

HONDURAS: CAMBIO DE RUMBO ECONÓMICO

Irina M. Vershínina

*Ph.D. (Economía), (versh-im@yandex.ru)
Directora del Centro de Publicaciones Científicas*

Instituto de Latinoamérica de la Academia de Ciencias de Rusia (ILA ACR)
B. Ordynka, 21/16, Moscú, 115035, Federación de Rusia

*Profesora asociada
Facultad de Estudios Globales*

Universidad Estatal M. LOMONÓSOV de Moscú
Léninskie Gory, 1, Moscú, 119991, Federación de Rusia

SPIN-código: 7356-0671; ORCID: 0000-0002-8482-794X

Recibido el 3 de mayo de 2023
Aceptado el 25 de agosto de 2023

DOI: 10.37656/s20768400-2023-3-04

Resumen. *En 2021 se realizaron elecciones en Honduras, en las cuales fue elegida presidente Xiomara Castro. Su gobierno enfrentó serios problemas, principalmente en el ámbito económico, la mayoría de los cuales fueron dejados por las autoridades anteriores. A pesar de ambiciosos proyectos del expresidente Juan Orlando Hernández la situación en la economía no ha mejorado. Además, algunos proyectos, entre los que se destaca la creación de Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), han provocado la división en la sociedad. La autora analiza la política económica y los planes del gobierno de J.O. Hernández dando respuesta a la pregunta: ¿por qué no condujeron a una mejora en la situación económica del país y qué desafíos enfrentó el nuevo gobierno? El artículo discute el programa del gobierno de X. Castro, analiza las medidas tomadas por nuevas autoridades en el ámbito económico haciendo un balance del primer año y medio del gobierno y trata de pronosticar su actuación en el futuro próximo.*

Irina M. Vershinina

Palabras clave: Honduras, X. Castro, programa económico, Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), Canal Seco, ENEE, migración, deuda externa

HONDURAS: CHANGING THE ECONOMIC COURSE

Irina M. Vershinina

Ph.D. (Economy) (versh-im@yandex.ru)

Head of Scientific Publishing Center

Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences
21/16, B. Ordynka, Moscow, 115035, Russian Federation

*Associate professor
Faculty of Global Studies*

LOMONOSOV Moscow State University
1, Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

SPIN-code: 7356-0671; ORCID: 0000-0002-8482-794X

Received on May 3, 2023

Accepted on August 25, 2023

DOI: 10.37656/s20768400-2023-3-04

Abstract. *In 2021, elections were held in Honduras; as a result, Xiomara Castro was elected as president. Her government faced a number of difficulties in the economy, most of them left from the previous authorities. Despite the ambitious projects of former president Juan Orlando Hernández, the economic situation practically was not changed for the better. Moreover, some projects, most notably the creation of Zones of Employment and Economic Development (ZEDE), caused divisions in the society. The author analyzes the economic strategy of the previous government, answering the question: why did it not lead to an improvement in the economic situation in the country and what challenges did the new government face. The article examines the program of the X. Castro government and analyzes the measures taken by new authorities in the economic sphere. The author assesses the results of new government during the year and a half and tries to determine her actions in the next future.*

Keywords: Honduras, X. Castro, economic program, Zones of Employment and Economic Development (ZEDE), land canal, National Energy Company, migration, external debt

ГОНДУРАС: СМЕНА ЭКОНОМИЧЕСКОГО КУРСА

Ирина Михайловна Вершинина

Канд. экон. наук (versh-im@yandex.ru)
Руководитель Научно-издательского центра

Институт Латинской Америки РАН
РФ, 115035, Москва, Б. Ордынка, 21/16

Доцент факультета глобальных процессов

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, Москва, Ленинские горы, 1

SPIN-код: 9665-4345; ORCID 0000-0002-8482-794X

Статья получена 3 мая 2023 г.

Статья принята 25 августа 2023 г.

DOI: 10.37656/s20768400-2023-3-04

***Аннотация.** В 2021 г. в Гондурасе состоялись выборы, в результате которых президентом была избрана Сиомара Кастро. Перед ее правительством встал целый ряд проблем, большую часть которых оставили предыдущие власти. Несмотря на амбициозные проекты бывшего президента Хуана Орландо Эрнандеса, ситуация в экономике практически не изменилась. Более того, некоторые проекты, в первую очередь, создание Зон занятости и экономического развития (ZEDE), вызвали раскол в обществе. Автор анализирует экономическую политику и планы правительства Х.О. Эрнандеса, давая ответ на вопрос: почему они не привели к улучшению экономической ситуации в стране и какие вызовы встали перед новым правительством. В статье рассматривается программа нынешнего правительства, анализируются принятые им меры в сфере экономики, дается оценка итогам полтора года правления С. Кастро и намечаются перспективы страны на ближайшее будущее.*

Ключевые слова: Гондурас, Сиомара Кастро, экономическая программа, Зоны занятости и экономического развития (ZEDE), сухопутный канал, Национальная энергетическая компания, миграция, внешний долг

Reformas del gobierno de J.O. Hernández y sus resultados

Xiomara Castro llegó al poder en un período difícil. La situación económica era especialmente grave, lo que se debía no solo a la política económica de su predecesor, Juan Orlando Hernández (2014 – 2022), sino también se vio agravada por la pandemia del COVID-19 y las consecuencias catastróficas de dos huracanes, Eta y Yota que habían arrasado el país en noviembre de 2020, siendo los más destructivos en la historia nacional.

A su tiempo el gobierno de Juan Orlando Hernández propuso una serie de programas para desarrollar la economía y subir el nivel de vida, tales como *Agrocrédito 5.0*, *Vida Mejor*, *Bono Cafetalero*, *Financiamiento de viviendas* (“*El Sueño de ser Dueño*”), *Construcción de Carreteras* y *Con Chamba Vivis Mejor*, entre otros. Pero en los planes de J.O. Hernández un lugar especial lo ocupaban proyectos de infraestructura, en particular, las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE), que fueron una materialización de la idea de ciudades modelo que se venía discutiendo en Honduras desde los años 2000. El principal objetivo del proyecto ZEDE era crear los puestos de trabajo tan necesarios para el país y atraer la inversión extranjera.

