

1 El sector público en Honduras

Este capítulo ofrece una descripción general del sector público de Honduras y evalúa su eficacia en varias dimensiones entrelazadas. En primer lugar, expone cómo los retos estructurales se han visto compuestos por múltiples impactos, impidiendo el desarrollo sostenible del país. En segundo lugar, evalúa la calidad y cantidad del gasto público en relación con los objetivos políticos y los resultados de desarrollo. En tercer lugar, analiza la capacidad de la administración pública para prestar servicios inclusivos y de calidad para todos, examinando el empleo público y la digitalización del sector público. Por último, intenta medir los efectos de la corrupción y la escasa transparencia. El capítulo señala varias áreas de reforma política y proporciona el contexto para los temas tratados en los capítulos siguientes: coordinación política, gestión basada en resultados, seguimiento y evaluación, y gobierno abierto.

Un sector público más eficaz es esencial para afrontar los retos del país

Aumentar la eficacia del sector público es esencial para lograr mejores resultados para los ciudadanos de Honduras, especialmente en un contexto fiscal apremiante tras la crisis de COVID-19 y los desastres naturales que afectaron al país en 2020, la tormenta tropical Eta y el huracán Iota. Un sector público más eficaz puede ayudar a los países a hacer frente a estos retos proporcionándoles una mayor capacidad para abordar los desafíos del estancamiento del desarrollo humano, la persistencia de un elevado índice de pobreza, las desigualdades generalizadas y la corrupción extendida. A pesar de los avances en algunos ámbitos políticos, Honduras sigue siendo uno de los países más inseguros de Centroamérica (UNODC, 2021^[1]), donde la violencia agrava la inseguridad alimentaria y empuja a muchos ciudadanos a emigrar. Las desigualdades en el acceso a las vacunas y la desigual cobertura de los servicios básicos deterioran aún más el contrato social (CEPII, 2018^[2]), mientras que el escaso margen fiscal limita la capacidad del gobierno para hacer frente a las crisis y recesiones cíclicas. Además, la crisis por la COVID-19 añade urgencia a la necesidad, reconocida desde hace tiempo, de que Honduras aumente la eficacia de su sector público. Un sector público más eficaz ayudará al país a lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible, a proteger y fomentar el capital humano y a hacer frente a los retos gubernamentales pendientes que plantean la baja productividad del sector público, la escasa coordinación y unos marcos estratégicos obsoletos. Mejorar la relación calidad-precio de los gastos y reforzar las capacidades de la administración pública, acelerar la adopción de tecnologías digitales y mejorar la coordinación con los gobiernos subnacionales resultará esencial para construir un sector público que esté a la altura de los retos actuales y futuros.

Este capítulo ofrece un panorama del sector público hondureño, destacando algunas de sus fortalezas y desafíos; asimismo, establece el escenario para este Estudio de Gobernanza Pública. El capítulo comienza evaluando el difícil contexto en el que opera el sector público hondureño a la luz de los retos actuales, incluidas las consecuencias de la pandemia. Aporta evidencia de un desempeño macroeconómico desigual y de la prevalencia de indicadores socioeconómicos débiles, como altos niveles de pobreza, desigualdad y violencia. La siguiente sección trata de definir brevemente el alcance del sector público en la economía profundizando en las finanzas públicas, la composición presupuestaria y sus asignaciones. En tercer lugar, se profundiza en el alcance del sector público en la economía analizando la inversión pública, el empleo público, el estado de la digitalización en el país y su administración centralizada. Por último, el capítulo examina más de cerca las cuestiones de la corrupción y la creciente desconfianza en las instituciones públicas.

El resto del Estudio se estructura de la siguiente manera. El capítulo 2 se centra en la labor del centro de gobierno para garantizar la coordinación de las políticas. El capítulo 3 analiza el marco de gestión basada en resultados que funciona en el gobierno. El capítulo 4 se centra en los esfuerzos del gobierno por crear un sistema sólido de seguimiento y evaluación. Y el capítulo 5 analiza el diseño y la implementación de estrategias de gobierno abierto en Honduras.

Enfrentarse a un contexto complejo: Las crisis sanitarias y climáticas agravan las deficiencias estructurales

Desempeño macroeconómico bajo la presión de la COVID-19 y las crisis climáticas

Los indicadores macroeconómicos de Honduras eran relativamente estables, con una deuda pública baja, una inflación bajo control y un equilibrio fiscal estable, antes de que la doble crisis de la pandemia COVID-19 y la tormenta tropical Eta y el huracán Iota azotaran el país en 2020. En ese año, el PIB del país se contrajo un histórico 9.0%, el mayor descenso de Centroamérica, en comparación con el promedio del

6.7% de América Latina y el Caribe (ALC) y el 4.5% de los países de la OCDE. En cambio, el PIB del país creció un 4.8% en 2017, un 3.8% en 2018 y un 2.7% en 2019, muy por encima del promedio de ALC, que creció un 1.9%, un 1.6% y un 0.8%, respectivamente (World Bank, 2021^[3]). La disminución del PIB per cápita es aún más extrema, una contracción de más del 10% en 2020 en comparación con un modesto crecimiento del 0.9% y del 2% en 2019 y 2018; esto reflejó los efectos de una grave sequía, así como las deficiencias estructurales que socavan la economía, como el bajo crecimiento de la productividad. La recesión provocada por la doble crisis generó grandes necesidades adicionales de financiación, lo que implica un deterioro de las condiciones de financiación exterior y grandes necesidades de refinanciación del sector público (IMF, 2021^[4]).

A nivel nacional, el saldo presupuestario del país enfrentaba severas restricciones en 2020, poniendo en riesgo la sostenibilidad y eficacia del gasto público, a pesar de que Honduras había mejorado recientemente su posición fiscal con base en la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) de 2016 y las normas macro-fiscales, especialmente el límite de déficit del sector público no financiero. En 2018, el país se benefició de un excedente del saldo primario del 0.2% del PIB y un ligero déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) del -0.9% del PIB si se tiene en cuenta el pago de intereses, lo que convierte a Honduras en el único país de ALC con un saldo fiscal positivo junto con Jamaica (OECD, 2020^[5]). Estos resultados superaron significativamente a los de los países latinoamericanos de su entorno, cuyo déficit primario promedio alcanzó el -4.3% del PIB, así como a los de los países de la OCDE, cuyo déficit primario medio fue de casi el -2.9%. Como en la mayoría de las economías del mundo, en 2020 las finanzas públicas de Honduras se vieron presionadas por la reducción de las entradas brutas fiscales y el aumento del gasto público para mitigar los efectos económicos y sociales de la pandemia (Honduras, 2022^[6]). En consecuencia, el déficit fiscal y el saldo primario del SPNF aumentaron respectivamente hasta el -5.5% y el -4.2% del PIB en 2020. El déficit fiscal del SPNF para 2021 fue del 3.7% y para 2022 se prevé que sea del 4.9% (Honduras, 2022^[6]) (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]). La deuda pública bruta del SPNF aumentó 9.6 puntos porcentuales desde el 44.6% del PIB en 2019 hasta alcanzar el 54.2% del PIB a finales de 2020, debido en particular al aumento del gasto y al decremento de la actividad económica producidos por la pandemia COVID-19, la tormenta tropical Eta y el huracán Iota; asimismo, disminuyó hasta el 51.9% en 2021. En 2018, representó el 44.1% del PIB, mientras que el promedio de ALC ascendió al 64.7% y la de los países de la OCDE alcanzó el 108.6% del PIB (OECD, 2020^[8]).

A pesar de este contexto complejo, la economía del país repuntó en 2021 con un crecimiento del PIB del 12.5%, y se prevé que crezca un 4.1% en 2022 (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]) (Honduras, 2022^[6]). La recuperación se debe sobre todo a la reactivación de la actividad económica nacional y a los efectos positivos internacionales con el aumento de las remesas y de las exportaciones de manufacturas (IMF, 2021^[4]). Sin embargo, las deficiencias institucionales crean retos fundamentales que obstaculizan el desarrollo sostenible del país. Estos problemas abarcan desde el bajo crecimiento de la productividad hasta los riesgos climáticos no mitigados y la deficiente prestación de servicios. En primer lugar, la mayoría de los puestos de trabajo creados desde la crisis de 2009 han sido en sectores de baja productividad y escaso valor añadido, lo que ha agravado el desajuste de cualificaciones y el desempleo juvenil. En segundo lugar, el país y su economía son muy vulnerables al cambio climático debido a su exposición a riesgos relacionados con el clima y a su gran dependencia de la agricultura, incluso después de décadas de trabajo continuo (USAID, 2017^[9]). Por ejemplo, el sector agrícola se contrajo un 6.2% en 2020 debido a la prolongada sequía causada por la ausencia de embalses, sistemas de riego y tecnologías adecuadas, así como por la tormenta tropical y el huracán que azotaron el país. Por último, la deficiente y desigual prestación de los servicios públicos, especialmente en materia de educación y sanidad, como han demostrado recientemente las bajas tasas de vacunación contra la COVID-19, afecta negativamente a la cohesión social y a la confianza en el Estado. En abril de 2022, solo el 52% de la población recibió la vacunación completa o parcial (Our World in Data, 2022^[10]). Esto sitúa a Honduras como el segundo país menos vacunado de Centroamérica, solo por encima de Guatemala, con casi el 44% de su población al menos parcialmente vacunada.

