial (PMV)

con el cambio de gobierno y con la introducción de SIAFI en 2006. El tema más preocupante es la mala alineación de futuras metas de financiamiento SEFIN para mantenimiento de carreteras con lo requerido para garantizar los objetivos del Plan de Mantenimiento Vial (PMV). Estas metas de financiamiento no incrementarán el porcentaje de carreteras mantenidas sobre los niveles actuales – alrededor del 65 por ciento.

- (iii) *La calidad e independencia de la gestión del Fondo Vial es cuestionada.* El funcionario ejecutivo principal es un nombramiento político; el que lo preside es el Secretario de Estado. Aparentemente hay muy poca participación efectiva de usuarios (solamente 3 de los 8 miembros de la Junta son del Sector Privado), además de los frecuentes cambios de personal clave en la Administración. Evidencia reciente es que los procedimientos de adquisiciones no se siguen al pie de la letra. Por lo tanto, el Fondo Vial no cumple con los estándares de un fondo vial de “segunda generación”. Su situación legal y estructura institucional deben ser revisadas.

90. *Puertos.* Con excepción de Roatán (concesionado en 2004), los puertos operan bajo la ENP, una empresa propiedad estatal con 1,338 empleados y un presupuesto de Lsp.1.2 billones. La ENP genera excedente, en su mayoría transferido a la Tesorería en lugar de ser devuelto en mejoras portuarias (Lps.468 millones en 2006). El tráfico se ha incrementado a 7 por ciento pa desde 2000 – 81 por ciento del tráfico usa Puerto Cortés, en tanto que Puerto Castilla se expande más rápidamente. Recientes acontecimientos incluyen la certificación portuaria por TSA/IMO que mejora los prospectos de negocios para Honduras en el contexto sub regional. Puerto Corté en particular, está en curso de expansión; es decir, si se pueden eliminar las presentes restricciones de capacidad. Las autoridades están contemplando invertir US\$150 millones, y diferir consideración a futura participación del Sector Privado en esta etapa. Sin embargo, ellos (i) reconocen que los altos costos y la baja eficiencia son un problema que puede socavar la competitividad del puerto; y (ii) permanecen abiertos a la idea de una Sociedad Pública Privada (SPP) en el sector puertos (la concesión de actividades dentro de un puerto de tenencia pública en lugar de un puerto en general), en el cual se han llevado a cabo un número de actividades de capacitación y divulgación. Se necesita una estrategia clara con respecto a puertos y el papel de la SPP. Se deben emprender nuevas inversiones por el Sector Público solamente con la clara evidencia de falta de interés del Sector Privado. (Esto sería altamente incierto si la SPP estuviera adecuadamente diseñada).

91. *Aeropuertos.* Sería oportuno y apropiado revisar, y probablemente reducir, el papel de la DGAC – que en adelante debe concentrarse en políticas de transporte aéreo solamente. Algunos ahorros presupuestarios se pueden lograr. La gestión del espacio aéreo debe ser devuelta a la organización regional, COCESNA, que ya opera. La administración de los aeropuertos internacionales ha ya sido subcontratada desde 2000 a una consorcio privado en concesión durante 20 años. Este es supervisado por la Superintendencia. Ha habido algunos problemas, y la propiedad y gestión del consorcio han pasado por varios ajustes. Asimismo ha habido demoras en completar las mejoras de capital, pero claramente existe un plan para que esto ocurra. Cerca de US\$21.7 ya han sido invertidos, anticipando US\$11 millones adicionales en los próximos cinco años. el

modelo adoptado para la administración aeroportuaria parece estar correcto en fundamento.

92. *Ferrocarriles.* El sub-sector actualmente hace una muy pequeña contribución al transporte de carga y pasajeros. Existen 109 kilómetros de vías, 36 empleados y un retorno anual de 6-7 millones de Lempiras. El sector es dirigido por una empresa estatal, la FNH. Se ha reducido un poco las pérdidas operativas, pero no hay futuro para el ferrocarril sin infusión de capital fresco. Servicios ferroviarios efectivos y eficientes no puede ser provistos bajo estas circunstancias. La FNH debe cerrar y deben cesar todos los subsidios para sus operaciones, aunque el gobierno aun tiene que cumplir con ciertas obligaciones (pensiones, y costo de 125 empleados recientemente separados). Se hace un esfuerzo por atraer a un inversionista privado, pero hay muy pocos activos actualmente (depreciados aun más desde que el Banco financió estudios llevados a cabo en 2004, cuando fueron valorados en US\$21 millones). Existe un papel económico potencial para el ferrocarril en la entrega de cierta carga en relación con el desarrollo de menor costo, multi modalidad de Puerto Cortés y sus corredores viales asociados.

93. *Política de Subsidios.* Los subsidios al transporte de autobuses urbanos sirve a Tegucigalpa y a los estudiantes. El sistema de subsidio de buses actualmente funcionando claramente no funciona: las tarifas se mantienen bajas, pero la calidad y confiabilidad asimismo son bajas. Los estudios sugieren que los más pobres no se benefician de estos subsidios ya que no usan el transporte de autobuses. Sin embargo, algunos de los pobres urbanos se pueden beneficiar del sistema de rutas si se expandiera a proveer acceso a áreas donde ellos viven. Sus necesitan se pueden abordar mediante la concesión de rutas adicionales en base al subsidio de menor costo. Actualmente se revisa una propuesta por parte del gobierno que proveería incentivos al motivar a los propietarios actuales a reemplazar autobuses depreciados, nocivos para el ambiente, por unidades nuevas. Sin embargo, esto no ayudará al desarrollo de nuevas rutas para las cuales los proveedores del servicio podrían ser seleccionados competitivamente.

Proyección de Gastos del Sector

94. Los estimados actuales (el escenario más probable) del gasto en el sector hasta 2010 pide gastos equivalentes a no menos del 2.7 por ciento del PIB; Cuadro 17. Para carreteras, el balance de gastos se cambia progresivamente a favor de mantenimiento; 39 por ciento del total para 2010. Los estimados suponen que no se han obtenido mejoras importantes en eficiencia. Los desembolsos de inversión en el sector carreteras inicialmente son muy altos debido a gastos agrupados asociados con la mejora del corredor logístico. Los gastos podrían ser así de altos en los últimos años si se dispone oportunamente de financiamiento para financiar otros proyectos económicamente viables. En el sector de puertos asimismo hay inversiones viables que se podrían implementar antes si se puede movilizar el financiamiento privado. La proyección de la inversión ferroviaria se predica en la continuidad de la actual operación restringida de la red. No obstante, considerando que el Informe recomienda discontinuar el servicio y abrir la posibilidad de futura inversión en esta modalidad por parte del Sector Privado, las inversiones proyectadas pueden diferir significativamente de lo anticipado.