Los resultados de la actividad del gobierno entre 2014 y 2022 fue resumida en el informe del presidente, publicado en enero de 2022 bajo el pretencioso título “Juntos hicimos historia, ocho años de Juan Orlando”. El principal logro en la economía se consideraba el mantenimiento de la estabilidad

económica, financiera y fiscal. Se mencionó también el reconocimiento por el Fondo Monetario Internacional del cumplimiento de todos los acuerdos firmados con el FMI.

La política económica del Estado se llevó a cabo de acuerdo con dos planes estratégicos: en 2014-2018 – *el Plan de Todos para Vida Mejor*, en 2018-2022 – *Avanzando a Paso Firme*. El primero pretendía mejorar los indicadores de competitividad global, principalmente en áreas cuyo desarrollo se consideraba insuficiente (capital humano, salud, educación, mercado laboral, innovaciones, introducción de nuevas tecnologías, actividad empresarial). El gobierno en cierto grado logró alcanzar una disciplina financiera y cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal, lo que tuvo un impacto positivo en la reducción del déficit presupuestario: del 7,9 en 2013 al 2,5% del PIB en 2019 [1]. Durante el primer mandato presidencial la economía hondureña crecía a una tasa promedio de 3,7%. Esto se logró gracias al mejoramiento de las condiciones del comercio, al crédito del sector privado, así como a la estabilización macroeconómica, lo que contribuyó al aumento de las inversiones tanto internas como externas.

El segundo plan pretendía garantizar un desarrollo inclusivo y sostenible, así como crear infraestructura y logística bien desarrolladas. Se daba prioridad a la estabilidad macroeconómica y financiera, la atracción de inversiones extranjeras, la promoción del turismo y de las exportaciones, el fortalecimiento de micro-, pequeñas y medianas empresas, la elaboración de la política laboral, el uso racional de los recursos naturales.

El segundo mandato de J.O. Hernández no fue tan exitoso desde el punto de vista económico. El fracaso se produjo en 2020, cuando a la mala gestión y corrupción se sumaron las pérdidas de la pandemia del COVID-19 y de dos huracanes. El

PIB cayó en el 9% (2020) en el contexto de disminuir las inversiones privadas y el consumo. Los daños totales (las estadísticas incluyen los daños directos y las pérdidas) alcanzaron 52 mil millones de lempiras (alrededor de US\$2 mil millones), de los cuales el 68% correspondió al sector de producción [2].

A pesar de la imagen de Honduras como un país agrario, la industria manufacturera es un sector importante de la economía, al que corresponde más del 16% del PIB y es una fuente importante de empleo. Pero la complejidad de la situación radica en que el 98% de todas las empresas de este sector son micro-, pequeñas y medianas (MiPyMEs), cuya recuperación está relacionada con muchas dificultades. Al mismo tiempo, MiPyMEs no sólo cubren las necesidades de la población local (en alimentos, ropa, materiales de construcción), sino también suministran el 59% de las exportaciones del sector [2, p. 113].

El comercio, segundo sector de la economía, que en el período prepandémico representaba entre el 16 y el 17% del PIB, también se vio afectado. Aquí el porcentaje de las MiPyMEs alcanza casi el 99% [2, p. 113] y trabajan principalmente en el comercio minorista.

En el sector agrícola, las mayores pérdidas se produjeron en la agricultura (el 90% de todas las pérdidas del sector). El 88% de los daños se produjeron en tales cultivos como el café (el 49%) y los plátanos (el 27%). Esto tendrá graves consecuencias para el país, dado que el café es el principal cultivo agrícola ($\frac{1}{4}$ parte del PIB de la agricultura) y de exportación [2, p. 89].

A pesar de la situación desfavorable, en general, durante el mandato de J.O. Hernández las tasas de crecimiento anual fueron entre el 2,7 y el 4,8% y superaron la tasa media de los países centroamericanos. A Honduras lo adelantaba sólo Panamá. Tras una fuerte caída del PIB en 2020, en 2021 se

registró un crecimiento sin precedentes del 12,5% [3]. En éste influyó la recuperación de la demanda externa de productos hondureños, en primer lugar, por parte de EE.UU., su principal socio comercial, así como el crecimiento de la demanda interna y de la inversión privada (aquí interpretó su papel el crecimiento de los ingresos de empresas y hogares).

Zonas de Empleo y Desarrollo Económico en los planes de J.O. Hernández

Llama la atención que en su informe final J.O. Hernández no se refirió al tema de las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico que eran la esencia de su programa económico y se posicionaban como una importante fuente de empleo y debían atraer grandes inversiones extranjeras.

J.O. Hernández abordó el tema de las ZEDE incluso en su discurso en las Naciones Unidas en septiembre de 2014, dirigiéndose a la comunidad internacional y contando sobre los problemas del país, lo que demostraba la importancia que concedía a hacer realidad la idea [4]. Destacó que las ZEDE de Honduras no era una zona económica más, de las que hay 3.500 en el mundo. Las zonas que se iban a crear incluirían cuatro dimensiones – legal, económica, administrativa y política – y permitirían al país un “salto” competitivo y de bienestar. Hablando de las ventajas de las Zonas, el entonces presidente subrayó que Honduras, al ofrecer una jurisdicción especial del nivel mundial, crearía las condiciones óptimas para contratar la mano de obra más productiva y rentable en el centro de las Américas. Jurídicamente, las ZEDE iban a contar con un sistema jurídico anglosajón, con un tribunal de arbitraje obligatorio y jueces internacionales. En la dimensión económica, el proyecto proponía competitividad en un mercado abierto con un reglamento flexible y sencillo, incentivos atractivos para crear

empleos en las condiciones más dignas. Se subrayó que las ZEDE no eran una estructura política e iban a funcionar sin trabas burocráticas, lo que permitía a las empresas operar con velocidad de mercado y tecnologías adecuadas al siglo XXI, con garantías de plena transparencia y seguridad y en el marco de un Estado de derecho. Se señaló que el gobierno de J.O. Hernández garantizaría la estabilidad política y la transparencia basada en acuerdos y tratados internacionales, con el aval de una comisión internacional de 21 fideicomisarios. Sin embargo, el presidente ocultó que solo cuanto hondureños habían entrado en la comisión y el resto eran extranjeros (en su mayoría estadounidenses y europeos).