Los elevados índices de pobreza y la desigualdad generalizada erosionan el capital humano y obstaculizan el crecimiento inclusivo

Honduras tiene la segunda tasa de pobreza más alta de la región de ALC, solo después de Haití. En 2021, el 73.6% de los hondureños se considera pobre y el 53.7% vive en condiciones de extrema pobreza (INE, 2021^[11]), frente a un promedio regional del 32% y el 13.8%, respectivamente (UN ECLAC, 2021^[12]). Del mismo modo, alrededor de un tercio de los hondureños son casi pobres y, por lo tanto, vulnerables a caer en la pobreza (World Bank, 2021^[13]) mientras que la clase media hondureña es de las más pequeñas de la región. El impacto económico de la pandemia y de los dos huracanes provocó que, en 2020, se estimara que el 45% de los hogares registrarán pérdidas de ingresos, lo que llevó al 43% de los hogares a experimentar inseguridad alimentaria, la tasa más alta de América Latina y el Caribe (World Bank, 2022^[14]). La pandemia y los huracanes afectaron profundamente a los resultados del mercado laboral e impidieron aún más la acumulación de capital humano. Alrededor del 13% de los adultos perdieron su empleo en 2020, en particular los trabajadores poco cualificados y las mujeres. El cierre de escuelas y la falta de acceso a oportunidades de aprendizaje a distancia agravan las deficiencias preexistentes del sistema educativo, al que gran parte de la población tiene un acceso limitado a pesar de las considerables inversiones públicas, lo que se traduce principalmente en un aumento de los costos de personal. Además, Honduras mejoró en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 1990 y 2019, con un aumento del valor del IDH del país de 0.519 a 0.634, debido sobre todo a las mejoras significativas en la esperanza de vida al nacer y al aumento de los años de escolarización. El progreso se ha estancado recientemente en la mayoría de los subcomponentes del IDH, como la esperanza de vida y los años de escolarización (UNDP, 2020^[15]), y es probable que la pandemia COVID-19 haya erosionado algunos avances en la acumulación de capital humano.

A pesar de los esfuerzos del gobierno por mejorar los resultados económicos de los más vulnerables, las desigualdades son generalizadas. El coeficiente de Gini del país descendió de 0.59 en la década de 1990 a 0.48 en 2020 (World Bank, 2021^[16]); asimismo, la desigualdad de ingresos sigue siendo la cuarta más alta de América Latina, solo después de Brasil, Colombia y Panamá, que tienen valores del coeficiente de Gini superiores a 0.50. Asimismo, el país supera ampliamente el índice promedio de los países de la OCDE, que asciende a 0.32 (OECD, 2020^[17]). La brecha urbano-rural refleja desigualdades persistentes en varias dimensiones y los servicios públicos están distribuidos en el país de manera desigual. Cerca del 70% de la población rural vive en la pobreza, frente a solo el 33% en las zonas urbanas (World Bank, 2021^[18]) y los riesgos relacionados con el clima afectan predominantemente a las zonas rurales y a los trabajadores agrícolas. El nivel educativo es significativamente inferior en las zonas rurales, donde las tasas de abandono escolar son más elevadas y el acceso a servicios básicos, como instalaciones sanitarias y electricidad, así como atención infantil y maternal, es muy desigual (Hernandez Ore, Sousa and Lopez, 2015^[19]). Por ejemplo, casi el 25% de los hondureños no tiene acceso a agua potable y la satisfacción con la prestación de servicios ha ido disminuyendo en la última década. Del mismo modo, también ha disminuido la satisfacción con la democracia y con las instituciones gubernamentales (LAPOP, 2019^[20]).

Los altos niveles de violencia impiden el desarrollo socioeconómico y empujan a muchos ciudadanos a emigrar

Honduras se enfrenta a altos niveles de violencia, con 40 homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes al año (UNODC, 2019^[21]). Honduras sigue siendo el tercer país más violento de la región de ALC, justo después del El Salvador y Jamaica, que registran una tasa de homicidios de 52 y 43.8 muertes por cada 100 000 habitantes, respectivamente. Estas cifras sitúan a Honduras muy por encima de las correspondientes a los países de la OCDE, que tienen una tasa de homicidios inferior a 2 muertes por 100 000 habitantes en promedio (UNODC, 2019^[21]). Sin embargo, la tasa del país ha disminuido significativamente en los últimos años, desde un máximo de 83 homicidios por cada 100 000 habitantes

en 2011. Este descenso está en parte correlacionado con una reforma de la policía, iniciada en 2012 mediante un triple enfoque basado en el refuerzo de los criterios de admisión de nuevos agentes, la mejora de la calidad de la capacitación y la mejora de la capacidad técnica, así como el equipamiento de la policía (IADB, 2017^[22]). Los salarios de los agentes de policía se incrementaron un 40% y las prestaciones sociales aumentaron considerablemente.

Así, la violencia constituye uno de los factores más importantes que afectan al desarrollo socioeconómico del país, limitando el crecimiento del sector privado, debilitando el contrato social y dañando el capital humano. En particular, las elevadas tasas de homicidio y violencia repercuten en aspectos multidimensionales de la vida de los hondureños, como la educación y la intención de emigrar. Según un informe de la agencia de las Naciones Unidas, más de 200 000 niños dejaron de asistir a la escuela entre 2014 y 2017 debido al protagonismo de la violencia de las pandillas en las escuelas (Peña, 2020^[23]). El informe también mostró que los maestros se encuentran entre los segmentos de población más desplazados, y que 83 maestros fueron asesinados entre 2009 y 2014. Este problema se traduce en una falta de mano de obra cualificada en el sector, lo que afecta aún más en los resultados escolares. En 2021, la intención de emigrar es un 30% mayor que en 2004, el mayor aumento registrado entre los países de la región, y la probabilidad de emigrar está estrechamente relacionada con la inseguridad alimentaria y la corrupción (LAPOP, 2019^[20]). En 2021, hasta el 55% de la población nacional informó su intención de emigrar, con una importante heterogeneidad a lo largo de la brecha rural-urbana (USAID, 2021^[24]).

Las finanzas públicas inestables se ven aún más amenazadas por la COVID-19

Financiación del presupuesto: Dependencia externa y reversión de una tendencia positiva en medio de múltiples impactos

La estabilidad fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas representan uno de los principales retos para Honduras. Según la ley presupuestaria para 2021, más de un tercio del presupuesto total se financia con valores de deuda, mientras que aproximadamente dos tercios se financian con la actividad interna del país. En concreto, solo el 59% del presupuesto se financia con ingresos fiscales (Molina et al., 2021^[25]). En 2020, la deuda pública total (SPNF) aumentó un 18.2% en comparación con el año anterior. Aproximadamente el 64.6% de la deuda pública (SPNF) es externa, mientras que el 35.4% restante se emite internamente (Honduras, 2022^[26]). Esto denota la alta dependencia del sector público de la financiación externa para obtener recursos para el funcionamiento del aparato público, incluida la provisión de bienes y servicios básicos y la financiación de gastos recurrentes, lo que coloca a las finanzas del país en una posición vulnerable.

Tras algunos avances, la capacidad de Honduras para recaudar ingresos ha ido disminuyendo, pero se espera que se estabilice. Los ingresos del Estado han ido aumentando desde el 16.8% del PIB en 2010 hasta el 20.0% del PIB en 2016 (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]), pero de 2016 a 2019 han experimentado un descenso lento, aunque constante: en 2019 alcanzaron el 19.2% del PIB (IMF, 2021^[4]), significativamente inferior al promedio de ALC del 23.7%. En 2020, los ingresos totales del gobierno central disminuyeron un 17.6% en términos reales en comparación con el 2019, debido a la importante reducción de los ingresos fiscales (-20.4%) provocada por el doble impacto sobre el consumo y la producción debido a la COVID-19 y los huracanes (UN ECLAC, 2021^[27]). En particular, la pandemia provocó un decremento de los ingresos recaudados debido a la contracción económica y a las medidas de emergencia para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME), tales como diferimientos y descuentos en los impuestos sobre la renta para personas físicas y para empresas, mayor posibilidad de fraccionar el pago de impuestos en varios plazos y ampliación de las amnistías fiscales ya en vigor. Los ingresos fiscales son aún más bajos y han disminuido considerablemente. Mientras que en 2018 constituyeron el 17.6% del PIB, en 2020 solo representaron el 14.8% del PIB y se estima que repuntaron ligeramente hasta el 17.3% del PIB en 2021 (Honduras, 2022^[6]) (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]).

