



Agosto 2018, Volumen I de II

## Algunos Comentarios del FOSDEH

### Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2019-2022 (Decreto Ejecutivo PCM 022-2018)

### ¿Cuál realidad de Honduras sirve de marco para la construcción del Presupuesto General?

A continuación, se presentan Algunos Comentarios del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH, relacionados al Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2019-2022 mediante Decreto Ejecutivo PCM 022-2018.

El Presupuesto General de un país es uno de los instrumentos más importantes para impulsar las mejoras sociales y el crecimiento económico a efecto de alcanzar desarrollo equilibrado y sostenible, bajo el objetivo único de la política económica relacionado a, mejorar la productividad y la renta de los hogares con una planificación integral apropiada. Es entonces el Presupuesto General la expresión en forma cuantitativa en la que se priorizan los propósitos o vías para alcanzar la prosperidad de un país desde la perspectiva del gobierno. Por ejemplo, si la prioridad es la salud, las asignaciones monetarias -los egresos- serán notoriamente mayores para la Secretaría de Salud (¡claro está! manejados con eficiencia y focalizadas de la mejor manera para beneficiar la población que al gasto “burocrático”) a la vez, este sector recibiría mayores asignaciones presupuestarias para la inversión pública real como ser infraestructura y bienes capitalizables. Este concepto aplica para los demás sectores; educación, defensa y seguridad, infraestructura, o como ha sido el caso de Honduras en los últimos años, el pago de la deuda pública - por el alto nivel de endeudamiento público nacional.

Otro elemento que se debe considerar para la búsqueda del desarrollo dentro del Presupuesto General son los ingresos. Para que existan egresos, deben existir recursos que

proviene de algún lado. Por lo general es vía impuestos, deuda, donaciones, venta de bienes y cobro de servicios públicos, recursos que impactan directa o indirectamente en las condiciones sociales y en la economía del país; bloqueando o incentivando el desarrollo. Con estos elementos podríamos decir, que el Presupuesto General de la República es el conjunto de intenciones del gobierno en el marco de políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los hondureños a través de las herramientas de la política fiscal; ingresos y egresos.

Sin embargo, esta búsqueda no se debería hacer de manera “discrecional” -mencionamos en el párrafo anterior; tiene que ser bajo el objetivo del bienestar general utilizando los elementos del Presupuesto General. Es decir, no se sustraen recursos de la economía o se asignan gastos “así porque sí”, se tiene que analizar múltiples factores, entre ellos; el contexto nacional, ver el ambiente político y social, la pobreza, factores de producción, los problemas, las capacidades, las amenazas, los factores externos, cambio climático, los precios de bienes y servicios, los ingresos de las familias, la generación de empleo, etc., de esta manera incidir en el crecimiento económico, sobre todo en las condiciones socio-económicas de los hogares. Especificamos que, toda asignación o captación de recursos se debe realizar sobre una realidad, e incidir en mejorar esa realidad, por lo cual el marco de construcción del presupuesto “debe ser” lo más cercano para enfrentar los desafíos respecto a las condiciones reales de país -internas y externas-. Por ende, es peligroso que se construya un presupuesto bajo la argumentación de “buenos vientos económicos”, y no se tenga una visión de los otros escenarios posibles de orden interno y/o externo.

Oficialmente se considera que el panorama global de la economía en Honduras -actual y de futuro inmediato- se presenta en el Programa Monetario 2018-2019 (elaborado por el Banco Central de Honduras -BCH); *que incluye la evolución de las principales variables macroeconómicas nacionales e internacionales durante 2017 y las perspectivas para el bienio mencionado, así como las medidas de política monetaria, cambiaria y crediticia a ser implementadas, con el propósito de informar las decisiones y formar las expectativas de los agentes económicos* (BCH, 2018). Una reflexión del FOSDEH, es que las cifras expresadas en el Programa Monetaria distan mucho de lo que se palpa “día a día” en el ambiente de las y los hondureños. La fotografía y los cuadros de precariedad de los hondureños parece contar otra historia a la que cuentan los informes oficiales como el Programa Monetario, donde casi siempre la conclusión es que andamos “mejor que bien”, pareciera una “ilusión económica”, vista desde indicadores macroeconómicos distanciados de los microeconómicos. Esta reflexión parece ser compartida en función de las constantes demandas ciudadanas y sectores populares autorizados.