Las ZEDE se han convertido en uno de los temas más discutibles de la política económica del gobierno de J.O. Hernández, y su creación provocó una fuerte oposición prácticamente de todos los sectores de la población, especialmente de las comunidades indígenas, donde se iban a ubicar la mayoría de ellas. Economistas críticos de las ZEDE (por ejemplo, Gustavo Irías, director del Centro de Estudio para la Democracia, CESPAD) calificaron el proyecto de las Zonas como una vuelta al modelo colonial de desarrollo, comparándolo con los enclaves bananeros que habían dominado el desarrollo de los países centroamericanos hace 100 años [5].

A pesar de la fuerte promoción de las ZEDE y el objetivo de organizar 14 (durante la presidencia de J.O. Hernández su cantidad prevista aumentó hasta 23), fueron creadas solo tres: Prospera (departamento de Islas de la Bahía), Ciudad Morazán (departamento de Cortés) y Orquídea (departamento de Choluteca). Casi todas se pusieron en explotación en 2021, al final del mandato presidencial de J.O. Hernández. Como regla, las ZEDE se crearon sin debates públicos y consultas con la población local, cuyas vida y actividad dependían directamente

de la realización de este proyecto. A menudo la información se ocultaba al público.

Los especialistas llamaban la atención sobre el hecho de que la Ley Orgánica de las ZEDE contenía artículos que permitían enajenar (artículo 25) e incluir (artículos 26 y 39) en éstas distintos territorios del país. Uno de los aspectos más graves de la ley fue que su creación preparaba las condiciones para ocupar cada vez territorios más extensos. Los poderes municipales al fin y al cabo perderían la jurisdicción sobre sus territorios [6].

Desde el punto de vista de impacto sobre la economía nacional, el papel de las ZEDE resultó ser poco significativo, ya que no tenían relación alguna con la economía nacional ni con la regional. Aún más, su creación tenía un impacto negativo en el desarrollo territorial, provocando el crecimiento desigual de los territorios, estimulando la migración interna y externa, llevando a disparidades en el nivel de vida de la población.

Otra contradicción estaba relacionada con el hecho de que las Zonas debieran de establecerse en las regiones más desarrolladas y no en las zonas con el nivel de desempleo alto y problemas económicos. La separación de tales regiones, que eran ricas en recursos, con una situación geográfica privilegiada (acceso al mar), con economía más desarrollada, suponía una disminución de los ingresos fiscales en el presupuesto del país (el artículo 4 de la Ley de las ZEDE otorgaba a su administración el derecho a recaudar y disponer los impuestos). Al mismo tiempo, el número de nuevos empleos resultó bastante limitado. Según el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), en las Zonas se crearon solo 15 mil empleos, mientras que la necesidad de ellos superaba 500 mil [7].

Proyectos en el campo de transporte

El nuevo gobierno recibió un regalo de la administración de J.O. Hernández: el 19 de enero de 2022 se pusieron en servicio los primeros 100,5 km del canal terrestre (Corredor Logístico Interoceánico), que llevaba más de 20 años en construcción, para conectar los océanos Atlántico (Puerto Cortés) y Pacífico (Puerto Henecan). El proyecto costó US\$264,4 millones y fue financiado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Invest-H (Inversiones Estratégicas de Honduras) se encargó de realizar el proyecto. En la construcción tomaron parte el Grupo CAABSA* (que no cumplió con sus responsabilidades dentro del proyecto), la empresa hondureña Giusa y Prodecon y una empresa brasileña debían completar la construcción. La autopista de cuatro carriles que tendrá una longitud final de 330 kilómetros, reduce a 5-6 horas el tiempo necesario para transportar mercancías. El canal, atravesando tres provincias, une cerca de 80 municipios. Sobre su base estaba previsto crear una plataforma logística con la participación de El Salvador y Guatemala. Se esperaba que este canal atrajera nuevas inversiones, creara 6 mil empleos y promoviera el sector agrícola. Además de la modernización y el desarrollo de Puerto Cortés, el gobierno de J.O. Hernández planeaba construir y conectar al canal en la costa del Pacífico el puerto de aguas profundas de Amapala (con profundidades de hasta 30 m). Sin embargo, éste ya iba a ser un proyecto del gobierno de X. Castro. No obstante, en sus planes para 2022-2026 no había todavía información sobre la explotación de esta arteria de transporte y las perspectivas de su futuro desarrollo. Es posible

* Grupo CAABSA es un grupo conformado por múltiples empresas, 100% mexicanas.

que esté relacionado con los problemas financieros. La situación puede cambiarse si Japón toma parte en la realización final del proyecto. En la reunión en septiembre de 2022 con el Secretario de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Honduras Eduardo Enrique Reina el Ministro de Tierra, Infraestructura, Transporte y Turismo de Japón, Tetsuo Saito, mostró el interés de su país en invertir en el desarrollo del canal [8].

Según el contrato de concesión de 2012, la autopista debe ser explotada por Concesionaria Vial de Honduras S.A. de C.V. (Covi), que solo en 2022 inició los trabajos de instalar los puntos de cobro de peajes. También la compañía es responsable por el mantenimiento de la carretera que, según los datos de noviembre de 2022, de hecho no existía (iluminación deficiente, falta de casetas de policía, de centros de asistencia técnica), lo que hizo el tramo ya puesto en explotación muy peligroso para el transporte de mercancías (ataques a vehículos, pillaje de cargas, asesinatos).