Los retos también están relacionados con la forma en que los impuestos reducen las desigualdades. Un análisis más detenido de la composición interna del mencionado 59% del presupuesto, *i.e.* los ingresos fiscales, revela la progresividad decreciente del sistema impositivo, así como la dependencia de los impuestos sobre el consumo, lo que a su vez tiende a reforzar las desigualdades socioeconómicas y socava la lucha contra la pobreza. Según Molina et al., (2021^[25]) los impuestos indirectos representan el 73.7% de la movilización tributaria total, muy por encima del valor promedio del 66% que prevaleció en Honduras para el periodo 2011-18. Con tres cuartas partes del total de impuestos regresivos, el país experimenta uno de los mayores niveles de regresividad fiscal de la región de ALC (Rivera, Mature and Avelar, 2018^[28]). La importancia de un contrato social sólido y de una confianza reforzada apunta a la necesidad de transformar el sistema fiscal haciéndolo más inclusivo y eficaz, por ejemplo, racionalizando los gastos fiscales y reduciendo la evasión fiscal, dotando así al gobierno de la capacidad de transformar las prioridades políticas en políticas realizables.

La dependencia de Honduras del apoyo financiero internacional va más allá de la deuda soberana en manos de entidades extranjeras. El consumo interno de Honduras se sustenta en gran medida en las remesas del extranjero. La función de las remesas en la economía hondureña no ha dejado de aumentar desde los años 90, pasando de menos de USD 100 millones y el 1% del PIB en 1993 a USD 6 000 millones, lo que representa más del 20% del PIB hondureño. El aumento de las remesas durante la pandemia ha sido crucial para amortiguar las pérdidas de ingresos debidas a la pandemia (World Bank, 2021^[18]). Solo durante la crisis financiera de 2008 las remesas dejaron de crecer, aunque los niveles de 2008 se recuperaron progresivamente e incluso se superaron durante la década pasada. Los ingresos derivados de las remesas contribuyen a la reducción de la pobreza, pero también pueden debilitar la competitividad de la economía y elevar el salario de reserva de los trabajadores, contribuyendo así al desempleo voluntario, además de exponer aún más a la economía a los efectos secundarios negativos globales. A pesar de sus posibles beneficios, el elevado peso de las remesas en la economía sugiere que parte del poder adquisitivo, y por lo tanto de la capacidad de demanda, de los hondureños está condicionada a su recepción, lo que pone de manifiesto una vez más las debilidades de los sistemas de protección social y de los servicios públicos.

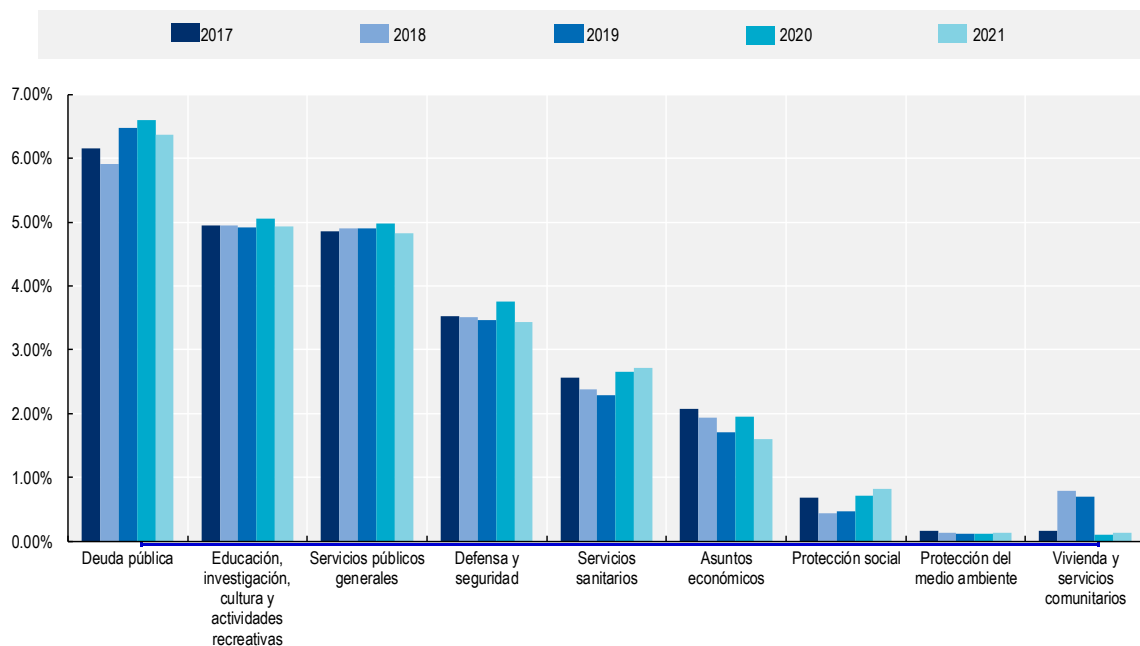
El gasto del país para impulsar el crecimiento es bajo, a pesar del gasto total elevado

Con más del 24.1% del PIB en 2021, el gasto público nacional de Honduras es inferior al promedio de los países de ALC (31.2%); sin embargo, ha aumentado en los últimos años (Honduras, 2022^[26]) (OECD, 2020^[8]) (Molina et al., 2021^[25]). A pesar de la fuerte contracción de los gastos de capital en un 11.0% en 2020, las necesidades excepcionales debidas a la pandemia condujeron a un aumento del 4.2% de los gastos corrientes, lo que refleja un aumento de las transferencias corrientes y de los gastos en bienes y servicios (UN ECLAC, 2021^[27]). En 2021 el gasto público siguió aumentando hasta alcanzar el 24.1% del PIB (Honduras, 2022^[26]), uno de los mayores incrementos de las últimas décadas, debido en gran parte a las medidas de mitigación para amortiguar los efectos de la pandemia y de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota. A finales de 2020, más de dos tercios del gasto total para la pandemia se habían destinado a la compra de consumibles y equipos médicos, mientras que solo el tercio restante se gastó en medidas de asistencia social. Además, las modificaciones de los presupuestos aprobados son frecuentes. Por ejemplo, solo el 60% de los fondos asignados originalmente a la recuperación de los daños infligidos por los huracanes se gastaron realmente con ese fin. Honduras todavía gasta menos que los países de la OCDE, cuyos gastos promediaron el 40.3% del PIB en 2019 y han aumentado recientemente debido a las medidas de mitigación de COVID-19.

Según la Secretaría de Finanzas de Honduras, el 23.6% del gasto público total se destina al pago de la deuda pública y sus intereses. El patrón de gasto es procíclico, lo que generalmente conduce a una mayor acumulación de deuda y a dificultades fiscales (IADB, 2018^[29]). El creciente gasto del país se debe en gran medida al gasto en deuda pública, que se erige como la mayor partida de gasto del presupuesto, tal y como se muestra en Figura 1.1.. Honduras gasta menos que sus homólogos de ALC y los miembros de

la OCDE en la mayoría de las transferencias sociales, lo que contribuye a los altos niveles de desigualdad y pobreza. Los gastos sociales representaban poco más del 10% del PIB en 2010 y aumentó desde entonces hasta alcanzar aproximadamente el promedio del 15% en la región de ALC (IADB, 2018^[29]), aún significativamente inferior al 20% de los países miembros de la OCDE (OECD, 2019^[30]). A pesar de esta mejora y debido a que la mayor parte del gasto se deriva del aumento de los costos de personal, en 2017 solo se gastó el 0.4% del PIB en prestaciones sociales, equivalente al 1.4% del gasto total, el más bajo entre todos los países de ALC (OECD, 2020^[8]) y muy inferior al promedio de ALC del 10.2%; mientras tanto, los gastos de protección social apenas representan el 0.9% del PIB en 2021 (Molina et al., 2021^[25]). Se prevé que los gastos del sector sanitario disminuyan del 2.9% del PIB en 2020 al 2.7% en 2021. En este contexto, se prevé que el elevado endeudamiento del país siga siendo significativo, ya que los múltiples impactos están reforzando la dependencia de la financiación exterior dadas las limitaciones de los ingresos fiscales.

Figura 1.1. Destino del gasto de la Administración Central, en porcentaje del PIB



Fuente: Molina et al., 2021.