Cuadro 17. Proyección de Gastos del Sector Público en el Sector Transporte
(en millones de Lempiras)

Sub Sector	2007	2008	2009	2010
Carreteras	3,294.6	3,123.6	2,259.1	1,981.7
Mantenimiento de Carreteras	1,193.2	1,271.1	1,369.9	1,476.3
Ferrocarril	11.4	11.4	11.4	13.3
Puertos	1,235.0	1,368.0	1,406.0	1,558.0
Aeropuertos	38.0	47.5	57.0	74.1
Total	5,772.2	5,821.6	5,103.4	5,103.4
Mantenimiento Carreteras Alternativa 1*	1,597.9	1,622.6	1,675.8	1,761.3
Mantenimiento Carreteras Alternativa 2**	855.0	950.0	1,045.0	1,216.0

Notas: La Alternativa 1 se refiere al escenario caso Alto (el PER de 2001 cita un estimado de SOPTRAVI de \$76.9 millones para cubrir todas las necesidades de mantenimiento de carreteras.) ** La Alternativa 2 se refiere al Plan Plurianual de SEFIN.

95. Con respecto del mantenimiento de carreteras, hay un número de escenarios posibles. El Cuadro anterior contiene los escenarios preferidos. Lo anticipado por SEFIN (presentado como Alternativa 2) es significativamente inferior a este monto y se considera inadecuado para un apropiado mantenimiento de carreteras. La tasa de crecimiento en el gasto requerido para mantenimiento de carreteras seguramente se incrementará para el 2010. El mayor uso de concesiones de administración y operaciones, sin embargo, tendería a limitar los incrementos del gasto público.

H. Gasto del Sector Público en Protección Social y Subsidios

96. La proporción del PIB dedicada al gasto social en Honduras, y al gasto en protección social en particular, es comparable con las proporciones gastadas en otros países latinoamericanos para los cuales hay datos comparables. (Honduras dedicó 5.2 por ciento del PIB al gasto de protección social versus un promedio regional del 5.9 por ciento). El gasto en protección social en Honduras, sin embargo, está muy predispuesto hacia el gasto en asistencia social, que totaliza el 3.3 por ciento del PIB, versus un promedio regional de 1.1 por ciento. Estos programas de asistencia social, a su vez, están predispuestos hacia subsidios, la mayoría de los cuales no están bien dirigidos a los pobres. Los subsidios directos (subsidios de electricidad y transporte) totalizaron hasta US\$40 millones, o 16 por ciento del total del gasto de asistencia social, estimado en US\$248 millones.¹⁷ A continuación, se presenta una evaluación del sistema de protección social en Honduras, junto con recomendaciones para mejorarlo.

17. No obstante, cuando todos los subsidios son tomados en cuenta – directos, indirectos, y ocultos – el monto total de recursos usados es de US\$212 millones (2.6 por ciento del PIB) en 2005 y un estimado de US\$320 millones en 2006 (o 3.5 por ciento del PIB), que sobrepasa por mucho el monto gastado en asistencia social.

97. Acuerdos Institucionales. Honduras cuenta con las instituciones y los instrumentos requeridos para desarrollar un efectivo sistema de protección social. Tiene un Gabinete Social, un órgano consultivo (Mesa Redonda de la Red de Seguridad Social) y un equipo técnico, UNAT. Tiene muchos años de experiencia con transferencias condicionales de efectivo, programas de costos de trabajo, y otro tipo de transferencias. El desafío es concentrar mejor los esfuerzos existentes y hacer que las instituciones, políticas y programas existentes sean más efectivos.

Cuadro 18. Distribución de Recursos de Asistencia Social, por Grupo de Edad, 2005^{a/}

Grupo de Edad	Población en Riesgo (‘000)	% del Total	Costo Anual US\$ 000 a/	% de Recursos
0-5	701	18	31,640	12.8
6-17	1,069	27	64,622	26.1
18-64	1,560	39	8,033	3.2
65+	130	3	1,134	0.5
Población Indígena y Negra	490	12	7,935	3.2
Hogares (excl. subsidios)			94,211	38.0
Subsidios Directos b/			40,053	16.2
Total			247,628	100.0

Nota: ^{a/} Excluye seguro social. ^{b/} Subsidios eléctricos (300kwh y bono 80) y Subsidios al Transporte (buses y bonos de estudiantes).

Fuente: Cuadro 8.36.

98. Relevancia y Alcance. Los programas de protección social en Honduras buscan abordar los principales riesgos que afectan a los pobres, y por lo tanto, generalmente son relevantes. Para todos los principales riesgos identificados, existen varios programas que pretenden abordarlos. Por otra parte, el impacto de los programas de asistencia social no parece conmensurado al monto de recursos gastados, ya que el número de pobres en una situación de riesgo permanece alto. Sin duda, la asignación de recursos está predispuesta a favor de subsidios que no están bien dirigidos a los pobres (ver a continuación). Los niños entre 0 y 5 años de edad, que representan el grupo más vulnerable, reciben una muy modesta proporción del total de recursos. Las personas de la tercera edad y la población indígena y negra asimismo parecen estar en desventaja, considerando el alcance limitado de los programas de seguro social (pensiones y seguro médico).

99. Cobertura. La cobertura de algunos programas que son importantes para los pobres es limitada, dejando en vulnerabilidad a un gran número de personas. Por ejemplo, hay 200,000 niños pobres menores de 5 años de edad que padecen de desnutrición crónica, pero los programas materno/infantiles administrados por medio del Programa de Asignación Familiar (PRAF) y el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia (IHNFA), juntos apenas llegan a menos de 100,000 niños. Una aparente excepción es el Programa de Escuela Saludable (PES) que llega a más de un millón de niños con meriendas escolares y atención médica. No obstante, 500,000 niños que no asisten a la pre-primaria y 200,000 niños que no asisten a la escuela primaria, no se benefician de este programa. La cobertura de los programas del IHNFA es muy limitada, ya que los limitados recursos de la institución casi en su totalidad son absorbidos por costos de personal. De manera similar, los cursos de capacitación vocacional, ofrecidos por el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) tienen un impacto limitado, llegando apenas al 3 por ciento de la fuerza laboral. Los programas de vivienda solamente benefician a 5,000 de

los 200,000 hogares que según se informa viven en condiciones de hacinamiento. Finalmente, la mayoría de los subsidios para servicios básicos no llegan a los hogares pobres pues 280,000 de ellos no cuentan con agua potable y 470,000 no tienen electricidad.

100. Honduras tiene una baja cobertura de seguro social. El sistema del seguro social cubre cerca del 18 por ciento de la población, y menos del 6 por ciento de los ciudadanos de la tercera edad de Honduras cuenta con una pensión. La cobertura del seguro de salud es similarmente bajo, y 13 por ciento de la población (900,000) no tiene adecuado acceso a servicios de salud.

101. *Supervisión/Control y Evaluación (S&E).* La gran mayoría de los programas de asistencia social en Honduras no cuentan con sistemas de supervisión/control y evaluación en práctica. Su impacto, por lo tanto, no se puede determinar. Las principales excepciones son los programas financiados por bancos multilaterales, incluyendo FHIS y PRAF. En la mayoría de las otras instituciones, los sistemas de información y S&E son inadecuados. En algunos casos no hay siquiera la menor información básica sobre el costo o cobertura del programa. En la mayoría de los casos no hay información que permita evaluar los resultados o impacto de un programa. Muy pocos programas cuentan con controles adecuados o sistemas de verificación para garantizar que la información generada es veraz y completa.