La construcción de esta autopista debía facilitar otro proyecto del gobierno de J.O. Hernández llamado *Llegó la hora del Sur*. Su objetivo era convertir las regiones del sur (en particular, los departamentos de Valle y Choluteca) en el polo de crecimiento basado en el turismo, la agricultura y la industria. Se dio una importancia especial al turismo en el contexto del desarrollo del Sur que cuenta con las mejores condiciones naturales para descansar. Se pretendía desarrollar el turismo de playa (la región cuenta con 7,5 km de playas y tiene potencial para la construcción de 15 mil habitaciones en los hoteles) y el ecoturismo [9]. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta una serie de problemas por resolver antes de desarrollar el negocio turístico en esta zona.

El primer problema es la fragilidad del ecosistema. Incluso los que reconocían la posibilidad de desarrollar esta industria expresaron su preocupación por la falta del estricto control medioambiental y la debilidad del marco institucional.

El segundo gran problema es la ausencia de infraestructura adecuada que exigían los inversores, incluidos aeropuerto, evacuación de aguas residuales, distribución de agua, autopistas y mejoras urbanas necesarias. El suministro de electricidad también podría ser un reto serio.

Los desafíos del gobierno de Xiomara Castro

La pandemia de COVID-19 minó gravemente la economía nacional. Según la investigación del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), ya al inicio de la pandemia, el 15,2% de las empresas estaban en proceso de cierre, y el 28,5% esperaban operar, por lo menos, un mes más. Para el agosto de 2020, había 921 empresas con 127 mil empleados que habían suspendido su actividad. La Cámara de Comercio de Honduras informó que el 43% de las micro-, pequeñas y medianas empresas se habían cerrado debido a la crisis económica provocada por la pandemia [10].

En estas difíciles condiciones, sobrevivió el sector de las maquiladoras que se establecieron en nueve industrias, incluidas la textil, de confección, alimentaria y del tabaco, la producción de cables eléctricos y de piezas para automóviles. La tasa de crecimiento del sector superó significativamente a la de economía en general. El valor agregado bruto de producción de estas empresas se incrementó en el 8,2% en 2017-2018 y en el 7% en 2019 [11]. Antes de la pandemia las maquiladoras empleaban a 139,6 mil personas (2018), en enero de 2023 su cantidad en 319 empresas subió hasta 170,5 mil [12]. Es decir,

el incremento de empleos en tres años resultó casi el 30%, lo que era un récord para Honduras.

El líder en este sector fue la fabricación de productos textiles y prendas de vestir. El país ha entrado en el proceso tecnológico único (integración vertical) con EE.UU. En 2021, Honduras se convirtió en el séptimo proveedor mundial de prendas de vestir al mercado estadounidense, exportando el 69,6% de sus exportaciones a EE.UU. (superando a México). Es el mayor importador de hilo de EE.UU., el 23% de sus exportaciones va a Honduras.

Las autoridades de la Asociación Hondureña de Maquiladoras han vinculado con el gobierno de X. Castro las perspectivas del desarrollo del sector. Antes de formar el nuevo gobierno, se celebraron seis reuniones con representantes del sector privado para discutir problemas apremiantes, incluidos la reforma fiscal, la inversión en infraestructura y el futuro de las ZEDE. Los pequeños empresarios pidieron simplificar procedimientos administrativos y elaborar condiciones fiscales que fomentaran el desarrollo de la producción afectada por los huracanes Eta e Iota.

El enorme desafío para el gobierno de X. Castro fue la deuda externa del país, más del 74% de la cual se había contraído durante la administración de su predecesor que había recurrido ampliamente al endeudamiento externo para financiar programas sociales. Según el Banco Central, en septiembre de 2022 la deuda externa de Honduras alcanzó US\$10,9 mil millones, de los cuales la deuda pública era de US\$8,95 mil millones y la del sector privado – US\$1,97 mil millones.

Uno de los problemas más graves sigue siendo la pobreza. Según la encuesta de hogares realizada en julio de 2021 por el Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, a los pobres con ingresos inferiores al valor mensual de la canasta básica, que en

aquel momento era de 9124,5 lempiras (US\$378), pertenecía el 73,6% de la población [13], de la cual el 53,7% se encontraba en pobreza extrema [14].

La mayor parte de los pobres se observaba en el área rural con el 76%, entre la población urbana este indicador era el 71,8%. Pero si tomamos los datos de pobreza extrema, la brecha entre la población urbana y rural aumenta: el indicador fue de 44,3 y de 66,1%, respectivamente [14].

Según Ismael Zepeda, economista del Foro Social para la Deuda Externa y el Desarrollo de Honduras (FOSDECH), la causa del aumento de la pobreza, agravada por los huracanes Eta y Iota y la pandemia del COVID-19, fue mala gestión de la economía del gobierno de J.O. Hernández, “la nula o poca respuesta que tuvo el gobierno en la gestión” ante los desafíos que enfrentaba el país [15]. Los programas sociales diseñados al inicio de su primer mandato para apoyar a la población prácticamente no fueron realizados. La reactivación se observó durante las campañas electorales. Sólo un mes antes de las segundas elecciones, el gobierno intensificó su actividad para llevar a cabo programas sociales: el 1 de octubre de 2021, el Decreto PCM 103-2021 aprobó así llamado *Bono de Alivio a Familias Vulnerables Afectadas por Fenómenos Naturales Producto del Cambio Climático*. El monto asignado fue de 1687 millones de lempiras (US\$70 millones), aportados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El bono se aprobó demasiado tarde, casi un año después de los huracanes.