El aumento del gasto público no se refleja plenamente en la mejora del capital físico y humano. Esto resalta las ineficiencias estructurales y exige un gasto mejor y más inteligente. Según los datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas de Honduras, las inversiones públicas disminuyeron del 11.0% del gasto total en 2017 al 6.5% en 2021, y se estima que en Honduras se pierde el 4.6% del PIB en ineficiencias técnicas del gasto, sobre todo en lo que se refiere a la masa salarial, pero también en transferencias específicas y adquisiciones (IADB, 2018^[29]). Los resultados económicos y de bienestar logrados por el gasto público del país son desiguales (Almeida et al., 2020^[31]). Como indica la OCDE en *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020* (OECD, 2020^[32]) los resultados sanitarios, tanto en términos de indicadores del estado de salud (por ejemplo, esperanza de vida al nacer, supervivencia hasta los 65 años, tasa de mortalidad de los menores de 5 años) como en términos de determinantes de la salud (por ejemplo, saneamiento, acceso al agua potable, tabaquismo, consumo de alcohol, sobrepeso en adultos) están en línea con el promedio de ALC. En cambio, los resultados educativos, indicados por las tasas de abandono y de escolarización, son casi la mitad de los promedios

de ALC y la OCDE (World Bank, 2021^[33]) a pesar de su fuerte mejora en los últimos 20 años (Michel and Walker, 2020^[34]). Del mismo modo, el gasto en protección social, limitado y mal orientado, no es suficiente para proteger a los más vulnerables, ya que solo el 20% de la población está cubierta por la seguridad social y el 60% del gasto en protección social beneficia al 40% que se encuentra en la parte alta de la distribución de ingresos (Hernandez Ore, Sousa and Lopez, 2015^[19]).

Retos y oportunidades para el sector público hondureño

Las inversiones públicas y el empleo público muestran la necesidad de un uso más orientado a resultados de los recursos públicos

Tras la pandemia, los gobiernos están llamados a responder a la evolución de las demandas de los ciudadanos, garantizar un crecimiento inclusivo y sostenible, y crear resiliencia institucional frente a las crisis. El sector público está asumiendo una función más implicada como actor económico y social clave que responde a unas expectativas cada vez mayores y a unas agendas cada vez más exigentes. Las perspectivas anteriores sobre una función mejorada del Estado en la economía y sobre el protagonismo de las inversiones públicas han vuelto al primer plano del debate (Mazzucato, 2013^[35]). En este contexto, la eficiencia y la eficacia del gasto son cruciales, ya que determinan la capacidad y el margen de maniobra del Estado para hacer frente a su nueva función mejorada.

Las ineficiencias de la inversión pública limitan el impacto del gasto

La inversión pública continúa su tendencia a la baja después de décadas, a pesar de que los Planes de Inversión Pública han ido consolidando sus documentos estratégicos. Según datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas de Honduras, se prevé que la inversión pública bruta represente el 3.8% del PIB en 2022, cifra significativamente superior a la media de ALC, mientras que en 2017 representó más del 2.5% (IMF, 2021^[4]). Este compromiso convierte a Honduras en uno de los tres países con mayor índice de inversión pública de la región de ALC (OECD, 2020^[5]). Sin embargo, se necesita un mejor modelo de gobernanza basado en resultados y un mayor seguimiento del gasto para traducir la cantidad de gasto en resultados tangibles, que sigan el ritmo del crecimiento de la población urbana y superen la brecha rural-urbana. Honduras puso en marcha un marco inicial de gestión basada en resultados, pero los datos disponibles sugieren que el desempeño, aunque ha mejorado, sigue estando por detrás de la mayoría de sus homólogos regionales. Como se examina en el capítulo 3, la complejidad y la ambición del marco de gestión basada en resultados (GBR) dificultan su implementación eficaz y limitan su posible impacto. Las partes interesadas no siempre comprenden plenamente el marco y los funcionarios públicos tienden a limitarse a cumplir las formalidades de la GBR sin comprometerse a cumplir su propósito.

Tres retos principales dificultan un gasto público más eficiente y eficaz. En primer lugar, la corrupción es un obstáculo importante y la puntuación del país en el índice que mide el desvío de fondos públicos se deterioró en un 23% entre 2007 y 2017, situando al país en la mitad inferior del índice en comparación con los países centroamericanos homólogos (World Bank, 2017^[36]). En segundo lugar, la eficiencia de la gestión de la inversión pública es inferior en Honduras que el promedio de ALC y constituye un obstáculo importante para la eficacia del gasto (Serebrisky et al., 2017^[37]). En tercer lugar, los marcos regulatorios onerosos e ineficaces aumentan la ineficiencia del gasto, pueden hacer más probable la corrupción, obstaculizar la mejora de la infraestructura logística del país, socavar la acumulación de capital humano y desalentar las inversiones del sector privado en marcos de sectores críticos (Koske et al., 2015^[38]). A pesar del decremento del gasto en inversión pública, la CEPAL de las NU ha señalado la relevancia de los Planes de Inversión Pública como una importante herramienta de planificación y coordinación en Honduras. El Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Honduras (SNIPH) es el marco que establece el marco legal, los procesos y los actores para coordinar y planificar las inversiones públicas. La Secretaría de Finanzas (SEFIN), a través de la Dirección General de Inversión Pública (DGIP), es el organismo rector

del SNIPH. La DGIP, como organismo rector, elabora las normas y metodologías que rigen el SNIPH y se encarga de priorizar la viabilidad de los proyectos, programar las inversiones, realizar el seguimiento y cerrar los proyectos. Además, el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo (MMFMP) 2023-26 establece, entre otros elementos, los objetivos de inversión pública del gobierno para los próximos tres años (Honduras, 2022^[6]). No obstante, el desempeño real de los marcos de planificación y presupuestación difiere significativamente de las normativas formales, tal y como se expone en el capítulo 3.

Los empleos del sector público disfrutan de una prima salarial significativa y la administración pública se caracteriza por una escasa meritocracia

Desde 2013, el empleo en el sector público ha aumentado un promedio del 2% cada año, alcanzando el 6% del empleo total en 2018 (OECD, 2020^[5]), muy por debajo de los promedios de ALC y la OCDE de 11.9% y 21.1%, respectivamente. El empleo público es más relevante cuando se compara con todo el empleo formal y todo el empleo remunerado, representando el 22.5% y el 13%, respectivamente (World Bank, 2018^[39]). Según datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas, la masa salarial pública representa el 11.2% del PIB y el 34.8% del gasto público total en 2018, por encima de los promedios de ALC de 8.5% y 27.3% respectivamente, asimismo, ha disminuido constantemente desde 2008 (World Bank, 2018^[39]). La administración pública, a pesar de las mejoras, se enfrenta a retos en términos de desarrollo de competencias y fragmentación de los marcos de contratación, en comparación con sus homólogos regionales (World Bank, 2022^[40]). Solo el 28% de los servidores públicos tienen estudios superiores, una cifra significativamente inferior a la de la mayoría de los demás países de ALC, incluso si se tiene en cuenta que el sector de la población activa con estudios superiores es menor (World Bank, 2021^[41]). Además de reforzar los procesos de reclutamiento y selección, la introducción de contratos de desempeño en Honduras podría respaldar la “obligación de rendir cuentas por resultados”, al tiempo que impulsaría la profesionalidad; (OECD, 2021^[42]) asimismo, reforzar los marcos jurídicos para limitar la puerta giratoria entre la política y las empresas privadas podría limitar las prácticas discrecionales en la administración pública. El capítulo 3 de este Estudio analiza la necesidad de mejorar el marco de desempeño en Honduras.

A pesar de las mejoras de la última década, la administración pública sigue presentando profundas deficiencias estructurales. La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) ha intentado mejorar la disponibilidad de información a través del Sistema de Información y Administración de Recursos Humanos, limitar la arbitrariedad en el nombramiento de personal, implementar un sistema de evaluación del desempeño y presentar un proyecto de Ley de Carrera Administrativa para su discusión en el Congreso (Velarde, 2014^[43]). Sin embargo, Honduras aún se enfrenta a retos en la unificación de las políticas salariales y en la consolidación de las diferentes modalidades de contratación utilizadas en los distintos organismos e instituciones (World Bank, 2022^[40]). Cabe destacar que los servidores públicos del país se encuentran entre los más jóvenes de la región de ALC, siendo la edad media de los empleados del sector público ligeramente inferior a los 40 años. Esto indicaría una mano de obra posiblemente dinámica dentro del sector público a la que el capital humano y los conocimientos organizativos pueden transferirse más fácilmente. El gobierno actual tiene previsto elaborar una política salarial para abordar muchos de estos retos y reformar potencialmente la Ley de la Administración Pública, con el fin de añadir mejoras a las evaluaciones de desempeño y otras prioridades clave.