102. *Eficiencia en Costo.* La falta de información excluye cualquier análisis detallado de la eficiencia en costo de la mayoría de los programas de asistencia social. No obstante, hay evidencia indirecta que sugiere que existe espacio sustancial para incrementar la eficiencia en costo de los programas existentes. Por ejemplo, una reciente evaluación del programa PRAF, descubrió que el programa gastó un tercio de sus presupuesto en costos administrativos, tres veces más de lo que se gasta en un programa similar en México (Progresía/Oportunidades). El programa de merienda escolar es otra área donde puede haber espacio para mejorar la eficiencia. Actualmente, los alimentos son enviados a las escuelas en todo el país donde los padres están organizados para preparar las meriendas. Esto incrementa la necesidad de almacenar los alimentos en una ubicación central o regional, transportar los alimentos hasta las escuelas, y nuevamente almacenarlos localmente. Seguramente sería más costo-efectivo transferir los fondos directamente a las escuelas para que el Director de la escuela con la asociación de padres pudieran comprar los alimentos localmente. Esto ahorraría costos logísticos y rendiría un impacto positivo en la economía local.

103. *Dirección.* El grado de focalización de los programas de asistencia social es muy variable. El Cuadro 19 presenta un listado de los principales programas de asistencia social en Honduras, en rango descendente de progresividad, medidos por la participación del quintil de consumo más pobre en un dado programa. Identifica el programa materno/infantil del PRAF como el más progresivo, en tanto que las becas y los programas de vivienda están entre los menos progresivos.

Cuadro 19. Progresividad de los Principales Programas de Asistencia

Programas	Participación del quintil más pobre (Q1) en el programa (%)
PRAF Materno/Infantil	61.4
PROHECO	54.3
PRALEBAH	48.6
EDUCATODOS	44.9
PRAF Bono Educativo	41.6
PRAF mochila escolar	29.8
Meriendas escolares	29.0
FHIS	23.3
Becas	15.2
Programas de vivienda	15.1
Subsidios de agua	2.3
Subsidio eléctrico 300 kwh	3.3
Transporte estudiantil	0.0
Transporte masivo	0.0

Fuente: ENCOVI 2004.

104. El cuadro anterior asimismo indica que los diversos subsidios concedidos en Honduras están entre las intervenciones peor dirigidas en el arsenal de instrumentos de asistencia social. Los principales subsidios se resumen a continuación, junto con el ahorro fiscal que se podría lograr al redirigirlos mejor o eliminarlos.

- Subsidios eléctricos directos (hasta 300 kwh). Este subsidio le cuesta al Gobierno Lps.275 millones por año. Quienes consumen menos de 100 kwh/mes reciben solamente 22 por ciento del subsidio y aquellos que consumen sobre 100 kwh/mes reciben el restante 78 por ciento. Si el Gobierno decide concentrar este subsidio solamente en aquellos que consumen menos de 100 kwh, se puede ahorrar Lps.215 millones al año.
- Subsidios eléctricos (Bono 80). Este subsidio claramente es regresivo. Beneficia solamente a los clientes de la ENEE y beneficia en su mayoría a los que consumen más. Si el Gobierno decide concentrar este subsidio solamente en aquellos que consumen menos de 100 kwh, como era la intención original de este subsidio, se podría ahorrar Lps.350 millones al año.
- Exoneraciones de impuestos al aceite combustible y diesel usados para generar electricidad representan un gran subsidio. Le cuestan a la Tesorería Lps.1,795 millones en 2006, 95 por ciento del cual es exoneración al Sector Privado y el resto a la ENEE. Si el Gobierno decide reducir esta exoneración gradualmente, en pagos parciales durante un período de cinco años, podría cobrar Lps.359 millones durante el primer año. (La eliminación de este subsidio claramente alzaría los costos de generación y pondrá presión sobre ENEE para subir tarifas y mejorar su eficiencia. Sin embargo, es más eficiente asistir a los hogares pobres que estarían afectados por alzas en las tarifas con otros subsidios mejor focalizados, como el Bono 80 reformado.)
- Subsidios al combustible. A diciembre de 2006, los subsidios debidos al diferencial de precios del combustible ha disminuido sustancialmente. Lo que

permanece es un pequeño subsidio al LPG. Debido a que el precio de la gasolina ha disminuido a menos del precio de congelamiento más que en la brecha fiscal, el Gobierno podría considerar reinstaurar el impuesto y recuperar Lps.79 millones en impuestos.

- Subsidio a telecomunicaciones. Las transferencias de HONDUTEL al Gobierno han disminuido debido a que mantiene una estructura de tarifas que concede subsidio cruzado a las llamadas locales con las llamadas internacionales, en tanto que enfrenta una creciente competencia de nuevos operadores. A medida que HONDUTEL ingresa en el mercado móvil y se intensifica la competencia en el sector, debe permitírsele fijar sus precios y usar sus recursos para invertir e incrementar su competitividad. Por otra parte, HONDUTEL también debe ser sujeto al pago de impuestos, cuotas por el uso del espectro, y dividendos sobre patrimonio al Gobierno. En este momento, sin embargo, no es posible estimar cuánto HONDUTEL debería transferir al Gobierno bajo dichas condiciones.
- Ajuste del Costo Parcial de Tarifas de Electricidad y Agua. De manera similar a HONDUTEL, hay pérdidas incurridas por la ENEE y SANAA al no poder fijar las tarifas en los niveles que cubran el costo total de operaciones y depreciación de capital. Para 2006, esas pérdidas han sido estimadas en Lps.2,119 millones para la ENEE y Lps.72 millones para el SANAA. Un motivo de por qué los costos de estas empresas son tan altos, sin embargo, es que son ineficientes. No está claro que solamente sus clientes deban absorber todo el costo de estas ineficiencias, así que un ajuste de tarifas que elimine las pérdidas por completo tampoco será factible ni aconsejable económicamente. Como anteriormente, se requiere un estudio más detallado para identificar las principales fuentes de ineficiencia, que puede servir de base para estimar el subsidio de pérdidas debidas a tarifas inapropiadas. Este subsidio de pérdidas puede variar del 0 al total de las pérdidas observadas en ambas empresas.