El 26 de octubre de 2021, se publicó el Decreto PCM 118-2021 que anunciaba otro programa – *Bono Vida Mejor-Bicentenario*. La Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social debían calcular y financiar 1350 millones de lempiras (US\$55,8 millones), para pagar a los beneficiarios de este programa, a saber, 170 mil familias en

pobreza extrema (7 mil lempiras cada una, o sea, 290 dólares) [16]. Sin embargo, la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social utilizó estos fondos con fines clientelistas, en particular, para apoyar a activistas del gobernante Partido Nacional.

La corrupción durante el gobierno de J.O. Hernández fue una de las causas de la falta de recursos para financiar los proyectos. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) en su informe de 2018 “Honduras: desafíos y posibilidades para contar con una política fiscal suficiente, sostenible y transparente” estimó que el 10,7% del PIB (US\$2574 millones) fue saqueado en lugar de destinarse al desarrollo del país [17]. Del 1o al 26 de enero (justo antes de la toma de posesión de X. Castro), la Secretaría de Finanzas pagó unos 400 millones de lempiras (US\$16,2 millones) a 60 altos funcionarios de la administración de J.O. Hernández. Además, se transfirieron 300 millones de lempiras (US\$12,2 millones) a diferentes organizaciones y entes no gubernamentales sin beneficiarios, mientras que el Congreso Nacional no aprobó el aumento presupuestario de 3500 millones de lempiras (US\$142 millones) propuesto por el la Secretaría de Finanzas para pagar los intereses de la deuda [18].

Planes del nuevo gobierno

X. Castro no llegó al poder “con las manos vacías”. Durante la campaña electoral su partido había elaborado el *Plan de Gobierno para la Refundación de la Patria y la Construcción del Estado Socialista y Democrático 2022-2026*, en el que el objetivo primordial de la sociedad y del Estado habían sido declarados el ser humano y la protección de los derechos del pueblo soberano y de la naturaleza. Se preveía desarrollar la economía de tal forma que pudiera satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos sin excepción.

La mitad de las propuestas estaban relacionadas con la economía y esfera social. Se preveía devolver al Estado las empresas que prestan servicios a la población (Empresa Nacional de Energía Eléctrica, Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados), así como aeropuertos, puertos y autopistas gratuitos; reducir el precio de la electricidad para aumentar la competitividad del negocio privado y permitir a las familias pobres de no pagar por ésta. Para lograrlo, se planteó el objetivo de revisar y cancelar legalmente los contratos de energía firmados por el Estado a precios sobreestimados. La reactivación del banco estatal BANADESA debía garantizar apoyo directo a la agricultura y al sector informal. Se comprometió aumentar el salario mínimo para compensar el alto costo de la vida y la canasta de consumo; elaborar el *Programa Mejorando la Seguridad Alimentaria y la Agricultura a Pequeña Escala*; y apoyar la sustitución de importaciones (mediante financiación y tecnología), especialmente en la producción de alimentos.

Para el gobierno de Castro el problema se hizo la cancelación de la Ley Orgánica de las ZEDE a pesar de que 128 diputados del Congreso Nacional estaban en pro de esta iniciativa, considerando que la ley violaba la soberanía nacional y normas del Estado de derecho. Lo principal contra lo que estaban los opositores a las ZEDE fue el hecho de que para aprobar esta ley se habían modificado especialmente varios artículos de la constitución (294, 303, 304 y 329). Sin embargo, fue esta última circunstancia la que determinó que el voto en contra de la ley no llevaría a su derogación inmediata; se necesitaba una reforma constitucional. Aún más, la derogación de la Ley de las ZEDE requiere la votación en dos sesiones del parlamento con dos tercios de los votantes. La próxima sesión

en la que podrá ratificarse esta decisión tendrá lugar en 2023. Pero incluso después de tomar la decisión definitiva, el gobierno estará obligado a tener un período de transición antes de que se liquiden las ZEDE.

El segundo gran problema que debe abordar el gobierno es la crisis energética. A pesar de los incentivos fiscales, que entre 2014 y 2018 fueron de 33,2 mil millones de lempiras (US\$1,5 mil millones), no ha mejorado el funcionamiento del sector. Entre 2010 y 2021 se firmaron 192 contratos para alcanzar la capacidad total de generación de energía de 4000 MW. Sin embargo, a finales de julio de 2022, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) informó que solo 75 contratos estaban vigentes con la capacidad instalada de 2000 MW [19]. En el momento de las elecciones, la deuda de la ENEE era del 10,5% del PIB y 50% del déficit presupuestario. Esto se debía en gran parte a que el 75% de la generación correspondía a las empresas privadas que, según 30 contratos, registran ganancias más del 30% [20].

Según la Ley General de la Industria Eléctrica del 20 de mayo de 2014, la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE) cada tres meses revisa las tarifas. Los precios de la electricidad para el sector de vivienda (el número de habitantes pasó de 1528 mil a 1796 mil entre junio de 2016 y diciembre de 2022) aumentaron un 91%. Al mismo tiempo, a ellos les correspondía más del 44% de la electricidad consumida. Esto explica la prioridad del gobierno de X. Castro en realizar la reforma del sector energético, que preve la preservación y el mantenimiento de la ENEE.

Como primer paso, el 12 de mayo de 2022 el Congreso Nacional aprobó la *“Ley Especial para garantizar el Servicio de la Energía Eléctrica como un Bien Público de Seguridad*

Nacional y un Derecho Humano de Naturaleza Económica y Social” presentada por la presidenta.

La reforma energética (artículo 17) estipulaba negociaciones con los productores de energía para reducir el precio por kWh y auditoría del estado financiero de los productores. El gobierno inició negociaciones con los productores de energía para renegociar 36 contratos más desfavorables para el Estado, según los cuales el precio de la energía era más alto que en toda la región centroamericana e incluso en algunos países europeos.

Los resultados de la auditoría deben ser analizados y estudiados por la ENEE que debe presentar su propuesta final. A este respecto, es de indudable interés el artículo 5 de la ley, según el cual, si durante las negociaciones no se alcanza un acuerdo entre la ENEE y los productores, la empresa estatal puede rescindir las relaciones contractuales con ellos y nacionalizar las empresas (mediante la compra).