Aprovechar las tecnologías digitales puede mejorar la prestación de servicios y la inclusión, pero quedan retos por delante

La experiencia de los países de la OCDE demuestra que la digitalización de los servicios públicos mejora su calidad, optimiza la orientación de los programas, reduce los costos de transacción y amplía el acceso (Nicoletti, 2021^[44]). La digitalización del sector público puede responder a la rápida evolución de las necesidades de prestación de servicios, impulsando la transparencia, implicando a los ciudadanos y

reforzando el contrato social. Esto se ha vuelto aún más fundamental a medida que los gobiernos siguen enfrentándose a los efectos de la pandemia COVID-19 y se esfuerzan por crear resiliencia institucional para una recuperación inclusiva (Bjerde and Kunt, 2021^[45]). Los impactos que Honduras ha experimentado recientemente pueden representar una oportunidad para que el gobierno aproveche los instrumentos, datos y herramientas digitales para optimizar la gestión y la prestación de servicios, facilitar la transición hacia unos servicios públicos universalmente accesibles y centrados en el ciudadano, y luchar contra la corrupción (Bjerde and Kunt, 2021^[45]). Sin embargo, el desempeño del sistema estadístico nacional es modesto, como se destaca en el capítulo 2, especialmente en infraestructura de datos, normas y métodos. Honduras obtiene 61 puntos sobre 100 en los Indicadores de Desempeño Estadístico (SPI) del Banco Mundial, muy por debajo del promedio regional (World Bank, 2021^[46]). Varios retos obstaculizan la transformación digital del país, desde unas infraestructuras insuficientes y distribuidas de manera desigual hasta la escasa capacidad y la falta de una estrategia gubernamental actualizada.

Aunque el uso y el acceso a las tecnologías digitales han ido mejorando constantemente, los hogares hondureños tienen la tasa de acceso y utilización de Internet más baja de la región, solo superada por Nicaragua. Es el país con la tasa más baja de propiedad y uso de teléfonos móviles, y la brecha digital afecta a más de la mitad de la población. La red 4G de alta calidad no cubre la mayor parte del país, que se encuentra entre los que tienen una menor adopción de las tecnologías de la información y la comunicación en todo el mundo (World Economic Forum, 2019^[47]). Los sistemas y procesos de gobierno digital para la participación electrónica y el compromiso ciudadano son débiles, y Honduras se encuentra significativamente peor que sus homólogos en América Central y en la región de ALC (United Nations, 2020^[48]) (ERCAS, 2021^[49]). La brecha digital entre zonas rurales y urbanas es amplia, lo que refuerza las disparidades sociales y económicas. Solo el 18.7% de las personas que tienen acceso a Internet vive en zonas rurales, mientras que el 81.7% vive en zonas urbanas (INE, 2018^[50]). Alrededor del 17% de los hogares hondureños tiene acceso a un ordenador, pero la población urbana tiene más de cuatro veces más probabilidades de poseer una (INE, 2021^[51]).

La capacidad digital de la administración pública también es débil e, incluso tras una ligera mejora en la última década, Honduras se encuentra entre los países de América Latina con la puntuación más baja en el Índice de Desarrollo de la Administración Pública. El desarrollo de las competencias digitales de los funcionarios apenas se menciona en la actual estrategia digital nacional, y la plantilla de la autoridad digital es una de las más reducidas de la región. La acumulación de capital humano y competencias digitales en la autoridad digital es difícil, ya que solo el 20% de los trabajadores forman parte de la administración pública como profesión, mientras que el 80% restante son contratistas temporales con una elevada rotación (IADB, 2021^[52]). La autoridad digital es responsable de pocas actividades y contribuciones, la menor entre los países de ALC, y la dotación de personal es desproporcionada con respecto a las tareas existentes. Por último, el Índice de Datos Abiertos, Útiles y Reutilizables (OURdata Index) de la OCDE muestra que el sector público hondureño ocupa un lugar deficiente en los índices que miden la disponibilidad y accesibilidad de los datos, así como el apoyo gubernamental a la reutilización de datos, situando al país por debajo de los promedios de ALC y la OCDE (OECD, 2020^[8]).

Como destaca la *Recomendación de la OCDE sobre las Estrategias de Gobierno Digital* (OECD, 2014^[53]), los programas de digitalización de éxito suelen formar parte de estrategias más amplias de modernización digital del sector público. La única herramienta integral desarrollada recientemente es la Agenda Digital 2014-18, que arrojó resultados desiguales (DGT, 2020^[54]). Los avances en ciertos indicadores digitales, como una mayor conectividad a Internet, han sido sustanciales en la última década; sin embargo, Honduras sigue rezagada con respecto a la mayoría de los países de América Latina. La Agenda ha quedado obsoleta, ya que no considera los retos actuales del país, no incluye vías políticas concretas y resta importancia a la utilidad pública que la digitalización podría ofrecer para un sector público transparente y responsable de la rendición de cuentas. El Centro de Gobierno (CdG) no está incluido como socio estratégico en las actividades relacionadas con el gobierno digital, como se indica en el informe de la OCDE *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020* (OECD, 2020^[8]). El

marco jurídico correspondiente está obsoleto y las competencias no siempre están claramente definidas, lo que dificulta la gestión eficaz de la transformación digital del sector público.

El sistema de contratación pública electrónico Honducompras, creado en 2005, está controlado por la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) y no responde plenamente a las necesidades o normas modernas de las plataformas de contratación electrónicas (Rozo, Penagos, Fernandez, 2020^[55]). Un gran número de contratos se adjudican y estipulan fuera de la plataforma, lo que socava su eficacia, asimismo, el sistema presenta estructuras de datos limitadas. La ausencia de información clave sobre la contratación, como las fechas de adjudicación y de los contratos, así como los detalles de las licitaciones de los artículos adquiridos, impide realizar un análisis completo de todo el ciclo de contratación pública. El sistema también carece de las características de interoperabilidad adecuadas para integrar y cruzar los datos de las bases de datos fiscales y de inversión pública. El nuevo portal de contratación pública, Honducompras 2, tras haberse puesto a prueba en varias dependencias gubernamentales, queda suspendido por problemas técnicos (Rozo, Penagos, Fernandez, 2020^[55]) (IMF, 2021^[4]).

¿Puede un gobierno con varios niveles mejorar la eficacia del sector público? Construyendo desde un país muy centralizado

Honduras presenta una estructura de gobierno multinivel poco desarrollada. Tras un impulso político para descentralizar la movilización de ingresos y los servicios en la década de 2000, la autonomía fiscal de las autoridades subnacionales ha disminuido recientemente y el país es hoy uno de los más centralizados de la región (CEPII, 2018^[2]). Honduras tiene una estructura de gobierno multinivel sencilla, con 18 departamentos y 298 entidades gubernamentales subnacionales, donde menos del 40% de los recursos públicos hondureños son gestionados por departamentos regionales y municipios, y más del 60% es controlado por el Estado central (Secretaría de Finanzas, 2022^[7]). La proporción del gasto en contratación pública a nivel central en Honduras fue la más alta de ALC, representando el 82.6% del gasto total en contratación (OECD, 2020^[5]), un indicio de la elevada centralización de las necesidades y procesos de contratación.

Los esfuerzos por descentralizar la movilización de ingresos, el gasto y la prestación de servicios se han enfrentado a varios retos. En primer lugar, las reformas de descentralización fiscal no se han fundamentado plenamente en una evaluación basada en evidencia de la capacidad de las administraciones locales para prestar servicios. La descentralización de algunos sectores, como el agua y el saneamiento, está incompleta y ha dado resultados desiguales en función de las modalidades específicas de suministro (Root et al., 2020^[56]). En segundo lugar, la resistencia de los organismos centrales y las cambiantes prioridades políticas de los gobiernos han obstaculizado los intentos de delegar más responsabilidades en las autoridades locales. Por último, los esfuerzos de descentralización han producido mejoras a corto plazo en la eficiencia y la recuperación de costos, pero no se han traducido plenamente en mejores servicios ni en una mayor rendición de cuentas (World Bank, 2020^[57]).

La administración hondureña combina una presidencia influyente con una estructura cada vez más fragmentada, como se analiza en profundidad en el capítulo 2. En la última década, el número de instituciones públicas aumentó significativamente, pasando de 75 en 2012 a 106 en 2019. Durante la administración 2018-22, el sector público albergó a 11 secretarías de Estado, que aumentaron a 24 con la toma de posesión del Gobierno a principios de 2022. La nueva estructura de la administración, que también incluye la supresión de 17 entidades entre secretarías de Estado, gabinetes especiales y programas sectoriales de gabinete, crea la Secretaría de Estado en la Oficina de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Según las nuevas prioridades del Gobierno, la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado (ONCAE) dependerá de esta última, con el fin de intensificar la lucha contra la corrupción en el país (Government of Honduras, 2022^[58]).