105. ¿Cuáles programas de asistencia deben fortalecerse? Primero, es importante tener en mente, que una reducción sostenida de la pobreza solamente se puede lograr al atacar de raíz las causas de la pobreza, que a menudo son asociadas con la falta de formación de capital humano y pobre rendimiento educativo. Mejorar el rendimiento educativo de los pobres toma tiempo y requiere de la inversión de considerables montos de recursos durante un largo período de tiempo. Los programas que deben ser prioritarios son aquellos que ayudan a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza al aumentar el capital humano de los pobres de Honduras en los primeros años de su vida. Estos programas son:

- Programas materno/infantiles que garanticen que los niños nacen saludables y con el peso adecuado. El programa de transferencia condicional de efectivo ha demostrado ser efectivo en promover la asistencia a los controles, pero asuntos del lado de la oferta (la capacidad del sistema de salud para responder al incremento de la demanda) asimismo debe ser abordado.
- Los programas dirigido a los niños pobres, particularmente aquellos concentrados en nutrición y estimulación temprana. Los niños pequeños que padecen desnutrición o falta de estimulación se desarrollarán mal y tendrán un bajo rendimiento escolar, por lo tanto perpetuando la pobreza. Para ser costo efectivos,

estos programas deben basarse en la comunidad y recibir el apoyo de los padres, las ONGs, y los gobiernos locales.

- Educación pre-primaria (incluyendo educación bilingüe multicultural) y programas asociados como el Programa de Escuela Saludable.
- Programas que motiven a los niños a ingresar y permanecer en la escuela como las transferencias condicionales de efectivo así como las becas y asistencia para estudiantes pobres a fin que puedan ingresar y avanzar en el sistema educativo hacia grados superiores.
- Becas y asistencia educativa concentrada en los estudiantes pobres.

Cuadro 20. Ahorro Potencial por Re-focalización o Eliminación de Subsidios

Sector/ Programa	Financiado por	Costo en 2006 (Lps. millones)	Posibles Cambios Políticos	Ahorro Potencial (Lps. millones) a/
Electricidad 300 kwh	SEFIN	275	Concentrar el subsidio en el consumo inferior a 100 kwh/mes	215
Electricidad Bono 80	SEFIN/ENEE	550	Conceder el Bono 80 solamente a quienes consumen menos de 100 kwh/mes	350
Subsidios el Combustible	SEFIN	641	Reinstaurar el impuesto a la gasolina	79
Exoneración de impuestos al aceite combustible y diesel usados para generar electricidad	SEFIN	1,795	Eliminarlo gradualmente durante un periodo de 5 años	359 a/
Subtotal (como % PIB 2006)		3,261 (1.9%)		1,003 (0.6%)
Subsidios cruzados telefonía	SEFIN/ HONDUTEL	343	Fijar precios para cubrir impuestos, cuotas, y retorno de patrimonio	0 - 343
Tarias bajo Costo, ENEE	ENEE/SEFIN	2,119	Fijar precios para cubrir impuestos, cuotas, y retorno de patrimonio	0 – 2,119
Tarifas bajo Costo, SANAA	SANAA /SEFIN	72	Fijar precios para cubrir impuestos, cuotas y retorno de patrimonio	0 - 72
Subtotal		2,534		0 – 2,534
Gran Total (como % PIB 2006)		5,795 (3.3%)		1,003 – 3,537 (0.6% - 2.0%)

Nota: a/ Ahorro fiscal por año.

106. El ahorro fiscal potencial que el Gobierno puede lograr por medio de la re-focalización o eliminación de los subsidios se resumen en el Cuadro 20. Se estiman entre Lps.1.0 billón (0.6 por ciento del PIB) y Lps.3.5 billones (2.0 por ciento del PIB). De manera converso, si estos cambios políticos (o similares) no son adoptados y los subsidios permanecen sin cambio alguno, estos continuarán drenando el presupuesto gubernamental año tras año.

107. Ninguno de los programas aquí recomendados para expansión es nuevo y la mayoría está considerada en la Red Solidaria. PRAF ha adquirido bastante experiencia con los programas de transferencias condicionales de efectivo (CCT) y sabe lo que es necesario para fortalecerlos. Como se recomendó en una reciente evaluación, PRAF tiene que ser reducido convirtiéndose en especialista de programas CCT, eliminando muchos de los otros programas pequeños que gestiona para los de la tercera edad, juventud, y otros, que pueden ser asumidos por otras instituciones con experiencia en esas áreas.

108. Con respecto a programas de nutrición y estimulación temprana para infantes de 0 a 3 años de edad, un IHNFA reestructurado debe asumir el liderazgo, en estrecha coordinación con la Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Municipalidades y ONGs. (Antes que esto pueda suceder, sin embargo, IHNFA necesita ser reorganizado. Actualmente carece de capacidades para descargar su mandato efectivamente y requiere de una revisión/transformación seria y más recursos, en tanto que gradualmente cambia su enfoque hacia operaciones de prevención y descentralización). Ya existe experiencia en el país con los jardines de niños modelos costo-efectivos. El modelo de atención general puede seguir los principios del CCEPREB (o la educación antes de la primaria basada en la comunidad con la madre voluntaria) y la Escuela Saludable, los voluntarios recibiendo la capacitación apropiada para cuidar de los infantes.

109. Para el nivel anterior a la primaria, los programas CCEPREB y Escuelas Saludables podrían continuar expandiéndose con meta de mediano plazo o llegando hasta los niños de 4^a 6 años de edad. Finalmente, los programas de asistencia para estudiantes (becas y asistencia directa) administrados por la Secretaría de Educación deben estar mejor dirigidos a los pobres y fortalecidos para permitirle a los estudiantes pobres completar su educación primaria y avanzar hacia la secundaria y educación superior.

110. Los programas de seguro social asimismo necesitan sustancial fortalecimiento. Honduras gasta en programas de seguro social menos de la mitad que otros países latinoamericanos. El IHSS cubre solamente 18 por ciento de la población y menos del 6 por ciento de las personas de la tercera edad con pensión. Por lo tanto, hay que fortalecer el sistema del seguro social y gradualmente incrementar su cobertura. Dado la apretada situación fiscal del Gobierno, sin embargo, este incremento de cobertura tiene que lograrse de manera neutralmente fiscal.

111. Finalmente, es necesario implementar sistemas Monitoreo y Evaluación en todas las instituciones. Estos sistemas son herramientas necesarias para garantizar que los programas tengan el impacto deseado en los pobres bajo riesgo y que los beneficios sean entregados de manera efectiva en costo.

I. Gestión del Gasto Público para la Reducción de la Pobreza

112. Durante los últimos seis años, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) ha dominado el proceso político y discurso en materia de desarrollo en Honduras. La ERP presentada en 2001 planteó las ambiciosas metas de desarrollo y reducción de la pobreza para el período hasta 2015 en línea con las Metas de Desarrollo del Milenio (MDMs). La ERP sobrevivió las transiciones políticas de 2001-2002 y 2005-2006 y continúa siendo el único instrumento de planificación estratégica a largo plazo en Honduras que aborda los

temas de desarrollo en todo un amplio frente. La estrategia ha acomodado revisiones siguiendo estos cambios en administración, la primera orientada a fortalecer los componentes relativos al crecimiento¹⁸, la segunda – en progreso – orientada a una reorganización más fundamental. Las metas y principios orientadores de la ERP han sido endosados por todos los partidos políticos, aun si existe debate en cuanto a la mejor manera de lograrlas. Además, el proceso ERP ha provisto un marco para el compromiso de la Sociedad Civil con el Gobierno y la coordinación de las iniciativas de desarrollo a nivel nacional, regional y local. De manera muy parecida, la ERP provee el marco para las estrategias de asistencia al país de socios externos, dirigiendo la asignación de su financiamiento y definiendo temas clave en el diálogo político.