Una decisión importante del nuevo gobierno fue el cumplimiento de la promesa hecha por X. Castro durante su campaña electoral de otorgar subsidios eléctricos a las familias que consumen menos de 150 kWh al mes. En febrero de 2022, quedaron exentas de pagar por las cuentas de electricidad. Los beneficiarios se hicieron 1,33 millones de familias o el 74% de todos los clientes de la ENEE en el sector de vivienda, cuyas cuentas totalizan US\$21,9 millones al mes (más de 500 millones de lempiras) [21]. El gobierno translada casi el 40% de los subsidios (por el valor) a los sectores comercial e industrial, así como a los que consumen más de 500 kWh. Sin embargo, esta iniciativa en gran medida es de carácter populista y puede tener varias consecuencias negativas. La decisión se ha tomado sin análisis y argumentos adecuados. Puede provocar el aumento de los costos de producción que las empresas transferirán al consumidor final, lo que a su vez va a contribuir al continuo

aumento de la inflación. Además, la decisión del gobierno privará a la ENEE de una parte de sus ingresos, lo que complicará aún más su situación financiera.

El gobierno de X.Castro considera que las micro- y pequeñas empresas deben seguir desempeñando el papel principal en el desarrollo económico del país y en la creación de empleos, ya que representan la forma predominante de organización de la vida económica. Por este motivo en mayo de 2022 se adoptó la Ley para la Recuperación y Reactivación Económica de la Micro- y Pequeña Empresa. La realización práctica de esta política se expresó en la concesión récord de créditos con garantía desde 2015, cuyos beneficiarios eran principalmente MIPyMEs. En 2022, se emitieron 43715 garantías que lograron atraer 4032,4 millones de lempiras (US\$163,65 millones). El mayor número de estos créditos recibieron la Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOGMIPYME) y el Fondo Agropecuario de Garantía (FAGRE). Los préstamos de garantía se destinaron a aumentar activos circulantes, compra de equipo y materias primas.

El 8 de junio de 2022, el gobierno lanzó el programa del *Bono Tecnológico Productivo* para apoyar a los pequeños y medianos productores agrícolas. El objetivo del programa es aumentar la producción y el rendimiento de los cultivos. En la primera etapa los beneficiarios del programa serán 120 mil pequeños productores, a los que proporcionarán semilla mejorada de arroz, frijol y sorgo, así como insumos para el control de plagas. Se financiará con 700 millones de lempiras (US\$28,5 millones) [22]. Los primeros en recibir el *Bono Tecnológico Productivo* serán los municipios en la región del Corredor Seco caracterizados por inseguridad alimentaria.

El nuevo gobierno continuará cumpliendo dos programas sectoriales adoptados por J.O. Hernández: *el Bono Cafetalero* y

el Bono Ganadero. Los beneficiarios del programa *Bono Cafetalero* serán 83273 productores de 15 departamentos del país, a los que el gobierno, a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en alianza con el Instituto Hondureño del Café, entregará ayuda de 250 millones de lempiras (US\$10 millones) [23]. Este bono está dirigido principalmente a los pequeños y medianos productores que van a recibir fertilizantes, asistencia técnica y ayuda en capacitación de especialistas.

El Programa Bono Ganadero tiene por objetivo apoyar a los pequeños ganaderos mejorando la base forrajera y el fondo genético. También se contemplan la construcción de centros de procesamiento de leche, la recuperación del Centro de Biotecnología Reproductiva y el apoyo técnico a los productores. Para realizar el programa, la Secretaría de Agricultura y Ganadería firmó en 2022 un acuerdo de cooperación técnica con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Tuvo carácter de emergencia, con el financiamiento de US\$2049 millones hasta fines de 2022 [24].

El problema del financiamiento de las tareas planteadas es sumamente agudo y sin su solución es imposible realizarlas. Las autoridades anteriores dejaron una enorme deuda externa y tesorería casi vacía. El nuevo gobierno, por faltar recursos financieros suficientes para los gastos presupuestados y para acceder a US\$335 millones en derechos especiales de giro (DEG), declaró la emergencia financiera. El gobierno los utilizó para pagar US\$166 millones por bonos soberanos, cuyo plazo se vencía en marzo de 2022 y a los que correspondía la mayor parte de la deuda interna.

La situación extremadamente difícil la evidencia el hecho de que a principios de 2022 el Congreso Nacional permitió al gobierno que tomara un crédito en 2022 y 2023 de US\$2 mil millones en el mercado exterior e interior para resolver

problemas financieros. En abril de 2022, con el fin de acceder a nuevas fuentes de financiación, el gobierno solicitó al Banco de Desarrollo de América Latina (Corporación Andina de Fomento) su incorporación como miembro [25].

Un elemento importante de la economía del país siguen siendo las remesas de los emigrantes que en 2022 alcanzaron US\$8683,6 millones, o sea, el 28,8% del PIB. El país ocupa el primer lugar de la región por sus flujos. Cerca del 80% de las remesas provienen de EE.UU., de más de un millón de hondureños [26]. Contribuyen a mantener el nivel de consumo de gran parte de la población, cubriendo el 30,5% de los gastos en alimentación, sanidad y educación. Permiten al gobierno mantener la cuenta corriente estable, reponer las reservas de divisas, pagar importaciones y mantener el tipo de cambio del lempira frente al dólar. Solo menos del 7% de estos recursos se destinaron a las necesidades productivas.

Por encontrarse en una situación financiera difícil, el nuevo gobierno aumentó significativamente el presupuesto para el año fiscal de 2022 aprobado por la administración anterior. Se incrementó en un 16,9% hasta 360,5 mil millones de lempiras (US\$15 mil millones). De todas las Secretarías e Instituciones Públicas, la Secretaría de Energía es la que más ha aumentado su presupuesto (156 veces, de 123 millones a 19.200 millones de lempiras, o sea, de US\$5 a casi US\$800 millones) [28], lo que demuestra la importancia que el nuevo gobierno concede a este sector económico que se encuentra en una situación financiera muy complicada. En segundo lugar están los Servicios Financieros de la Administración Central con el aumento de su presupuesto en 256%. Para las demás Secretarías e Instituciones Públicas el aumento de la financiación no es comparable a los mencionados (por ejemplo, para la Secretaría de Educación fue del 6%, para la de Sanidad, del 11%) [27].