Para aumentar la capacidad de coordinación del sector público, el poder ejecutivo también creó en 2022 la Secretaría de Estado en la Oficina de Planificación Estratégica como institución gubernamental del sistema nacional de planificación del desarrollo social y económico del país. De acuerdo con las prioridades del nuevo poder ejecutivo, se crean varias Secretarías de Estado, como la Oficina de Asuntos de la Mujer, a la que se destinará el programa “Ciudad Mujer” como entidad descentralizada, o como la Oficina de Infraestructuras y Transportes. Se reforzará la función del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que estará dirigido por un director con cargo de secretario de Estado. La importancia de mejorar el marco de gestión basada en resultados se examina en el capítulo 3 y la mejora prevista de esa dirección será esencial para mejorar la calidad del gasto. Funcionará como una entidad descentralizada de la presidencia dirigida por un funcionario con cargo de ministro asesor, mientras que la recién creada Secretaría de Estado en la Oficina de Gestión de Riesgos y Contingencias Nacionales (COPECO) reforzará la resiliencia del país ante los impactos (Government of Honduras, 2022^[58]).

La percepción de la corrupción y la escasa confianza en las instituciones públicas son dos grandes retos para el sector público

La percepción de la corrupción ha empeorado y el nivel cada vez más bajo de confianza en las instituciones gubernamentales socava las posibilidades de avanzar en las reformas necesarias

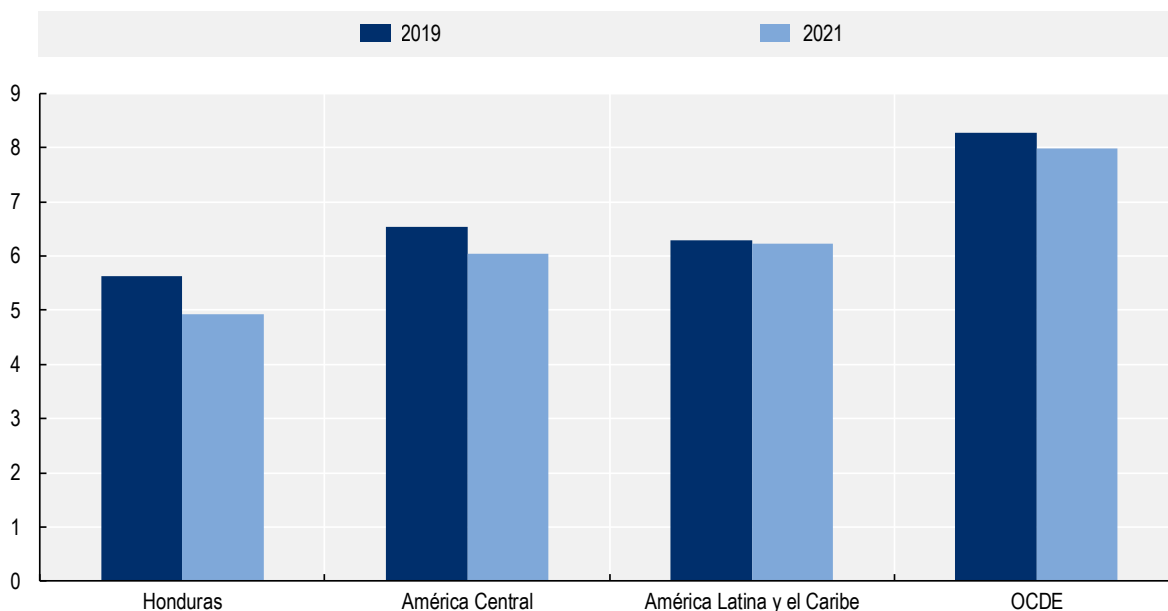
Honduras se enfrenta a una corrupción generalizada y la calidad de las instituciones se deteriora. Esto puede ser un factor que socave la confianza de los ciudadanos hacia el Estado y fomente la violencia, limitando el espacio para las reformas y, en última instancia, promoviendo las desigualdades. En 2020, alrededor del 80% de los hondureños reportó tener poca o ninguna confianza en el Parlamento, el Gobierno o el poder judicial (Latinobarómetro, 2020^[59]). Más de la mitad de los hondureños piensa que la corrupción entre los funcionarios del sector público está muy extendida y la inmensa mayoría cree que más de la mitad de los políticos son corruptos. Casi una de cada diez personas afirma haber sido víctima de extorsión recientemente y más del 25% de los hondureños justifica el pago de sobornos para obtener servicios (LAPOP, 2019^[20]) (Latinobarómetro, 2020^[59]).

La percepción de la corrupción no se limita a los políticos. Entre 2016 y 2018, el número de personas que piensan que los miembros del poder judicial y de la policía están implicados en la corrupción aumentó significativamente, lo que indica un deterioro general de la confianza hacia los órganos fundamentales del Estado (Latinobarómetro, 2020^[59]). La corrupción también ahoga al sector privado, limita la competencia y obstaculiza la innovación. En Honduras, las empresas medianas son las más afectadas por la corrupción, y con frecuencia se les pide que paguen sobornos o hagan regalos para obtener servicios o conseguir un contrato gubernamental. Dados los altos niveles de informalidad laboral, estimados en un 71% del empleo total no agrícola, es probable que las estimaciones existentes sobre el impacto de la corrupción en las pequeñas empresas subestimen el impacto real. Honduras se sitúa como uno de los países con peores resultados en el control de la corrupción y, más concretamente, como la 20^{va} nación más corrupta del mundo y el tercer país más corrupto entre los países de ALC, justo después de Venezuela y Nicaragua (Transparency International, 2020^[60]).

El estado de derecho y los mecanismos de rendición de cuentas en Honduras se han deteriorado, situando al país en el cuartil inferior a nivel mundial y significativamente por debajo del promedio regional. Los índices de World Justice Project muestran el precario respeto del país por el estado de derecho, con bajos niveles de rendición de cuentas por parte del poder ejecutivo (WJP, 2021^[61]). Más de la mitad de las empresas consideran que el sistema judicial es un obstáculo importante, en comparación con el promedio del 20% en la región. Los elevados costos empresariales debidos a la delincuencia y la violencia, la aplicación desigual de facto de leyes y normas regulatorias que favorecen a los titulares con conexiones

políticas, y la escasa protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos plantean serios retos para el entorno empresarial hondureño. Cerca del 80% de los terrenos de propiedad privada carecen de título o están indebidamente titulados (Almeida et al., 2020^[31]). Además, las controversias suelen tardar años en resolverse en los tribunales debido al débil sistema judicial, cuya independencia ha disminuido. Los controles y saldos son débiles y la libertad de prensa se ha deteriorado últimamente (World Economic Forum, 2019^[47]).

Figura 1.2. Índice de Integridad Pública



Nota: Las puntuaciones más altas indican un mejor desempeño.

Fuente: European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, 2021.

Las organizaciones de la sociedad civil operan en un entorno cada vez más reducido en el que se enfrentan a importantes retos financieros, jurídicos y políticos, incluidas amenazas a la seguridad personal. Barreras multifacéticas, como la falta de recursos y las complejas relaciones con las autoridades públicas, impiden que las organizaciones de la sociedad civil desarrollen todo su potencial. Como se expone en el capítulo 5 del presente análisis, los recientes cambios en el marco jurídico relativo al lavado de activos exponen a las organizaciones de la sociedad civil y a sus miembros a un mayor escrutinio por parte del poder judicial y la policía, lo que puede imponerles mayores presiones y obstaculizar aún más sus actividades. El estrechamiento del espacio para la sociedad civil está correlacionado con el abuso de la fuerza por parte de la policía y el ejército, (Human Rights Watch, 2020^[62]) numerosas violaciones de los derechos humanos (Inter-American Commission on Human Rights, 2019^[63]) y, en general, con altos niveles de violencia y delincuencia.

La confianza de los ciudadanos en el Estado y su confianza en la democracia es un problema importante. Aproximadamente un tercio de los hondureños afirman no estar satisfechos con la democracia y más de dos tercios aceptarían un gobierno no democrático si fuera capaz de resolver los problemas del país (Latinobarómetro, 2020^[59]). La desconfianza hacia el Congreso Nacional ha aumentado significativamente en la última década, y el número de personas que declaran no tener ninguna confianza en él se duplicó desde 2011. La misma tendencia se observa al analizar la confianza de los ciudadanos en el poder judicial, el ejecutivo, la institución electoral nacional (Consejo Nacional Electoral) y la policía.

Existe la opinión generalizada de que el país está gobernado por unos pocos grupos poderosos que actúan en su propio interés y que no todos son iguales ante la ley (Latinobarómetro, 2020^[59]). Estas tendencias, unidas a la debilidad y desigualdad en la prestación de servicios, el declive de los controles y saldos, la vulnerabilidad fiscal y una presupuestación por resultados subóptima, ponen de manifiesto la fragilidad del país y exigen una mejora urgente de la eficacia del sector público.