Colateralmente los escenarios alternativos no son visibles, habida cuenta que los motores del crecimiento económico no dependen exclusivamente del impacto de las políticas públicas internas sino también de procesos internacionales que no se pueden controlar, por ejemplo; ¿Qué pasaría si el precio del café no mejora? ¿Si el precio del petróleo sigue en alza? ¿Si se intensifican las políticas anti inmigratorias en EE. UU.? ¿Qué pasaría con la intensificación de la guerra comercial EE. UU. - China? ¿Y si se reducen las remesas

familiares? todos estos escenarios son probables, a pesar de ello, no se observa que se han analizado en los documentos que explican el contexto macroeconómico de Honduras, sólo aparecen “los vientos favorables”. Otro punto importante que no se ve por ningún lado es un análisis más profundo de las dolencias económicas y sociales de la mayoría de los hondureños y, las repercusiones en la economía que da el nivel de desigualdad, el desempleo, el subempleo, los niveles de pobreza, problemas ambientales, violencia, narcotráfico, migración, etc.; Esto nos hace pensar que el marco de construcción del presupuesto sólo muestra “una cara de la moneda”.

Ante la ilusión económica que nos pintan, y en la que se construye el presupuesto con sólo la “realidad positiva”, se desprende el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2019-2022 (Decreto Ejecutivo PCM 022-2018). Se “supone” que en el MMFMP se ha llevado a cabo un análisis de los principales resultados macroeconómicos y fiscales del 2017 y las perspectivas para el 2018 **-analizado más adelante-**. Documento que ha sido elaborado y serán implementadas acciones por un Comité Interinstitucional integrado por la Secretaría de Finanzas, Secretaría de Coordinación General de Gobierno y el Banco Central de Honduras.

No sólo los resultados macroeconómicos y fiscales sirven de marco, también se encuentra uno de los principales “bastiones” normativos de las finanzas públicas de los “últimos tiempos” -o eso nos hacen creer-; la Ley de Responsabilidad Fiscal (Decreto 25-2016) en su artículo 5, nos dice que:

*El Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo es una herramienta dinámica de gestión, que orienta a la toma de decisiones estratégicas de política fiscal. Esto debe incluir las proyecciones fiscales plurianuales de ingresos, gastos y financiamiento, que expresan techos indicativos globales de dichas variables; esta herramienta se debe mantener actualizada anualmente, con una proyección fiscal de cuatro (4) años.*

No obstante, la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 83-2004) en su artículo 9 nos dice:

*El subsistema de presupuesto se sustentará en el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Financiero de Mediano Plazo y el Presupuesto Plurianual; el Marco Macroeconómico; los Planes Operativos Anuales y los Presupuestos Anuales. Estos instrumentos deben estar interrelacionados, reflejando las prioridades y metas del Gobierno.*

Con estos dos artículos, lo que deseamos expresar es que la Ley Orgánica de Presupuesto permite un marco de análisis más completo, un marco que intenta acercar la realidad de nuestro país a la formulación del presupuesto anual totalmente distinto del ahora impuesto. Por ejemplo, se debía contar (o debe, porque no ha sido derogada la Ley de Presupuesto, pero, sí violada recurrentemente) con un Plan Nacional de Desarrollo, con un Marco Macroeconómico para el presupuesto, y no dejar atrás, la planificación. No obstante, caemos al “reduccionismo acomodado” que un MMFMP contenga supuestamente “todo”.

A medida se reducen las bases analíticas, de comprensión de la realidad, de sustentos teóricos y técnicos, entre otros, nos alejamos de la realidad en la que se sumerge “día a día” la población hondureña. El marco para la construcción de un presupuesto se vuelve débil, que finalmente provoca la formulación de un presupuesto ajeno al contexto nacional, por lo cual, las asignaciones y las captaciones de recursos más que reducir desigualdades y combatir la pobreza, las agudiza. Algunos análisis se sustentan en metodologías “novedosas” diseñadas por “especialistas u organismos internacionales” o en manuales internacionales cuyo uso parece ser a conveniencia.