En el contexto del aumento del presupuesto llama la atención su baja ejecución que, según la Secretaría de Finanzas, era del 84,3% a finales de 2022. Este indicador se situó por debajo del 60% en 17 instituciones del sistema federal de gobierno. Los peores indicadores se observaron en la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE) (el 25,9%), la Agencia Estratégica de Proyectos Productivos, Ambientales y Sociales de Honduras (AEPAS-H) (el 26,4%), la Secretaría de Infraestructura y Transporte (el 41,4%), BANASUPRO (proveedor nacional de los productos básicos) – el 47,4% [28].

El Congreso Nacional aprobó el presupuesto para 2023 solo el 12 de enero, en lugar del 31 de diciembre de 2022. Se incrementó en el 8,9%, del que un 10% debía proceder de los contratos a largo plazo con instituciones financieras internacionales. A los gastos de la administración central asignaron el 59,75% y a los de las administraciones locales, el 40,25%.

La asignación presupuestaria por las Secretarías reflejaba las prioridades del gobierno. La variación en el presupuesto de la Secretaría de Agricultura y Ganadería será el 90%. Teniendo en cuenta la situación grave con el suministro eléctrico, el presupuesto de la ENEE fue aumentado en el 46,3%. Al mismo tiempo, el financiamiento de la educación y sanidad no aumenta mucho: el presupuesto de la Secretaría de Educación, un 7% y el de Sanidad, un 8% [29].

De evaluar los pasos del gobierno en el primer año y medio, podemos estar de acuerdo con varios analistas que creen que la política predominaba la economía. Se observaba comportamiento contradictorio de la administración: por un lado, anuncia la emergencia financiera y, por el otro, da a conocer su intención de utilizar recursos del Fondo de Reserva Internacional del Banco Central (por valor de US\$1 mil

millones) para pagar parte de la deuda externa. Al mismo tiempo, varios expertos, como, por ejemplo, Castro Mejía, exdirector general del Departamento de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas, argumentaron que no es del todo correcto utilizar los recursos de la reserva del Estado para gastos corrientes, ya que se crean para la situación de crisis realmente grave no provocada por mala gestión, sino por conflictos armados en el territorio nacional o por catástrofes naturales a gran escala.

Como es de suponer, el período transcurrido es insuficiente para realizar todos los planes prometidos. En primer lugar, se refiere a los que estaban *ultra vires* del poder ejecutivo, requerían negociaciones y aprobación parlamentaria. Al mismo tiempo, analizando las medidas tomadas por el gobierno de X.Castro, podemos concluir que actuó en el marco del programa elaborado antes de las elecciones, cumpliendo los compromisos establecidos en el plan de 2022-2026, y cumpliendo gradualmente las promesas dadas durante la campaña electoral. Esto incluye no solo la derogación de la Ley Orgánica de las ZEDE, sino también la Ley de Empleo por Hora, reforma energética, la prohibición de la minería a cielo abierto, subsidio al consumo de energía de las familias de bajos ingresos, subsidio al combustible, apertura de líneas de crédito para el agro, la vivienda social y las MIPYME a través del Banco Hondureño para la Producción y la Vivienda (BANHPROVI). Se puede estar de acuerdo con la opinión del famoso economista hondureño Javier Suazo que, con la adopción de ciertas medidas, el nuevo gobierno intentaba “corregir las malas decisiones y políticas ejecutadas y la práctica de la gestión pública autoritaria, burocrática y poco transparente” [26].

Los cambios que el gobierno está llevando a cabo requieren el desarrollo de nuevos planes y programas, ajustando los

desarrollados anteriormente, en particular, para determinar las prioridades en los gastos. El nuevo gobierno ha heredado enormes deudas externas e internas, algunas de las cuales están relacionadas con la corrupción y las operaciones ilegales. Tiene la intención de llevar a cabo un análisis bien detallado de los programas, proyectos y actividades que han sido financiados de forma delictiva y castigar a los culpables. Al mismo tiempo, será importante ver si el gobierno logrará revisar las condiciones de pagar la deuda a las instituciones financieras internacionales y bancos privados, lo que determinará oportunidades de recibir recursos financieros para realizar programas previstos.

Bibliografía References Библиография

1. Presidente Hernández sobre informe de sus 8 años de Gobierno. 12.11.2021. URL: <https://sde.gob.hn/2021/11/12/presidente-hernandez-sobre-informe-de-sus-8-anos-de-gobierno/> (accessed 08.02.2022).

2. Evaluación de los efectos e impactos de la tormenta tropical Eta y el huracán Iota en Honduras. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021, 236 p.

3. Estudio Económico de América Latina y el Caribe ▪ 2021. HONDURAS. URL: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/58c1e869-342e-4037-983d-23d341617265/content> (accessed 26.07.2022).

4. Discurso del Presidente de la República de Honduras, señor Juan Orlando Hernández ante la Asamblea General de la ONU. 24.09.2014. URL: <https://www.sica.int/consulta/Noticia.aspx?Idn=91290&idm=1> (accessed 19.07.2022).

5. ZEDE, las polémicas zonas económicas a las que Honduras apuesta su futuro. URL: <https://www.expedientepublico.org/zede-las-polemicas-zonas-economicas-a-las-que-honduras-apuesta-su-futuro/> (accessed 20.07.2022).

6. Barrios L. Las ciudades modelos de Honduras, ¿un zarpazo a la soberanía? 21.05.2021. URL: <https://mundo.sputniknews.com/20210521/las-ciudades-modelos-de-honduras-un-zarpazo-a-la-soberania-1112432192.html> (accessed 20.07.2022).