Los recientes esfuerzos por reforzar la integridad y la rendición de cuentas han dado resultados desiguales

Honduras ha reforzado su marco institucional en varias dimensiones para fortalecer la integridad, pero persisten las debilidades y los recientes impactos pueden revertir logros importantes. A pesar de las dificultades, en el sector sanitario se implementaron reformas encaminadas a aumentar la rendición de cuentas y se realizaron diversos esfuerzos en la lucha contra la corrupción. Entre ellas se incluye una autoevaluación de los progresos realizados en relación con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, un acuerdo de seguimiento con Transparencia Internacional, y la participación en iniciativas internacionales de múltiples partes interesadas, como la Alianza para el Gobierno Abierto, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas y la Iniciativa para la Transparencia del Sector de la Construcción.

Recientemente han visto la luz dos importantes entidades de apoyo a la lucha contra la corrupción: la Comisión Especial para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional y la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH). Creada a raíz de las protestas motivadas por el escándalo de robo en el Instituto Hondureño de Seguridad Social, la MACCIH era una entidad de cooperación internacional respaldada por la ONU, la Organización de los Estados Americanos y el Gobierno de Honduras. Su objetivo último era mejorar el sistema de justicia hondureño en la prevención y lucha contra la corrupción mediante la colaboración activa, el asesoramiento y la supervisión. Aprobó la nueva legislación y colaboró con el Ministerio Público en casos de alto perfil que condenaron a dos antiguos cargos presidenciales y a un magistrado del Consejo de la Judicatura, entre otros. Sin embargo, se aprobó una ley que bloqueaba la jurisdicción de la MACCIH sobre el Congreso, aplazando el procesamiento por malversación de fondos. La MACCIH se disolvió finalmente en 2020. En 2022, el gobierno de Honduras solicitó la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICH), respaldada por la ONU, que diera continuidad a la MACCIH en la lucha contra la corrupción y el uso indebido de fondos públicos.

Sin embargo, los datos de otros países muestran que hacer frente directamente a la corrupción (garantizar que se detecta y se sanciona) es importante, pero no suficiente. Es necesario evolucionar desde una cultura reactiva de ejecución hacia una cultura proactiva de integridad que consiga prevenir eficaz y eficientemente los riesgos de corrupción y salvaguarde la democracia (OECD, 2018^[64]). De hecho, las prácticas corruptas evolucionan y se adaptan. Para hacer frente a la corrupción de forma sostenible, la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública subraya que es fundamental crear una cultura de la integridad en el conjunto del gobierno y la sociedad (OECD, 2017^[65]). En pocas palabras, la cultura de la integridad se consigue garantizando que todos los agentes pertinentes se coordinen y cooperen de forma estratégica, promoviendo un liderazgo ético, fomentando una administración pública basada en el mérito y los valores, y gestionando los riesgos para la integridad de forma eficiente, al tiempo que se posibilitan controles internos, externos y sociales eficaces (OECD, 2020^[66]).

Por lo tanto, para lograr un impacto sostenible en el área de anticorrupción, es clave que Honduras fortalezca el eje institucional y las capacidades que permitan una identificación y gestión eficaz de los riesgos de integridad en diferentes áreas, refuerce los mecanismos de seguimiento y evaluación, y apoye iniciativas más integrales de gobierno abierto, como se destaca en los capítulos 4 y 5. Por ello, es necesario redoblar esfuerzos para fortalecer y apoyar a instituciones como la Auditoría Superior de Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas (TSC), la Oficina Nacional de Desarrollo Integral del Control Interno (ONADICI), la Dirección General de Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral (CNE) y,

finalmente, iniciativas internacionales y compromisos de prevención y lucha contra la corrupción, entre otros. A nivel organizativo, las oficinas de auditoría interna, las unidades de transparencia y las comisiones de ética son importantes para garantizar la integración de las políticas nacionales en todo el sector público, así como su implementación eficaz. La reciente creación de la Secretaría de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción es un paso importante, ya que este organismo puede dirigir y articular a los diferentes actores y así trabajar hacia el establecimiento de un sistema de integridad en Honduras.

Conclusión

A pesar de las mejoras en algunas áreas políticas, como la educación, Honduras sigue enfrentándose a retos críticos y se sitúa por detrás de sus homólogos regionales en varias dimensiones. Las grandes desigualdades, la exclusión social y la escasa confianza representan denominadores comunes en la vida pública. Por ejemplo, los resultados de la educación, aunque hayan mejorado significativamente en las últimas décadas, son deficientes a pesar de los altos niveles de gasto. El acceso y la calidad de los servicios y las infraestructuras son bajos y desiguales, especialmente para las comunidades rurales. La resiliencia a los impactos, como se destacó por la pandemia COVID-19 y los peligros relacionados con riesgos climáticos, es baja y coloca al país en una posición vulnerable, en particular en lo que respecta a las finanzas públicas y los sectores productivos. Los retos de la gobernanza pública están en el origen de estos resultados. La corrupción y la captura de las instituciones por intereses desvían aún más los recursos y distorsionan las inversiones de los servicios públicos, fomentan las desigualdades y, en última instancia, limitan la acumulación de capital humano, empujando a muchos a emigrar.

En este contexto, mejorar la eficacia del sector público es crucial para reforzar el contrato social, fomentar la confianza y encaminar a Honduras hacia un desarrollo sostenible e inclusivo. En primer lugar, la mejora de la planificación estratégica y la coordinación en el sector público es fundamental para optimizar el gasto, centrarse en el impacto y aumentar la resiliencia, como se analiza en profundidad en los dos capítulos siguientes. El capítulo 2, “Mejorar la coordinación política en el centro de gobierno”, evalúa la capacidad del centro de gobierno de Honduras para dirigir la coordinación política de todo el gobierno, destacando pasos importantes en el establecimiento de mecanismos formales para la coordinación, al tiempo que llama la atención sobre su débil implementación. Asimismo, el capítulo 3, “Reforzar el marco de gestión basada en resultados en Honduras”, describe las funciones y procesos del marco, destacando los retos en su implementación. En segundo lugar, es esencial mejorar el seguimiento y la evaluación para diseñar mejores políticas con más evidencia, maximizar el impacto del gasto y reforzar la obligación de rendir cuentas. El capítulo 4, “Reforzar el seguimiento y la evaluación en Honduras”, analiza varios elementos relacionados, como el marco jurídico de los sistemas de seguimiento y evaluación, los mandatos de los actores institucionales, la disponibilidad de datos y el impacto general en la elaboración de políticas. Por último, apoyar y revitalizar la agenda de gobierno abierto del país representa un paso fundamental hacia un gobierno más transparente, responsable de la rendición de cuentas y participativo. Capítulo 5, titulado “Gobierno abierto en Honduras: Hacia una implementación eficaz”, examina esa agenda y destaca importantes avances en el establecimiento de normas y mecanismos de gobernanza para lograr un gobierno más transparente y responsable de la rendición de cuentas, pero también señala importantes retos relacionados con la debilidad de la implementación y la evaluación. Estos capítulos proporcionan un análisis en profundidad, ofrecen una visión global de los retos respectivos y sugieren recomendaciones específicas para superarlos dentro del contexto específico del país esbozado en este capítulo introductorio.

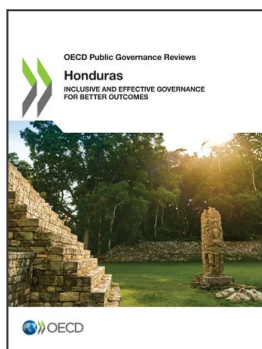
Referencias

- Almeida, E. et al. (2020), *Honduras: A Territorial Approach to Development*, Inter-American Development Bank, [31]
https://publications.iadb.org/publications/english/document/Honduras_A_Territorial_Approach_to_Development_en_en.pdf.
- Bjerde, A. and A. Kunt (2021), *Digitalization and data can vastly improve public service delivery for citizens*, World Bank, [45]
<https://blogs.worldbank.org/europeandcentralasia/digitalization-and-data-can-vastly-improve-public-service-delivery-citizens>.
- CEPII (2018), *Institutional Profile Database*, Institutional Profile Database, [2]
<http://www.cepii.fr/institutions/en/ipd.asp> (accessed on 22 March 2022).
- DGT, F. (2020), *Panorama de l'économie numérique en Amérique Centrale*, Publication des Services Economiques, [54]
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/PagesInternationales/Pages/2b08a2d3-346b-4725-9059-eada1e7a606c/files/254e085f-485a-4751-8232-7f5138f34bdd>.
- ERCAS (2021), *Index of Public Integrity*. [49]
- Government of Honduras (2022), *Decreto Ejecutivo PCM 05-2022*. [58]
- Hernandez Ore, M., L. Sousa and J. Lopez (2015), *Systematic Country Diagnostic Honduras*, World Bank, [19]
<https://doi.org/10.1596/23119>.
- Honduras, G. (2022), *Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo 2023-2026*. [6]
- Honduras, S. (2022), , https://www.sefin.gob.hn/download_file.php?download_file=/wp-content/uploads/2022/06/Cumplimiento_Responsabilidad_Fiscal_2021.pdf. [26]
- Human Rights Watch (2020), *World Report 2020: Honduras | Human Rights Watch*, [62]
<https://www.hrw.org/world-report/2020/country-chapters/honduras>.
- IADB (2017), *How did Honduras cut its homicide rate by half?*, [22]
<https://www.iadb.org/en/improvinglives/how-did-honduras-cut-its-homicide-rate-half>.
- IMF (2021), *Fourth Reviews Under the Stand-by Arrangement and the Arrangement Under the Standby Credit Facility, Requests for Augmentation of Access, Extension and Rephasing of the Arrangements, and Waivers of Nonobservance of Performance Criteria-Press Release; Staff Report*, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/09/14/Honduras-Fourth-Reviews-Under-the-Stand-by-Arrangement-and-the-Arrangement-Under-the-465812> (accessed on 22 March 2022). [4]
- INE (2021), *Encuesta Permanente de Hogares de propositos multiples*, Instituto Nacional de Estadística, [11]
<https://www.ine.gob.hn/V3/imag-doc/2021/11/INE-EHPHM-2021.pdf> (accessed on 25 March 2022).
- INE (2021), *LXXII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples*. [51]
- INE (2018), *Cifras de población con acceso a tecnologías TIC*, INE, [50]
<https://www.ine.gob.hn/images/Productos%20ine/encuesta%20de%20hogares/EPHPM%20017/TICS.pdf>.

- Inter-American Commission on Human Rights (2019), *Human Rights Situation in Honduras*. [63]
- Izquierdo, A., C. Pessino and G. Vuletin (eds.) (2018), *Better spending for better lives: how Latin America and the Caribbean can do more with less*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0001217-en>. [29]
- Koske, I. et al. (2015), *The 2013 update of the OECD's database on product market regulation: Policy insights for OECD and non-OECD countries*, OECD. [38]
- LAPOP (2019), *Barómetro de las Américas en Honduras: Resultados preliminares 2019*, https://www.vanderbilt.edu/lapop/honduras/AB2018-19_Honduras_RRR_W_09.25.19.pdf (accessed on 25 March 2022). [20]
- Latinobarómetro (2020), *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana*. [59]
- Mazzucato, M. (2013), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press. [35]
- Michel, V. and I. Walker (2020), *Honduras Jobs Diagnostic*, World Bank, Washington, DC, <https://doi.org/10.1596/33304>. [34]
- Molina, M. et al. (2021), *Análisis y recomendaciones al Proyecto de Presupuesto General de la República de Honduras*, ICEFI, <https://mail.icefi.org/publicaciones/honduras-analisis-y-recomendaciones-al-proyecto-de-presupuesto-general-de-ingresos-y>. [25]
- Nicoletti, G. (2021), *Spurring growth and closing gaps through digitalisation: policies to LIFT all boats*, Working Party No. 1 on Macroeconomic and Structural Policy Analysis, Vol. ECO/CPE/WP1. [44]
- OECD (2021), *OECD Economic Surveys: Italy 2021*, OECD, <https://doi.org/10.1787/07d8b9cd-en>. [42]
- OECD (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [8]
- OECD (2020), *Health at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD, <https://doi.org/10.1787/6089164f-en>. [32]
- OECD (2020), *Honduras. Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD, <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-lac-country-factsheet-2020-honduras.pdf>. [5]
- OECD (2020), *Income inequality*, OECD Data, <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>. [17]
- OECD (2020), *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>. [66]
- OECD (2019), *Social Expenditure Database*, <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm> (accessed on 30 March 2022). [30]
- OECD (2018), *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es> (accessed on 19 November 2018). [64]

- OECD (2017), *OECD Recommendation of the Council on Public Integrity*, [65]
<http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>.
- OECD (2014), *OECD Recommendation on Digital Government Strategies*, OECD, [53]
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.
- Our World in Data (2022), https://ourworldindata.org/covid-vaccinations?country=OWID_WRL. [10]
- Peña, M. (2020), *Absent students, murdered teachers: Gang violence permeates Honduras' schools*, NBCNews, <https://www.nbcnews.com/news/latino/absent-students-murdered-teachers-gang-violence-permeates-honduras-schools-n1144951>. [23]
- Porrúa, M. et al. (eds.) (2021), *Transformación digital y empleo público: El futuro del trabajo del gobierno*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0003245>. [52]
- Rivera, S., G. Mature and S. Avelar (2018), "Estructura de la recaudación fiscal en Honduras: progresivo o regresivo", *Economía y Administración*, Vol. 9/1, [28]
<https://doi.org/10.5377/eya.v9i1.6653>.
- Root, E. et al. (2020), "Organizations matter in local governance: evidence from health sector decentralization in Honduras", *Health Policy and Planning*, Vol. 35/9, pp. 1168-1179, [56]
<https://doi.org/10.1093/heapol/czaa084>.
- Rozo, Penagos, Fernandez (2020), *Implementing an open contracting portal in Honduras*, [55]
<https://www.open-contracting.org/2020/10/13/implementing-an-open-contracting-portal-in-honduras/>.
- Secretaría de Finanzas (2022), *Documentos e Informes*, <https://www.sefin.gob.hn/documentos-e-informes/>. [7]
- Serebrisky, T. et al. (2017), *Increasing the Efficiency of Public Infrastructure Delivery: Evidence-based Potential Efficiency Gains in Public Infrastructure Spending in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, <https://doi.org/10.18235/0000846>. [37]
- Transparency International (2020), *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, [60]
<https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>.
- UN ECLAC (2021), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*, [27]
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47193/81/EI2021_Honduras_en.pdf
 (accessed on 29 March 2022).
- UN ECLAC (2021), *Social Panorama of Latin America 2020*, United Nations, [12]
<https://doi.org/10.18356/9789210047593>.
- UNDP (2020), *Human Development Report 2020 - Honduras*. [15]
- United Nations (2020), *E-Government Development Index*. [48]
- UNODC (2021), *UNODC Database*, UNODC Database, [1]
<https://dataunodc.un.org/content/homicide-country-data> (accessed on 21 March 2022).
- UNODC (2019), *Global Study on Homicide*, United Nations Office on Drugs and Crime, [21]
<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet1.pdf>.

- USAID (2021), *Monitoring and Evaluation Support for Collaborative Learning and Adapting (MESCLA) Activity*, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z3S5.pdf. [24]
- USAID (2017), *Climate Change Risk Profile*. [9]
- Velarde, J. (2014), *Una decade de reformas del Servicio Civil en America Latina (2004–13)*, Inter-American Development Bank. [43]
- WJP (2021), *WJP Rule of Law Index 2021*, World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021>. [61]
- World Bank (2022), *Honduras - Paths Toward Building a Resilient Recovery*. [14]
- World Bank (2022), *Honduras, Paths Toward Building a Resilient Society. Systematic Country Diagnostic Update*. [40]
- World Bank (2021), *Gini Index Indicator.*, World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI>. [16]
- World Bank (2021), *Honduras: School enrollment, tertiary (% gross)*, World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SE.TER.ENRR?locations=HN>. [33]
- World Bank (2021), *Poverty and Equity Brief - Honduras*, https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2021/Global_POVEQ_HND.pdf (accessed on 25 March 2022). [18]
- World Bank (2021), *Proportion of total employees with tertiary education working in public sector. GovData 360.*, World Bank, <https://govdata360.worldbank.org/indicators/hd06407fe>. [41]
- World Bank (2021), *Statistical Performance Indicators (SPI)*, <https://www.worldbank.org/en/programs/statistical-performance-indicators>. [46]
- World Bank (2021), *The World Bank in Honduras*, World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/honduras/overview#1>. [13]
- World Bank (2021), *World Bank National Accounts Data*, https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=HN-ZJ&name_desc=false&start=1994&view=chart (accessed on 22 March 2022). [3]
- World Bank (2020), *CPIA Indicators*, <https://data.worldbank.org/indicator/IQ.CPA.TRAN.XQ?locations=HN> (accessed on 7 April 2022). [57]
- World Bank (2018), *Worldwide Bureaucracy Indicators*, <https://www.worldbank.org/en/data/interactive/2019/05/21/worldwide-bureaucracy-indicators-dashboard#3>. [39]
- World Bank (2017), *Diversion of public funds*, https://govdata360.worldbank.org/indicators/hd7fdfe1c?country=HND&indicator=663&countries=GTM,SLV,NIC,CRI,PAN&viz=line_chart&years=2014,2017. [36]
- World Economic Forum (2019), *Global Competitiveness Index*. [47]



From:
OECD Public Governance Reviews: Honduras
Inclusive and Effective Governance for Better Outcomes

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/e6bda0b2-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2023), “El sector público en Honduras”, in *OECD Public Governance Reviews: Honduras: Inclusive and Effective Governance for Better Outcomes*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/435ffabf-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.