La distorsión con que se mide la situación macroeconómica, los tecnócratas decisionales no la miran o no la quieren reconocer, sólo repiten enunciados como; *la economía hondureña registró un crecimiento de 4.8% al cierre del 2017*, sin mencionar cómo y por qué crece, elemento peligroso debido a que al “engordar” este indicador, los demás se vuelven “pequeños” -por ejemplo; Deuda/PIB, dando cabida a otras perspectivas-, o nos embarcan en lo siguiente; *“Por su parte, el aumento de los depósitos totales (11.3%, año 2017) fue resultado del mayor flujo de remesas familiares...”* (MMFMP, 2018). No se observa un análisis exhaustivo tratando de comprender la dinámica económica del país. Uno de los ejemplos más claros, es el tratamiento de una de las principales variables y motores de la economía como las Remesas familiares, sólo nos dicen, son “de tanto, que representanta tanto del PIB”, pero no se reflexiona el costo humano, social y familiar al que se tiene que recurrir para conseguir el flujo de remesas con el que ahora cuenta Honduras y de la trayectoria de la muerte, porque la mayoría que envían remesas son personas con estatus de indocumentado en Estados Unidos.

Otra cosa, que reiteradamente se escribe es; *La inflación interanual se situó en 4.7% al cierre del 2017* (MMFMP, 2018) ¿acaso son tan miopes? no se dan cuenta que sus propias estimaciones son erróneas, ya que siguen midiendo la inflación con la estructura de consumo de los hogares del año 1999 -aspecto mencionado por el FOSDEH a través de los años he indicado por el FMI en su informe final a la revisión del Artículo IV Honduras. *Respecto a la política cambiaria, en febrero de 2017 entró en vigencia el Reglamento para la Negociación en el Mercado Organizado de Divisas* (MMFMP, 2018). ¿No observan la afectación de entregar el manejo cambiario al sistema financiero? si la teoría económica nos dice que a mayor oferta de divisas existiría una apreciación ¿Por qué se acelera la devaluación?

En el asunto de las perspectivas de la economía nacional las afirmaciones del documento es que siguen siendo “alentadoras”, es decir que, en nuestro país “no pasa nada”; *La economía hondureña registraría en 2018 un crecimiento entre 3.8% y 4.2%, explicado por la evolución positiva de las actividades de Intermediación Financiera; Industria, Manufacturera; Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca; Comunicaciones; Comercio y Construcción. Por el enfoque del gasto, la evolución estaría impulsada por el comportamiento positivo del consumo privado; así como de la inversión pública y privada* (MMFMP, 2018). Así es, en efecto todo crece según los voceros oficiales... pero, también crecen los

desempleados, los empleos mal pagados, crece el endeudamiento de los hogares, crece el pago de impuesto, crece el precio de los bienes y servicios, crecen las injusticias, crece y a mayor ritmo la pobreza y desigualdad social y económica. ¿y los meses que estuvo parado el país por los conflictos electorales, el transporte, etc., no inciden en nada? y lejos del impacto desfavorables, nos hacen crecer.

Después de enfatizar en los resultados macroeconómicos, caemos al campo de las finanzas públicas. Es decir, al manejo de los ingresos y egresos del Estado con su administrador, el gobierno. Aquí nos ilusionan sobre el uso eficiente de los recursos (obviando la gran corrupción e impunidad del país), cuando en verdad partimos de una hacienda pública "utópica", desviando el objetivo de la política fiscal, y consecuentemente no incide de manera real y positiva en la economía. De igual manera, apartando el epicentro; el ser humano. Por ende, algunas proyecciones sólo nos dirán cuánto es, no el impacto de estos; *Los ingresos tributarios para 2019 se espera que crezcan a una tasa de 9.0% y con ello se alcance la meta de recaudación de L 113 mil millones (17.8% del PIB). Del total de los ingresos tributarios el ISR y el ISV representan 70.6%, Aporte Vial 13.1% (sin peaje, matrícula de vehículos, otros impuestos) e impuesto a las importaciones 4.1%, Tasa de Seguridad 2.7%, mientras que otros impuestos aportan el restante 9.5% (MMFMP, 2018).* ¿Qué está pasando con la pérdida de poder adquisitivo de los hogares derivado de los impuestos?, entre muchas preguntas que los contribuyentes podemos hacernos.