7. Las ZEDEs no generarían ni 15 mil empleos en Honduras, según el Fosdeh. URL: <https://proceso.hn/las-zedes-no-generarian-ni-15-mil-empleos-en-honduras-segun-el-fosdeh/> (accessed 23.07.2022).

8. Rodríguez G.. Japón manifiesta su interés de invertir en el fortalecimiento del Canal Seco en Honduras – HONDUSATV, 27.09.2022. URL: <https://hondusatv.com/japon-manifiesta-su-interes-de-invertir-en-el-fortalecimiento-del-canal-seco-en-honduras> (accessed 15.01.2023).

9. Llado J. La hora del sur no llega. 08.10.2018. URL: <https://acento.com.do/opinion/la-hora-del-sur-no-llega-8612592.html> (accessed 27.07.2022).

10. Cierre de Mipymes ha aumentado el desempleo en Honduras. Fedecamaras. 02.11.2020. URL: <https://criterio.hn/cierre-de-mipymes-ha-aumentado-el-desempleo-en-honduras-fedecamaras/> (accessed 8.08.2022).

11. Maquila: Producción sigue al alza en Honduras. 18.10.2019. URL: https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Maquila_Produccion_sigue_al_alza_en_Honduras (accessed 29.07.2022).

12. Asociación Hondureña de Maquiladoras. San Pedro Sula, Honduras C.A. URL: <http://www.ahm-honduras.com/> (accessed 29.07.2023).

13. Costo mensual de la canasta alimenticia en Honduras sube a L10,445.80. 13.07.2022. URL: <https://www.elheraldo.hn/economia/costo-mensual-de-la-canasta-alimenticia-en-honduras-suba-a-l-1044580-XE9053536> (accessed 7.09.2022).

14. LXXII Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples. Julio de 2021. URL: <https://www.ine.gob.hn/V3/imag-doc/2021/11/INE-EPHPM-2021.pdf> (accessed 01.08.2022).

15. INE borró publicación que establecía que pobreza en Honduras es del 74%. 09.11.2021. URL: <https://criterio.hn/ine-borro-publicacion-que-establecia-que-pobreza-en-honduras-es-del-74/> (accessed 8.07.2022).

16. Aprueban L1,350 millones para “Bono Vida Mejor Bicentenario”. 02.11.2021. URL: <https://tiempo.hn/aprueban-bono-vida-mejor/> (accessed 6.09.2022).

17. Endeudamiento, pobreza y gasto público, la realidad fiscal que enfrenta el gobierno de Xiomara Castro. 12.05.2022. URL: <https://criterio.hn/endeudamiento-pobreza-y-gasto-publico-la-realidad-fiscal-que-enfrenta-el-gobierno-de-xiomara-castro/> (accessed 13.08.2022).

18. Gobierno de Xiomara Castro expone saqueo de las finanzas durante gobiernos nacionalistas. 24.02.2022. URL: <https://criterio.hn/gobierno-de-xiomara-castro-expone-saqueo-de-las-finanzas-durante-gobiernos-nacionalistas/> (accessed 13.08.2022).

19. Inicia segunda etapa para que generadores de energía en Honduras rebajen precios lesivos en contratos. 26.07.2022. URL: <https://criterio.hn/inicia-segunda-etapa-para-que-generadores-de-energia-en-honduras-rebajen-precios-lesivos-en-contratos/> (accessed 09.08.2022).

20. Energía se convierte en derecho humano con aprobación de ambiciosa ley en Honduras. 12.05.2022. URL: <https://criterio.hn/energia-se-convierte-en-derecho-humano-con-aprobacion-de-ambiciosa-ley-en-honduras/> (accessed 07.08.2022).

21. Plan de Gobierno de Xiomara Castro: ¿populismo o beneficio con subsidio de energía? 11.02.2022. URL: <https://www.expedientepublico.org/plan-de-gobierno-de-xiomara-castro-populismo-o-beneficio-con-subsidio-de-energia/> (accessed 8.08.2022).

22. Gobierno de la presidenta Castro lanza Bono Tecnológico Productivo. URL: <https://tnh.gob.hn/uncategorized/gobierno-de-la-presidenta-castro-lanza-bono-tecnologico-productivo/> (accessed 20.08.2022).

23. Gobierno invertirá 250 millones de lempiras en Bono Cafetalero. 28.07.2022. URL: <https://tnh.gob.hn/gobierno/gobierno-invertira-250-millones-de-lempiras-en-bono-cafetalero/> (accessed 09.08.2022).

24. Apoyo al Programa “Bono Ganadero” celebrado entre la Secretaría de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería (SAG) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). URL: <http://apps.iica.int/dashboardproyectos/programas/Detalle?CRON=5025&SCRON=10> (accessed 21.08.2022).

25. Honduras pide su incorporación a la CAF en busca de financiamiento. 29.04.2022. URL: <https://www.americaeconomia.com/honduras-pide-adhesion-caf/> (accessed 7.08.2022).

26. La tecnología está revolucionando el envío de dinero. 24.06.2023. URL: <https://proceso.hn/la-tecnologia-esta-revolucionando-el-envio-de-dinero/> (accessed 30.08.2023).

27. FOSDEH ¿Qué ha sucedido en el primer semestre del año? Julio de 2022, 6 p.

28. Al menos 17 instituciones públicas ejecutaron 60% del presupuesto. 05.01.2023. URL: <https://www.laprensa.hn/economia/17-instituciones-publicas-ejecutaron-60-presupuesto-honduras-EC11640589> (accessed 10.01.2023).

29. Escalante L. Tras extenso debate, Congreso aprueba Presupuesto de Ingresos y Egresos 2023. 12.01.2023. URL: <https://criterio.hn/tras-extenso-debate-congreso-aprueba-presupuesto-de-ingresos-y-egresos-2023/> (accessed 23.01.23).