113. La ERP se encuentra ahora en una encrucijada: los socios externos ayudaron a dirigir el proceso ERP en sus primeros años pero su sostenimiento dependerá del continuado compromiso de los actores nacionales. Aunque el proceso ERP se erige en los esfuerzos de reconstrucción después del Huracán Mitch, el proceso fue lanzado y muy influenciado por los requisitos de la Iniciativa HIPC. Estos mandan un proceso impulsado por el país, amplio y participativo. La promesa de alivio de la deuda mediante la Iniciativa HIPC ha dado un fuerte incentivo para que sucesivas administraciones apoyen el proceso ERP, endosen sus principios orientadores, e implementen un programa de reforma estructural.

114. El desempeño mixto de Honduras con respecto a la reducción de pobreza ha puesto en cuestionamiento la efectividad de la ERP. Si bien los candidatos durante la campaña electoral de 2005 endosaron las metas ERP, asimismo notaron con inquietud que la estrategia no había podido hacer reducciones en pobreza a pesar de sustanciales incrementos en el gasto ERP y mejoras en el desempeño económico. Sin duda, los datos de la encuesta de hogares basada en ingresos anuales muestra que la incidencia de la pobreza se redujo ligeramente de 64.5 por ciento en 2001 a 64.2 por ciento en 2004, luego se incrementó a 65.3 por ciento en 2005.¹⁹ Esta lentitud en el proceso de reducción de pobreza también fue confirmado por la Encuesta de Medición de Estándares de Vida de 2004 (IMEV), usando medidas basadas en consumo.²⁰ Afortunadamente, las cifras preliminares de la encuesta de hogares para el 2006 están empezando a mostrar una caída de la pobreza mas pronunciada en respuesta al mayor crecimiento económico que Honduras ha estado experimentando desde 2002.

115. El problema de una lenta reducción de la pobreza no yace en el nivel del gasto ERP: más bien el gasto ERP se incrementó del 7.5 por ciento del PIB en 2002 a 8.3 por ciento en 2006, aun cuando los gastos del Gobierno Central en total se disminuyeron como proporción del PIB durante el mismo período. El Cuadro 21 presenta las tendencias en gasto ERP y no-ERP como proporción del PIB, basadas en datos de SEFIN y los

18. Gobierno de Honduras, Cumpliendo las Metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza: Plan de Implementación para 2004-06, Reunión del Grupo Consultivo para Honduras, Tegucigalpa, junio de 2004.

19. La incidencia de la extrema pobreza siguió una tendencia similar: disminuyendo del 47.4 por ciento en 2001 a 44.6 por ciento en 2004, luego incrementando a 47.1 por ciento en 2005.

20. Banco Mundial, Evaluación de Pobreza en Honduras: Cumpliendo la Reducción de la Pobreza, Informe 35622-HN, 30 de junio de 2006.

Informes de Avance ERP²¹. Estos datos incluyen gastos para reconstrucción después del huracán Mitch entre 2000 y 2002, que representaron casi el 2 por ciento del PIB en 2000 y 2001. Si estos gastos son excluidos, el crecimiento sostenido en gasto ERP se pueda trazar desde 2000, cuando los gastos bajo la definición expandida totalizaron el 6.4 por ciento del PIB.

Cuadro 21. Gasto ERP Total en Honduras; por Fuentes de Fondos

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <i>Prelim.</i>	2007 <i>Presup</i>
<i>Millones de Lempiras actuales</i>								
Total Gastos	21,769	25,634	26,718	31,048	32,549	36,803	39,510	44,550
Gastos DERP	7,298	8,755	8,157	9,255	11,356	13,957	14,424	16,459
Recursos Domésticos	4,389	4,681	5,108	5,417	6,319	9,226	9,257	10,289
Recursos Externos	2,909	4,075	3,048	3,838	5,037	4,731	5,167	6,169
o/w HIPC + MDRI	152	861	940	917	1,091	695	2,624	2,736
Gastos No-DERP 1/	14,471	16,879	18,561	21,793	21,192	22,846	25,085	28,091
Recursos Domésticos	13,480	14,341	17,133	20,043	19,746	20,269	23,235	24,317
Recursos Externos	991	2,538	1,428	1,750	1,447	2,576	1,851	3,775
<i>Porcentaje del PIB</i>								
Total Gastos	24.4%	25.9%	24.7%	25.8%	23.7%	23.4%	22.6%	23.0%
Gastos DERP	8.2%	8.8%	7.5%	7.7%	8.3%	8.9%	8.3%	8.5%
Recursos Domésticos	4.9%	4.7%	4.7%	4.5%	4.6%	5.9%	5.3%	5.3%
Recursos Externos	3.3%	4.1%	2.8%	3.2%	3.7%	3.0%	3.0%	3.2%
o/w HIPC + MDRI	0.2%	0.9%	0.9%	0.8%	0.8%	0.4%	1.5%	1.4%
Gastos No DERP 1/	16.2%	17.0%	17.2%	18.1%	15.4%	14.5%	14.4%	14.5%
Recursos Domésticos	15.1%	14.5%	15.8%	16.6%	14.4%	12.9%	13.3%	12.6%
Recursos Externos	1.1%	2.6%	1.3%	1.5%	1.1%	1.6%	1.1%	2.0%
<i>Memo item:</i>								
DERP Exp.excl Reconst. post-Mitch	6.4%	7.0%	6.5%	7.7%	8.3%	8.9%	8.3%	8.5%

Fuente: MIFIN, Balance Financiero del Gobierno Central. 1/ Gastos No DERP incluye pagos de intereses.

116. El crecimiento en gasto ERP ha seguido una trayectoria gradual ascendente, con la excepción de 2002 y 2006, luego de las elecciones, cuando el gasto ERP cayó en cerca de 0.5 por ciento del PIB. En ambas ocasiones, la reducción del gasto ERP estuvo acompañada por un incremento en gasto no-ERP – cerca del 0.4 por ciento del PIB – sugiriendo que las reducciones en el gasto ERP no pueden estar enteramente adscritas a una reducida capacidad de implementación luego de cambios en el personal del agencia. No obstante, la trayectoria del gasto ERP se ha mantenido ampliamente en línea con las metas acordadas en el PRGF financiado por el FMI, con la excepción de 2006, cuando el programa contempló un incremento adicional en gasto ERP de cerca del 9.3 por ciento del PIB, mientras que los gastos reales solamente llegaron al 8.3 por ciento del PIB. El

21. En el caso del presupuesto 2007, el sitio de la red de SEFIN en el momento de escribir este informe, presenta un nivel superior de gasto ERP (totalizando Lps.23,736 millones, equivalente al 12.4 por ciento del PIB) contrario a los valores presentados aquí (totalizando Lps.16,459 millones, equivalente al 8.5 por ciento del PIB). El valor inferior presentado aquí no toma en cuenta los ajustes de cuenta reflejando la definición del gasto de reducción de la pobreza, gran parte de la discrepancia debido a la inclusión del costo total de salarios en los sectores de Educación y Salud. Los valores corregidos han sido preparados con la asistencia de SEFIN y usados con miras a obtener consistencia.

presupuesto 2007 apunta a una modesta recuperación del gasto ERP – a 8.5 por ciento del PIB. En resumen, el crecimiento en gasto a favor de los pobres, acompañado por restricciones en el gasto en general, ha resultado en un cambio gradual en la asignación de recursos hacia la ERP. En 2002, el gasto ERP contabilizó la tercera parte del total del gasto público, con esta proporción incrementando a dos quintas partes del gasto total en 2005 antes de reducirse ligeramente en 2006.

117. El problema de la baja respuesta en los indicadores de pobreza a pesar del aumento en el gasto ERP yace principalmente en la mala alineación del gasto ERP con las metas ERP, la inadecuada focalización del gasto hacia la pobreza e ineficiencias en la administración de estos fondos. El gasto en pobreza ha sido dirigido mucho hacia los sectores sociales, notablemente Educación y Salud. Estos sectores absorbieron 65 por ciento del gasto ERP durante el período 2001 a 2006 y esta proporción continúa incrementándose. El gasto ERP en crecimiento económico y desarrollo rural ha sido limitado. Los programas en apoyo de las micro-y-pequeñas empresas, por ejemplo, que figuraban prominentemente en la estrategia desde el inicio, han sido ignoradas en la asignación del gasto ERP. Además, dentro del gasto social, la mayor parte ha sido asignada a pagos de salarios en Salud y Educación. Al mismo tiempo, la proporción de los fondos ERP asignados a la inversión y transferencias de capital se ha reducido en más de dos quintas partes del total en 2001 a menos de una cuarta en 2007. Además, el gasto en pobreza es a favor de los moderadamente pobres – mientras que el quintil más pobre recibe el 24 por ciento del gasto ERP, los dos quintiles superiores – es decir, los no-pobres – continúan beneficiándose de cerca del 30 por ciento del gasto ERP.

118. Este Informe argumenta que aumentos en el impacto del gasto ERP se pueden lograr integrando mejor la ERP con el proceso presupuestario. La atención ha tendido a concentrarse en las herramientas establecidas para apoyar el proceso ERP, notablemente la definición del gasto ERP y los acuerdos por medio de los cuales el gasto ERP se administrado. La Sociedad Civil ha argumentado a favor de un fondo de pobreza “real”, con miras a segregar y por lo tanto proteger el gasto de alivio de la deuda. Este Informe argumenta lo opuesto – integrar en lugar de segregar el gasto ERP y los mecanismos por medio de los cuales se gestiona.

119. El raciocinio de esta posición es simple: para establecer un vínculo entre el gasto anti-pobreza y los resultados en términos de la reducción de pobreza, es necesario que todo gasto en programas relativos a la pobreza sea tomado en cuenta, y no solamente una muestra de estos programas (por ejemplo, programas financiados con alivio de la deuda HIPC). La fragmentación del presupuesto conlleva a una sub-optimización en la asignación de recursos. Es asimismo importante reconocer desde una perspectiva macroeconómica que los fondos que no se gasten en el curso de un año fiscal en particular no pueden sencillamente ser pasados a cuenta del próximo año fiscal, ya que esto tendría consecuencias desestabilizadoras a menos que otros gastos planificados para el próximo año fiscal sean recortados. En este contexto, crear un fondo de pobreza “real” para proteger el financiamiento de determinados proyectos de la ERP a través de los años fiscales, incrementa la probabilidad de tener proyectos mal ejecutados que desplazan a otros proyectos más merecedores de financiamiento.

120. Se ha logrado un importante avance en el fortalecimiento de sistemas de gestión del gasto público en los últimos tres años debido a la implementación de la Ley Orgánica

del Presupuesto aprobada en diciembre de 2004. El desafío ahora es desarrollar las herramientas que traduzcan las metas ERP en políticas de gasto, asignación de recursos y resultados del gasto dentro del marco de las rutinas presupuestarias y de planificación. El restante de esta sección repasa las conclusiones y recomendaciones clave, presentadas en más detalle en el Capítulo IX del Volumen II. (La Casilla 2 resume las recomendaciones.)

121. Lograr la correcta estructuración del presupuesto es el primer paso crítico para alinear los recursos con las políticas. Una clasificación del programa se ha aplicado en todo el Sector Público durante los tres últimos ciclos presupuestarios. Se pretende alinear los recursos y estructuras administrativas con resultados que las instituciones pretenden alcanzar, generalmente definidos en términos de cantidad y calidad de servicios prestados al público. Ya existe una estructura básica de programa aunque se necesita más trabajo en los años venideros para alinear los programas más estrechamente con los resultados, garantizando líneas de responsabilidad claras en cuanto a rendimiento y refinamiento de indicadores de desempeño. Este será un proceso gradual, liderado por agencias de línea, ya que ellas son las que mejor pueden definir los paquetes de servicios apropiados y la estructura de programas y administrativa capaz de proveerlos.

122. Si la ERP pretende influenciar las asignaciones presupuestarias, el gasto ERP tendrá que alinearse con la estructura presupuestaria y desempeño de programas contra las metas ERP evaluadas sistemáticamente. La definición actual del gasto ERP ayuda a alinear el gasto con la estrategia, pero tiene poca relación con el presupuesto. Como resultado, los informes son preparados sobre gasto ERP para propósitos informativos con poca relevancia en la toma de decisiones. La documentación ERP debe tener un mapa de asignaciones de recursos a metas ERP siguiendo las estructuras institucionales y de programa usadas en el presupuesto. El desempeño de estos programas se puede evaluar entonces contra las metas ERP usando criterios simples, como indicadores de incidencia de la pobreza, eficiencia y transparencia en el gasto. La intención sería de mejorar gradualmente la estructura del programa presupuestario a fin que esté alineada más estrechamente con las metas ERP y use criterios de desempeño para orientar los cambios en asignaciones de recursos a favor de programas que pueden demostrar impactos de reducción de la pobreza. Esto implica una estructura más dinámica del gasto ERP que proveería un incentivo para programas que mejoren el desempeño suyo en reducción de la pobreza, en lugar de la definición estática actual del gasto ERP.

123. Los cambios en asignaciones de recursos tienen que ser planificados a mediano plazo, basados en proyecciones realistas de disponibilidad de recursos tanto en todo nivel del gobierno como de agencias. Honduras ha establecido un presupuesto de múltiples años pero todavía no cuenta con una herramienta de planificación de gastos que funcione. Este informe propone que Honduras se concentre en bloques de construcción básicos de un sistema de planificación de gastos: primero, el marco fiscal a mediano plazo que vincula las proyecciones del Gobierno de futuros gastos con proyecciones realistas de disponibilidad de recursos; segundo, un marco presupuestario que proyecte futuras asignaciones de recursos entre instituciones y categorías de gastos clave en apoyo de la política gubernamental; y tercero, marcos sectoriales de gastos a mediano plazo, basados en estimados de financiamiento hacia el futuro.

124. SEFIN ha tomado la iniciativa, particularmente en lo que concierne al establecimiento de un marco fiscal y presupuestario. No obstante, las agencias de línea deben tomar la iniciativa en desarrollar marcos de gastos sectoriales a mediano plazo dentro de las restricciones del marco presupuestario global. Las futuras revisiones del gasto público y estudios para rastrear los gastos pueden ser usados para informar y orientar los planes de gastos. El éxito de estas iniciativas últimamente dependerá del grado en que las herramientas de planificación de gastos a mediano plazo sean usadas para orientar las decisiones de asignación de recursos en el contexto del presupuesto anual.

125. Se ha avanzado notablemente en modernizar los sistemas de gestión de gastos y tesorería, aunque se necesita trabajo adicional para incluir los procesos de adquisiciones y mejorar los controles internos. SEFIN implementó la cuenta única de tesorería en 2006, finalmente cerrando todas las otras cuentas bancarias de agencias para el ejercicio presupuestario de 2007. Virtualmente todos los pagos ahora se hacen electrónicamente. Esto ha mejorado significativamente la calidad de la información financiera, la gestión de caja y presupuesto, y ha eliminado serios riesgos de seguridad. La responsabilidad de la ejecución presupuestaria ha sido desconcentrada a nivel de agencia y se han eliminado los controles *ex ante*. Sin embargo, los controles internos a nivel de agencia permanecen extremadamente débiles. En respuesta, SEFIN ha establecido una unidad de control presupuestario para supervisar/controlar la ejecución presupuestaria de las agencias. La implementación completa del sistema de gestión de adquisiciones, HONDUCOMPRAS, y su interfase con el sistema de gestión de gastos, SIAFI, fortalecerá el clima de control. La finalización de HONDUCOMPRAS ahora es un asunto urgente a fin de publicar la información de adquisiciones en línea con los requisitos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que entra en vigencia a principios de 2008.

126. A la par de las mejoras en la divulgación de la información de gestión financiera, será importante abrirse a oportunidades para discutir las políticas. La Ley de Transparencia y Libertad de Información tendrá un impacto significativo al requerir la publicación rutinaria de información sobre gestión financiera y de adquisiciones en todo el gobierno y a nivel de agencias, cubriendo a los tres Poderes del Sector Público. Esto incluirá divulgación completa de los informes de auditoría TSC. A la par de estos esfuerzos para mejorar el acceso a la información, será importante construir oportunidades para dialogar sobre asuntos políticos. El desarrollo y publicación de un marco fiscal y de presupuesto a mediano plazo proveerá oportunidad para concentrar el diálogo en asuntos políticos en la primera etapa del proceso presupuestario. Estos instrumentos pueden ser usados para emprender la discusión con la Sociedad Civil y el Congreso antes de comenzar la preparación de un presupuesto detallado.

127. Durante el ejercicio presupuestario 2008, el Gobierno pretende vincular el exitoso sistema de gestión basada en resultados más estrechamente con la ERP y el proceso de presupuesto. El sistema de gestión ya ha tenido un impacto significativo en el comportamiento, haciendo que las agencias programen fondos de inversión de manera más conservativa para evitar registrar un pobre desempeño contra indicadores de ejecución presupuestaria. Los indicadores institucionales ya han sido revisados para incorporar la mayoría de los indicadores intermedios ERP, incluyendo aquellos a nivel de sector (cruce institucional). Esto provee una herramienta para programar metas ERP por

primera vez. La Presidencia y SEFIN trabajan estrechamente para garantizar consistencia entre los indicadores usados por el sistema de gestión basada en resultados con el presupuesto.

128. La profesionalización de las funciones de planificación, gestión financiera y gestión de personal son esenciales si las inversiones en desarrollo de sistemas resultan en mejoras sostenibles en desempeño y reducido riesgo financiero. El Gobierno ha indicado que pretende proceder con un programa de profesionalización dentro del existente marco legal, comenzando primero con un número de instituciones y luego cubriendo funciones de amplio espectro en los departamentos de planificación y administración de las agencias de línea. A fin de tener un impacto en el desempeño, el programa de profesionalización tendrá que incluir a los altos ejecutivos en estas funciones y ser implementado conjuntamente con un régimen de remuneración competitivo.

129. La descentralización de recursos adicionales en apoyo de los proyectos identificados localmente ha sido algo bienvenido, aunque este proceso tiene que estar acompañado por medidas para supervisar/controlar y proveer incentivos para mejorar la gobernabilidad a nivel municipal. La asignación de Lps.700 millones – totalizando 5 por ciento del gasto ERP en 2006 – para proyectos identificados localmente ha fortalecido el papel de las municipalidades en la implementación ERP. Desafortunadamente, el uso de procedimientos excesivos de aprobación y desembolso centralizado ha contrarrestado la efectividad de este mensaje. Estos problemas se pueden resolver transfiriendo fondos como concesiones en bloque, siguiendo procedimientos similares a los usados por el actual mecanismo de transferencia fiscal. Idealmente, la transferencia de recursos adicionales estaría acompañada por medidas para mejorar la gobernabilidad municipal, incluyendo el uso de simples indicadores para supervisar/controlar la gobernabilidad y el desempeño. Los indicadores clave podrían incluir medidas de transparencia y responsabilidad, eficiencia y calidad de servicios. Las referencias entre municipalidades proveerían un incentivo para mejorar la gobernabilidad y el desempeño. Este incentivo podría ser reforzado por indicadores de desempeño como uno de los criterios para la asignación de recursos ERP.

130. Las mejoras en alineamiento de asistencia externa, requerirá sistemas de gestión más afectivos y herramientas para señalar prioridades de financiamiento en todo el gobierno y a niveles de sectores. Aunque el Gobierno y los socios externos están comprometidos con alinear la asistencia externa con prioridades ERP, solamente 64 por ciento de la asistencia externa es clasificada como financiamiento de gasto ERP y esta proporción se reduce de manera marcada. Mejorar el alineamiento ERP requerirá un monitoreo más efectivo de la asistencia externa, consolidando la información de flujos de asistencia externa en el sistema, SIAFI. Al mismo tiempo, el Gobierno tendrá que proveer indicaciones claras de sus prioridades de financiamiento, al incluir estimados indicativos a futuro para el financiamiento externo en su marco presupuestario a mediano plazo. A nivel de sector, el alineamiento en gran parte depende de la capacidad del Gobierno de llegar a un consenso en cuanto a las estrategias de sector y preparar un marco de gastos sectoriales a mediano plazo en apoyo de su implementación. Los estimados de futuras asignaciones de financiamiento externo hacia diferentes programas son una manera más efectiva de señalar las prioridades del Gobierno que la presentación de listas de compras atadas a varias propuestas de proyectos. Si bien el desarrollo de

estrategias sectoriales promoverá la armonización, la adopción de sistemas nacionales en gran parte dependerá del nivel de confiabilidad de los controles fiduciarios nacionales. SIAFI y HONDUCOMPRAS – una vez estén en completa operación – pueden y deben aplicarse a la gestión de la cartera de proyectos, incluyendo proyectos financiados por asistencia externa. No obstante, la confiabilidad de estos sistemas asimismo dependerá del avance logrado en la profesionalización de estas funciones.

131. La Sociedad Civil y el Gobierno necesitan desarrollar una agenda común, fundamentada en rutinas de planificación y presupuesto y reglas claras de compromiso, si es que Honduras pretende realizar los beneficios de un proceso de planificación participativo. Mientras la Sociedad Civil y el Gobierno se concentran en distintas agendas ERP, hay muy poco espacio para un diálogo de importancia en el contexto CCERP. Se debe centrar la atención a los temas de políticas ERP que son claves. Al mismo tiempo, CCERP debe tener la oportunidad de discutir las políticas de gastos ERP al comienzo del proceso presupuestario. Los riesgos de malos entendimientos se pueden reducir al definir reglas de compromiso claras en cuanto al tiempo más oportuno para mantener discusiones, identificación de los participantes, la información que debe estar disponible y la canalización de recomendaciones CCERP, y el desarrollo de un plan de trabajo que identifique los temas a ser discutidos. Reconociendo el papel del CCERP como un órgano constituido por ley, los gastos operativos vinculados a la creación de capacidad en la Sociedad Civil para el análisis de políticas y a las funciones de supervisión, control y divulgación de la ERP representan usos legítimos para los fondos ERP.

132. A nivel local y regional, los esfuerzos por desarrollar instrumentos de planificación alineados con el proceso ERP ameritan el apoyo oficial, en tanto que se puede usar más la capacidad de supervisión/control social local para proveer retroalimentación sobre desempeño de programas. Incorporar una dimensión regional al ERP nacional y estrategias de sector será un proceso gradual. Un primer paso sensible sería incorporar a representantes de las iniciativas ERP regionales en el CCERP, a fin que puedan comenzar a abogar por variaciones regionales en las estrategias nacionales. Desarrollar directrices para iniciativas de supervisión/control social, junto con TSC y las agencias gubernamentales, deberían ayudar a construir un puente entre los esfuerzos de supervisión y control formales e informales, y entre los centrales y locales. Fondos para éstos esfuerzos dispuestos en la legislación del Fondo de Reducción de la Pobreza podrían apoyar la implementación de un programa de actividades de supervisión/control social y promover la colaboración entre las agencias gubernamentales y la Sociedad Civil.

133. A pesar de ciertas controversias, el ERP continúa siendo el instrumento político clave – y el único – capaz de orientar la política pública a nivel nacional, regional y local. La ERP ha tenido éxito en movilizar el apoyo de los partidos políticos, las agencias gubernamentales, la Sociedad Civil y los socios externos de Honduras. La legitimidad y urgencia de las metas ERP son incuestionables. El desafío por adelante es transformar la ERP de una aspiración a una herramienta operativa. Esto solamente se puede lograr al fundamentar la ERP en los procesos de presupuesto y planificación que dirigen el trabajo del Sector Público.

CASILLA 2. RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO

	Reformas a la Gestión del Gasto Público	Proceso ERP y Gasto ERP
Estructura de Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Refinar la estructura del programa para mejorar alineamiento con resultados (paquetes de resultados) & aclarar líneas de responsabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar gasto ERP de acuerdo con la estructura del programa presupuestario (además de presentaciones por pilar ERP) Definir nivel de programa de criterios de desempeño ERP alineados con metas ERP y revisarlos durante el proceso de presupuesto
Planificación de Gasto	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar un marco realista fiscal y de presupuesto a mediano plazo y publicarlo antes de lanzar el proceso presupuestario Desarrollar marcos de gastos de sector en sectores clave, siguiendo límites de recursos definidos en el marco presupuestario 	<ul style="list-style-type: none"> Incluir estimados a futuro del gasto ERP en el marco presupuestario y marcos de gastos por sector
Análisis de Gastos	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un programa regular de revisiones de gastos de sector para mejorar el alineamiento de políticas y estructura del programa Emprender estudios de rastreo de gastos en sectores claves para evaluar los impactos de prestación de servicios 	<ul style="list-style-type: none"> Revisar los criterios de desempeño ERP en revisiones de gastos de sector
Ejecución de Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> Implementar un sistema computarizado de adquisiciones, HONDUCOMPRAS, con interfase a SIAFI Aplicar los controles internos a nivel de agencias y usar las sanciones previstas en OBL 	
Gestión para Resultados	<ul style="list-style-type: none"> Integrar los indicadores de desempeño institucionales en las presentaciones de presupuesto y SIAFI 	<ul style="list-style-type: none"> Incluir indicadores ERP intermedios en indicadores de desempeño institucional
Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> Implementar la Ley de Transparencia y Libertad de Información en cuanto a la publicación de información financiera, de adquisiciones y auditorías 	<ul style="list-style-type: none"> Financiar TSC del gasto PRS, con fondos vinculados a mejorar la cobertura y seguimiento de los descubrimientos de las auditorías
Profesionalización	<ul style="list-style-type: none"> Profesionalizar las funciones de planificación, gestión financiera y adquisiciones en todas las agencias de línea, incluyendo puestos ejecutivos y régimen de paga competitivo 	
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> Acotar indicadores de desempeño para las municipalidades (por ejemplo, transparencia, eficiencia, movilización de recursos) Emitir regulaciones estandarizando las prácticas de gestión financiera a nivel municipal Emprender evaluación de necesidades para el sistema municipal de información de gestión 	<ul style="list-style-type: none"> Reestructurar financiamiento para proyectos identificados localmente en una transferencia de concesión de bloque, siguiendo los criterios de asignación ERP Mejorar cobertura de datos sobre indicadores intermedios clave ERP a nivel municipal para facilitar los esfuerzos locales de supervisión y control
Asistencia Externa	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar el sistema informativo de asistencia externa basado en SIAFI sustituyendo sistemas de informes por separado Proveer estimados a futuro de asignaciones de financiamiento externo como parte de marcos a mediano plazo de presupuesto y gastos del sector 	<ul style="list-style-type: none"> Presentar desglose de la estructura de la asistencia externa y alineamiento con las metas ERP en informes regulares de avance
Participación Consulta	<ul style="list-style-type: none"> Publicación del marco fiscal y de presupuesto a mediano plazo para lanzar el proceso presupuestario y revisarlo en consultas con el Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> Definir agenda de análisis político para abordarlas durante CCERP Definir reglas de compromiso para el papel del CCERP en rutinas de presupuesto, planificación e informes Financiar las funciones técnica y de supervisión/control del CCERP del gasto ERP Desarrollar un programa de auditoría social con TSC, SEFIN y la Presidencia y financiar del gasto ERP