Se supone que estos ingresos tan altos -y costosos para una población con un 68.8% en pobreza-, son y serán para mantener el balance global del Sector Público No Financiero (SPNF). *A diciembre de 2017 ascendió a un déficit de L 4,431 millones, lo que representó 0.8% del PIB, mayor en 0.3 puntos porcentuales al registrado en 2016 (L 2,661.8 millones, 0.5% del PIB), y lo proyectado para el 2018 (MMFMP, 2018).* Sin embargo, no mencionan que mucho de esta reducción del déficit se debe a tres cosas; sustraer los recursos a los Institutos de Pensiones, más deuda interna, y sin pagar a tiempo (Deuda Flotante; cayendo en normativas creadas para ocultar esta deuda)... por eso dicen las "cifras oficiales" que, *la deuda total de la Administración Central ascendió a US\$ 10,925 millones (47.7% del PIB) de los cuales US\$ 6,780 millones corresponden a deuda externa y US\$ 4,145 millones a deuda interna al cierre del 2017 (MMFMP, 2018).* No obstante, con la mención anterior de no reconocer cierta deuda, el FOSDEH calcula una deuda pública total en más de US\$ 16 mil millones (aproximadamente el 74.3% del PIB).

Ante una situación fiscal observada favorablemente por parte de las autoridades gubernamentales y unas finanzas públicas "bien" manejadas, se estructura los lineamientos técnicos para un presupuesto bajo "algunas" reglas fiscales de manera general para tener "un norte" en la formulación del Presupuesto y manejo de las finanzas públicas. Por ejemplo. 1.) Un techo anual del déficit del Sector Público No Financiero -SPNF; 2.) Gasto corriente nominal de la Administración Central -con elementos del promedio anual de los últimos diez años del crecimiento real del PIB y la proyección de inflación promedio para el siguiente año-; 3.) Atrasos de pagos de la Administración Central (Deuda Flotante). De los lineamientos técnicos, para concretar "el norte" se derivan las Metas fiscales 2018-2022 para el Déficit

Fiscal del SPNF; 1.) Mejora de las cuentas fiscales por las medidas adoptadas para mantener la estabilidad macroeconómica y una buena calificación crediticia; 2.) El déficit de 2020 y 2021 serían menores al techo establecido en la Ley de Responsabilidad Fiscal, creando espacios fiscales para la sostenibilidad de la deuda pública; 3.) Variación del Gasto Corriente: el crecimiento promedio que deberá tener el gasto corriente en el período 2019–2022 será de 7.7%; 4.) Atrasos de Pagos: no podrán ser en ningún caso superior al 0.5% del PIB en términos nominales. ¿Para lograr qué?

Todo esto suena bien, pero incluso las recomendaciones del FMI en su informe final de evaluación del Artículo IV, en el apartado de las reformas en la gestión financiera pública, les insta a; *Incorporar indicadores basados en el desempeño en el marco fiscal a mediano plazo* (FMI, 2018). Esto, debido a que todo suena ficticio, y parecer ser, que no existe una evaluación de dichos elementos mencionados en todo este editorial... Por cierto, si todo está bien ¿por qué no hay un acuerdo con el FMI?

Finalmente indicar la paradoja que dentro del Marco Macro Fiscal existen los Lineamientos de Política Económica; a.) *Afianzar el crecimiento económico por encima de su tendencia de largo plazo, teniendo como base la formación bruta de capital y un aumento en la productividad*, b.) *Priorizar y mantener la estabilidad macroeconómica*, c.) *Priorizar la Inclusión Social y la reducción de la brecha de los indicadores sociales*, d.) *Reducir la brecha de infraestructura a través de un sistema simplificado, transparente y efectivo de ejecución de proyectos de inversión* (MMFMP, 2018). Puntos del "deber ser", pero "el ser" de ahora... es otro asunto.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE**



Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras