

Liquidación del Presupuesto en Honduras

¿Cuánto se gastó, quién lo gastó y qué resultados se obtuvieron?

Vol. 2 de 3

La importancia para la toma de decisiones y la
Formulación del nuevo Presupuesto Público.



La elaboración de la Alerta “La importancia de las disposiciones del Presupuesto General de la República de Honduras” es un aporte especial del personal del FOSDEH y gracias al apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE y Open Society Foundations.

Las ideas y opiniones expresadas en el texto son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente la visión ni la opinión de las entidades cooperantes, en este caso COSUDE y OPEN SOCIETY FOUNDATIONS.

Se autoriza la utilización total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

Diagramado por:

Joel Aleman

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

© FOSDEH

Col. Alameda , avenida Tiburcio Carías Andino, Casa 1011, Tegucigalpa, Honduras

Tel/Fax: (504) 2239-3404 | (504) 2239-2110

Correo Electrónico: contacto@fosdeh.net

Sitio web oficial: www.fosdeh.net

fb: Facebook/fosdeh

Twitter: @fosdeh

Tegucigalpa, Honduras, Abril 2019



 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**



Contenido

I. Introducción	4
II. Contexto para aprobar el presupuesto general de la República: Improvisación y discrecionalidad legalizada	6
III. Gasto de Estado ¿Han funcionado las medidas aplicadas por el gobierno?	8
IV. Fuentes de Financiamiento ¿Quién pagó todo esto?	11
V. Gasto social para el desarrollo: Salud y Educación	12
VI. Efectividad del Gasto en Seguridad y Defensa	15
VII. Y de la Inversión Pública... ¿Qué ha sido?	18
VIII. Importancia de la Liquidación Presupuestaria...	20
IX. Conclusiones	21
X. Lineamientos de Propuesta	22
XI. Bibliografía	23

I. Introducción

A través de los años, en el FOSDEH hemos venido argumentando que el Presupuesto General de la República puede convertirse en una herramienta poderosa que posee el Estado para erradicar el empobrecimiento sistemático, reducir la desigualdad y contribuir al crecimiento y posterior desarrollo socioeconómico. Para lograr tal cometido es necesario que el gobierno hondureño utilice los recursos contemplados dentro del Presupuesto para poner en marcha, así como dar continuidad a programas y proyectos cuyos objetivos y resultados estén en función del bienestar social y crecimiento económico basados en una sólida planificación con indicadores claramente definidos y medibles.

El proceso presupuestario en Honduras consta de 5 etapas: formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y liquidación; de esta manera, en 2017 se dio el proceso de formulación del presupuesto 2018, éste fue aprobado en enero de 2018 mediante Decreto 141-2017, así comenzó el proceso de ejecución y seguimiento al gasto público, (cabe resaltar que durante este proceso el FOSDEH fue abundante en sus análisis y propuestas en torno al gasto público; por ejemplo, el seguimiento en seguridad y defensa en comparación con lo asignado a los entes del Sistema de Administración de Justicia), finalmente en marzo 2019, se presenta la Liquidación del Presupuesto Público, misma que según la Constitución de la República debe ser revisada por el Congreso Nacional.

El presente informe constituye la segunda parte de una serie de tres análisis realizados por el FOSDEH entorno al presupuesto público, que comenzó con comentarios y propuestas a la formulación del Presupuesto Público 2019; centrándose en la revisión a detalle de la Liquidación del Presupuesto General de la República, ya que esta ofrece una base para examinar los resultados del gasto público en función del monto ¿cuánto se gastó? y el objeto ¿Quién y en qué se gastó?, y de esta manera determinar el aporte del gasto público a los elementos descritos en el párrafo anterior. Por supuesto, esto no tendría sentido si dicha revisión se centra en señalar únicamente las debilidades o yerros en el destino del gasto público, por el contrario debe ser para examinar el estado situacional de las actividades, proyectos y programas anclados al presupuesto, y de tal forma determinar que se concretó, que se dejó de hacer, o que elementos están en fase intermedia o por concluir; asimismo, evaluar el impacto de los resultados obtenidos ¿han sido resultados positivos o negativos para la población? ¿Se han corregido errores históricos que comprometen la eficiencia del gasto público?

Lo anterior, haciendo alusión a la frecuente práctica de dar soluciones superficiales a problemas estructurales; un ejemplo claro de ello es cambiar el nombre a instituciones públicas debilitadas inducidamente, lo cual además de ser contraproducente, tiene un costo muy alto para la sociedad y generan una base débil para enfrentar las limitaciones históricas que ha tenido el país y que han anclado la economía (y por consiguiente a la población) a un pobre crecimiento.

En adición a lo anterior, otro ejemplo que por su magnitud es necesario señalarlo, es el gasto en nombre de la pobreza. Amparado en la "Estrategia de Reducción de la Pobreza" (ERP), el Estado ha

gastado, desde el año 2000 al 2018, L 463, 564 millones (equivalente a \$ 22,879 millones al tipo de cambio actual) en la cartera de proyectos dentro de esta estrategia; no obstante, los hogares en condición de pobreza han crecido de 1,235,166 en el año 2001 a 2,112,357 en el año 2018 (es decir un crecimiento del 70 % en 17 años).

Otro -lamentable- ejemplo es el caso de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) que pese al enorme presupuesto que ejecuta anualmente (para el 2018 equivalente a L 34,549.78 millones, superado únicamente por el Servicio de la Deuda Pública) no logra superar las deficiencias y debilidades estructurales que limitan su eficiencia.

La importancia de la Liquidación del Presupuesto reside en que esta puede ser un instrumento técnico que permita identificar...



Para que la Liquidación del Presupuesto se convierta en una herramienta útil debe presentarse durante el año fiscal corriente y no a cuatro meses del siguiente año e incluso de manera preliminar al Congreso Nacional para que los diputados puedan evaluar la efectividad del gasto y la estabilidad de los ingresos del Estado.

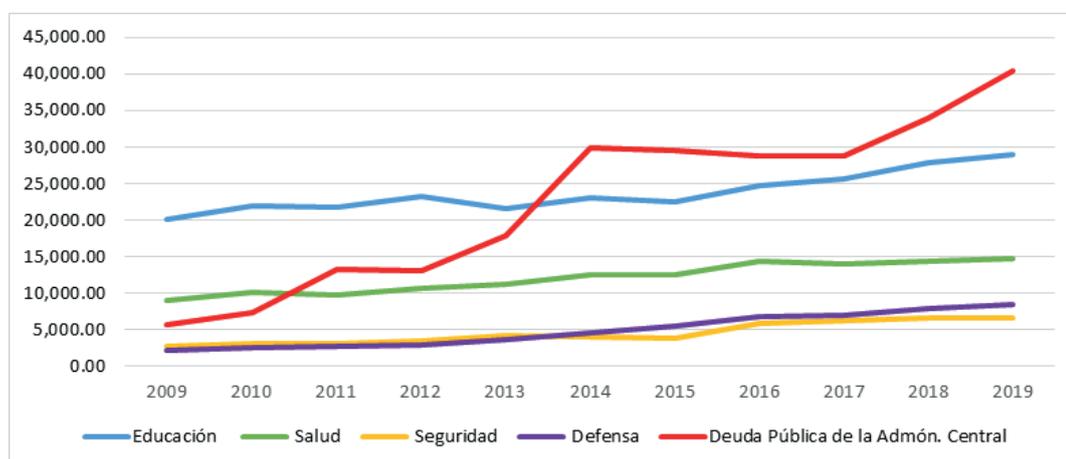
II. Contexto para aprobar el presupuesto general de la República: Improvisación y opacidad legalizada.

Producto de la crisis derivada del proceso electoral 2017, el Presupuesto General de la República 2018 no fue sometido a discusión por los diputados del Congreso Nacional en ese año (si no hasta el siguiente, es decir al 2018). Dado que el foco de atención de los políticos ese año eran las elecciones generales, no se prestó atención a ninguna de las actividades que el Congreso Nacional debía y debe realizar obligatoriamente tras recibir el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República; aunque fueron programadas, las audiencias públicas no se realizaron, se dispensaron (si acaso siquiera fueron considerados) los debates necesarios para su aprobación, finalmente fue aprobado el 18 de enero del 2018 mediante Decreto 141-2017 en un debate que no duró más de cuatro horas fuera del tiempo definido en la Ley Orgánica del Presupuesto, que además trastocó el orden jurídico, restando facultades al Ministerio Público, entorpeciendo la investigación sobre el uso discrecional y particular de los recursos del “Fondo de Desarrollo Departamental” que en ese entonces se ejecutaba, y que implicaba a varios diputados, a esto la Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) lo llamó “Pacto de Impunidad”.

Este marco de eventos fue la base de apoyo para la ejecución del Presupuesto 2018. Las debilidades institucionales evidenciadas no fueron atendidas durante ese año, lo cual aumenta las deficiencias del sector público, haciendo que el enorme gasto público (que representa cerca del 50 % del PIB) no se traduzca en prestación de servicios públicos de calidad. La asignación presupuestaria, en base a programas, sigue siendo incremental, por un lado, desvinculada de la planificación nacional (aunque nominalmente se haga mención del Plan de Nación y Visión de País), por otro desenfocada de las necesidades de la población.

El Presupuesto 2018 (L 243,149.90 millones) aumentó un 6 % respecto del año 2017 (L 228,688.00 millones), en el mismo bienio el presupuesto destinado a educación creció un 9 %, a salud se le asignó un 3 % más; no obstante, comparativamente la Secretaría de Defensa recibió un 14 % (aunque Honduras no es un país en medio de conflictos bélicos) y a la Deuda Pública de la Administración Central (pago de intereses y capital) se asignaron 18 % más de recursos que el año anterior.

Gráfico 1. Tendencia comparativa de la asignación presupuestaria a las instituciones de la Administración Central.



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas (2018).

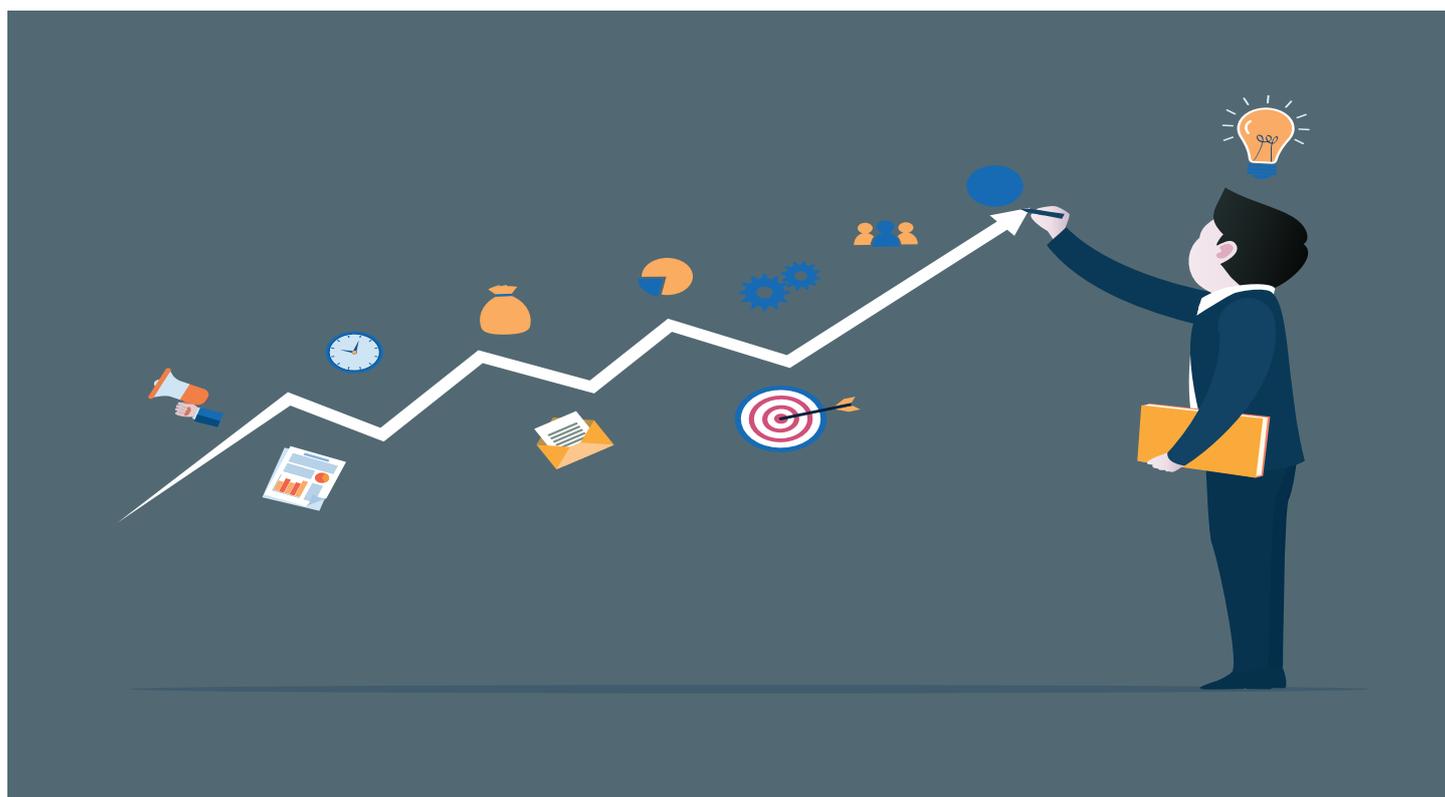
Dado que el foco de atención de los políticos para el 2017 eran las elecciones generales; no se prestó atención a ninguna de las actividades que el Congreso Nacional, debía y debe realizar obligatoriamente, tras recibir el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República.

Sumando a lo anterior, a lo largo del año las instituciones del Sector Público realizaron modificaciones a su presupuesto aprobado inicialmente. Es llamativo que entre las instituciones que modificaron su presupuesto pocos meses de aprobado este se encuentre el Tribunal Supremo Electoral, que al mes de abril de 2018 aumentó su presupuesto en 104 %, pasando de una asignación inicial de L 192,445.92 millones a L 392,445.92 millones, y al final del año acumuló aumentos por L 333,445.00, es decir 1.73 % el presupuesto asignado inicialmente; asimismo el Gabinete de Seguridad y Defensa pasó de una asignación inicial de L 16,368,601 a L 61,758,196, lo que representa un aumento de 277 % a lo largo del año. En contraposición otras instituciones sufrieron disminuciones presupuestarias, entre ellas la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial y el Fondo

Vial, instituciones que destacan, puesto que fueron suprimidas en los primeros meses del año 2018; no obstante, en enero durante la discusión fugaz del Presupuesto General de la República en el Congreso Nacional, se aprobó presupuesto para estas instituciones como si fuesen a continuar operando.

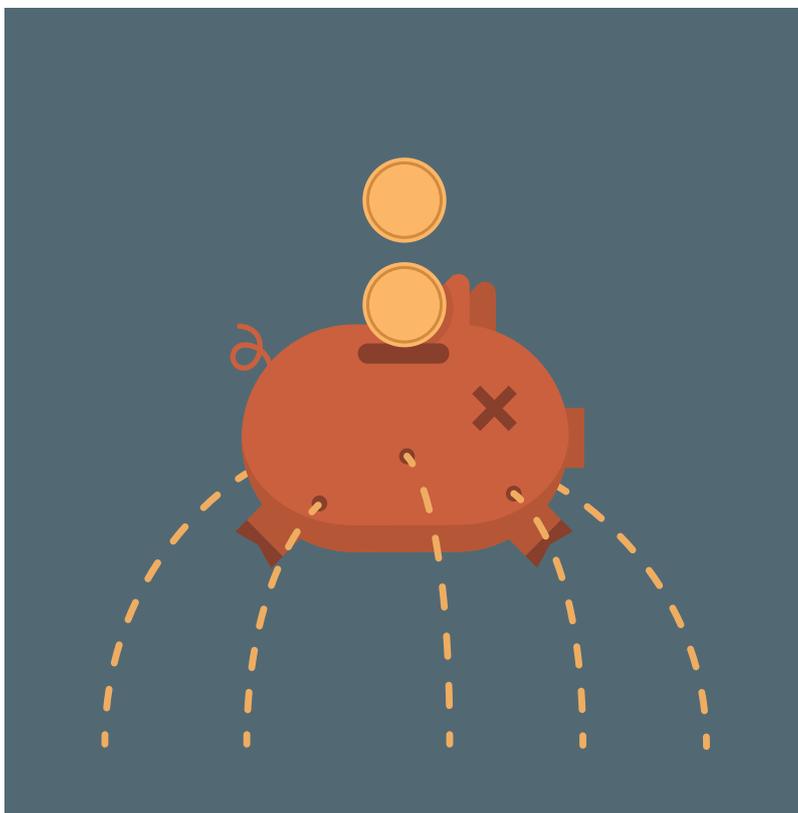
Al observar el comportamiento antes descrito se puede concluir que existe una inconsistencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre las decisiones que se toman en relación con el Presupuesto Público, considerando que ambos están obligados a revisar el Presupuesto y además poseen la atribución de aprobar o improbarlo. Es incongruente que aprueben presupuesto para instituciones que meses más tarde descartarán.

Un elemento importante, es el crecimiento en las asignaciones presupuestarias, por ejemplo (gráfico 1) para el 2019, la asignación presupuestaria para la Secretaría de Salud aumento un 2 %, en cambio el presupuesto para la Secretaría de Defensa creció un 7 %, es decir que aun cuando la situación en el sector salud cursa por una situación crítica solamente recibió para el 2019, L 287 millones más que en 2018; no obstante, el gasto militar recibió L571 millones adicionales.



III. Gasto de Estado

¿Han funcionado las medidas aplicadas por el gobierno?



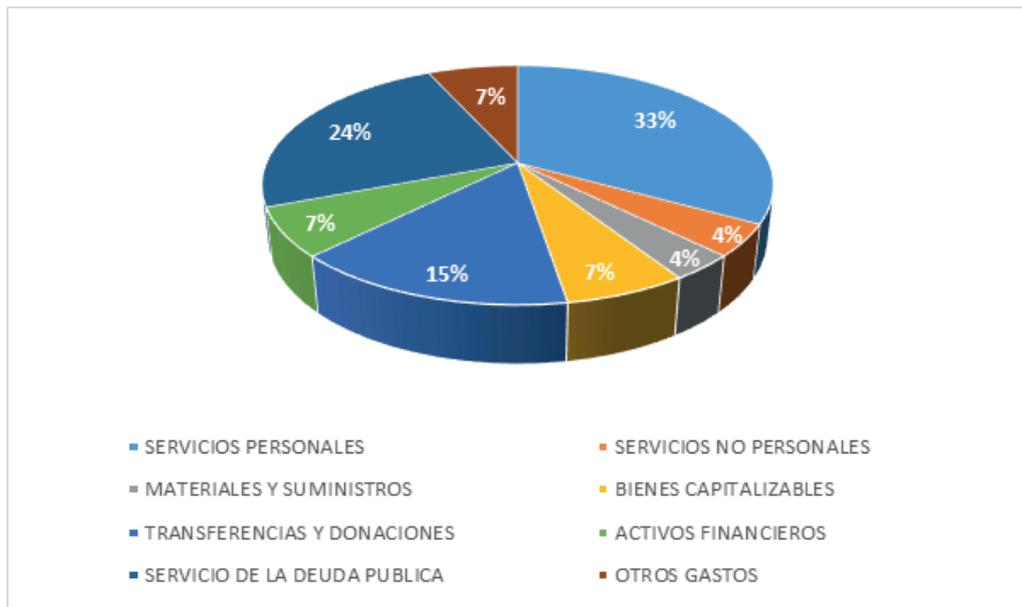
Las finanzas públicas nacionales se han visto influenciadas principalmente por dos grandes objetos de gasto, en primer lugar, se encuentra gasto corriente (aludiendo en algunas ocasiones que esta es la principal razón de por qué fracasan las instituciones del Sector Público) y en segundo, el pago de deuda pública, cuando se observa por institución; se convierte en la primera "Secretaría", en segundo lugar la Secretaría de Educación. A lo largo de los últimos 10 años se han realizado reformas institucionales y legales, y en los últimos años, en gran medida acatando las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), para controlar la masa salarial, así como mantener la deuda pública total por debajo del 50 % del PIB, no obstante, pese a los avances y esfuerzos en este sentido, al 2018 se

continúan dando practicas adversas al eficiente el gasto público creciente.

A nivel de grupos de gasto en el 2018 (véase gráfico 2), la principal razón de egresos de la Administración Central fue Servicios Personales [1] que abarcó el 33 % del gasto público (L 46,489.18 millones), en segundo lugar, el pago de Deuda Pública con 24 % (L 33,483.88 millones) y en tercer lugar, muy por debajo de los dos anteriores, están las Transferencias y Donaciones que representaron el 15 % (L 21,327.39 millones), los Bienes Capitalizables (que representan el gasto del gobierno en inversión pública) ascendieron al 7 % del gasto de la Administración Central (L 9,9193.98 millones).

1. Retribuciones por prestación de servicios personales prestados por personal permanente y no permanente, incluyendo los miembros de directorios de instituciones descentralizadas y empresas públicas, dietas de legisladores y regidores; así como decimotercero y decimocuarto mes de salario, las contribuciones patronales al sistema de previsión social, además de retribuciones en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por funcionarios y empleados del gobierno (clasificador presupuestario, SEFIN).

Gráfico 2. Gasto Público de la Administración Central 2018 por grupo presupuestario



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

A nivel global del Sector Público (Administración Central más Adm. Descentralizada) se observa un comportamiento similar, de los L 240,336.23 ejecutados un 25 % del gasto público se destinó al pago de sueldos y salarios (servicios personales), 16 % al Servicio de la de Deuda Pública, un 15 % a los Activos Financieros y solamente 5 % en Bienes Capitalizables, grupo que alude a la inversión pública.

Como se puede observar en el gráfico 3, la composición del gasto público en Honduras enfatiza el pago de deuda pública que la inversión estatal, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018), esto disminuye la efectividad del gasto público sobre el crecimiento económico, dado que el multiplicador del gasto corriente sobre el crecimiento económico es “virtualmente cero en el mediano plazo” en cambio un aumento de la inversión público se traduce en un aumento proporcional en la producción nacional.

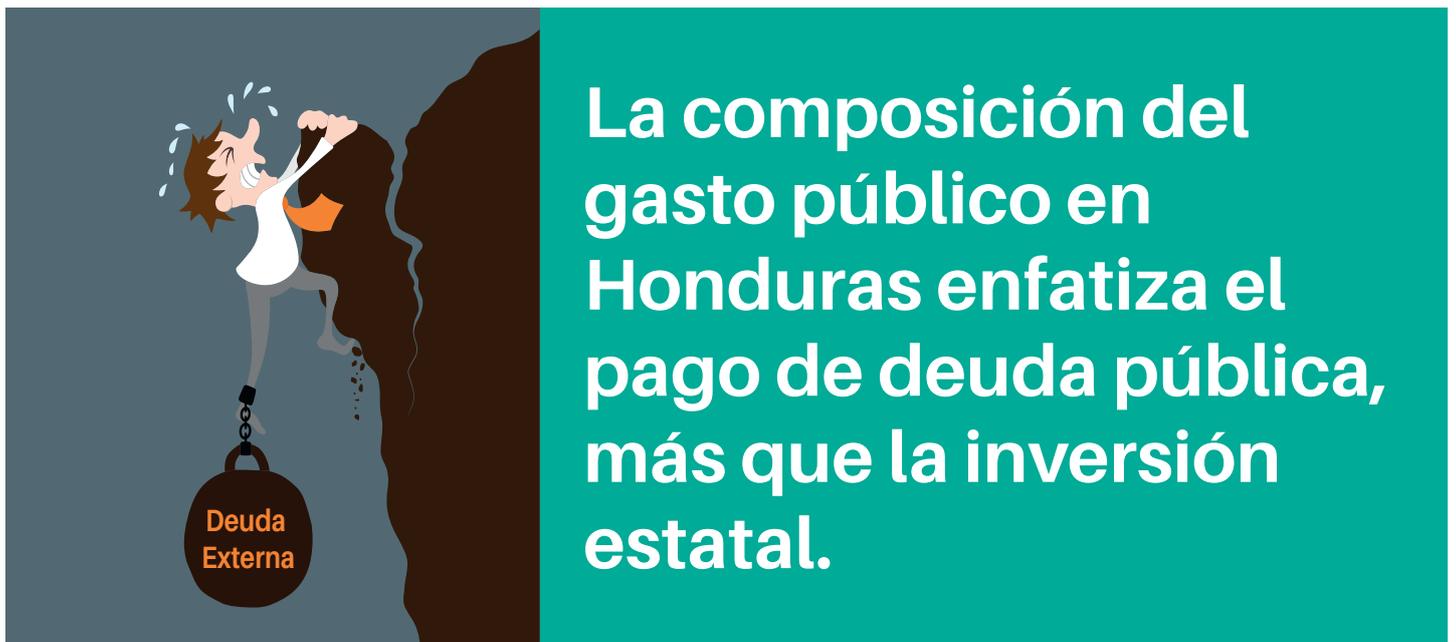
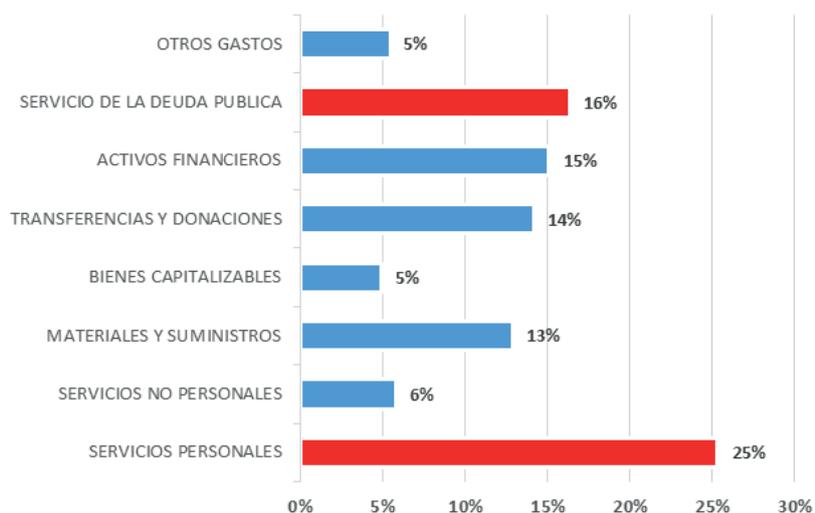


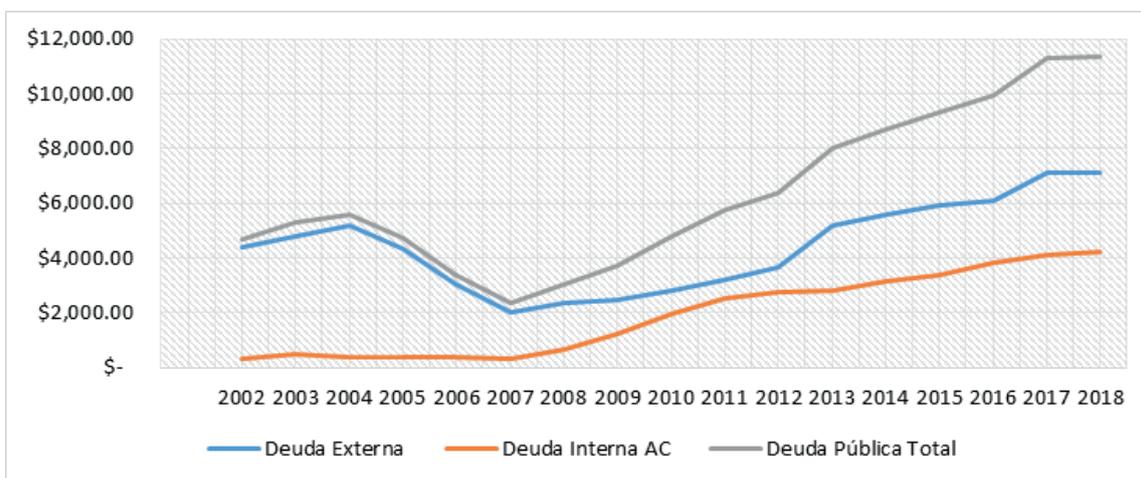
Gráfico 3. Gasto del Sector Público por grupo presupuestario 2018



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

En cuanto a la deuda pública (ver gráfico 4), se observa que el pago de intereses y capital representó el 16 % del total de egresos públicos, en lempiras equivale a L 40,423.24 millones (superando en 13 mil millones al presupuesto para educación y en 25.6 mil millones para salud) de los que el 52 % se destinó al pago de intereses y el 48 % a capital. Sin embargo, la representatividad de la deuda pública –sin contar la deuda flotante y otras deudas, como la cuasi fiscal– dentro del Producto Interno Bruto (PIB) se mantiene en una trayectoria creciente, ubicándose en 48.5 % del PIB, lo que significa un aumento de 13 pp., respecto del año 2012, año en que la deuda representaba el 35.5 % del PIB.

Gráfico 4. Deuda Pública desagregada 2018 (valores en millones de dólares).



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

Cabe señalar que dentro de las fuentes de financiamiento del Sector Público para el ejercicio fiscal 2018 se autorizó la contratación de nuevo endeudamiento por L 31,293.87 millones de lempiras, de los que según el informe de liquidación del Presupuesto General de la República se recaudaron L 33,783.00 millones, comprendidos por 18,944.96 en bonos de la Administración Central y L14,838.04 millones por préstamos externos. Es decir que, pese a que se cancelaron 40 mil millones de lempiras en deuda pública, se contrataron 32, es decir el 80 % de lo pagado. Este comportamiento es el que perpetúa el hecho de que cerca de la mitad del PIB se vea comprometido por el endeudamiento público, la pregunta que persiste es ¿cuánto tiempo serán sostenibles las finanzas públicas en este contexto?

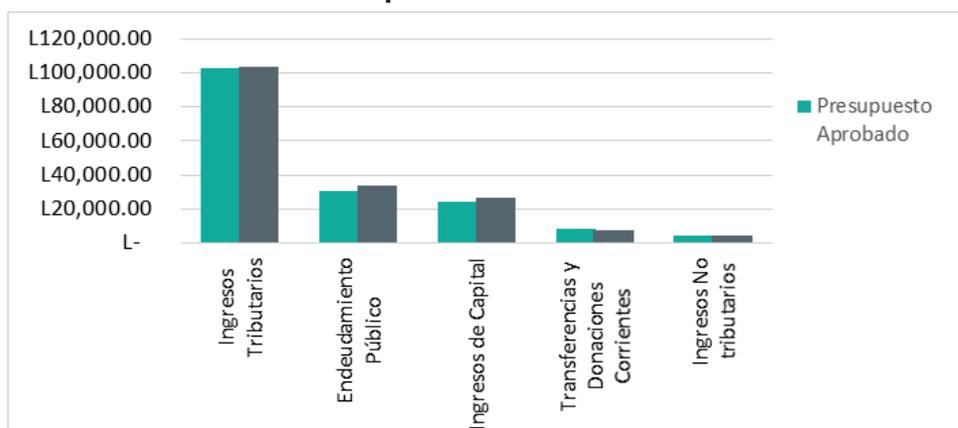
IV. Fuentes de Financiamiento

¿Quién pagó todo esto?

Al momento de discutir el presupuesto, normalmente el foco de atención se centra en el gasto, en la programación y planeación, se puede decir que las preguntas guías son ¿Cuánto, ¿quién, dónde y cuándo se va a gastar? En la ejecución y liquidación básicamente la pregunta se repite, solamente se cambia el tiempo gramatical. Sin embargo, lo anterior significa solamente la mitad del asunto en cuestión. El Presupuesto General de la República, más allá del gasto significa el uso de los recursos que todos los hondureños y hondureñas aportan al fisco (a través de impuestos directos e indirectos), donaciones y créditos externos, así como la obtención de préstamos en el mercado nacional o internacional.

De esta manera, un factor importante a considerar es la proporción que cada uno de los segmentos antes expuestos significa para el Presupuesto General de la República, dado que, en su mayoría, el financiamiento de un sector significa la reducción de los ingresos de otro. Según la Secretaría de Finanzas, la principal fuente de financiamiento para la Administración Central son los Ingresos corrientes (L 181,555.30 millones), primariamente los provenientes de los Ingresos Tributarios (103,549.99 millones), dentro de estos, el más significativo es el Impuesto sobre la Producción, Consumo y Ventas por el que se recaudaron L 45,511.81 millones, provenientes principalmente el impuesto sobre ventas de 15 %, en segundo lugar se encuentran las Fuentes de Financiamiento (L33,783.00 millones), que básicamente se trata de los ingresos provenientes por la obtención de préstamos (de largo y corto plazo) por L14,838.04 millones, contratación de deuda pública (colocación de bonos de corto y largo plazo) por L18,944.96 millones.

Gráfico 5. Presupuesto de Ingresos de la administración central por fuente 2018



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

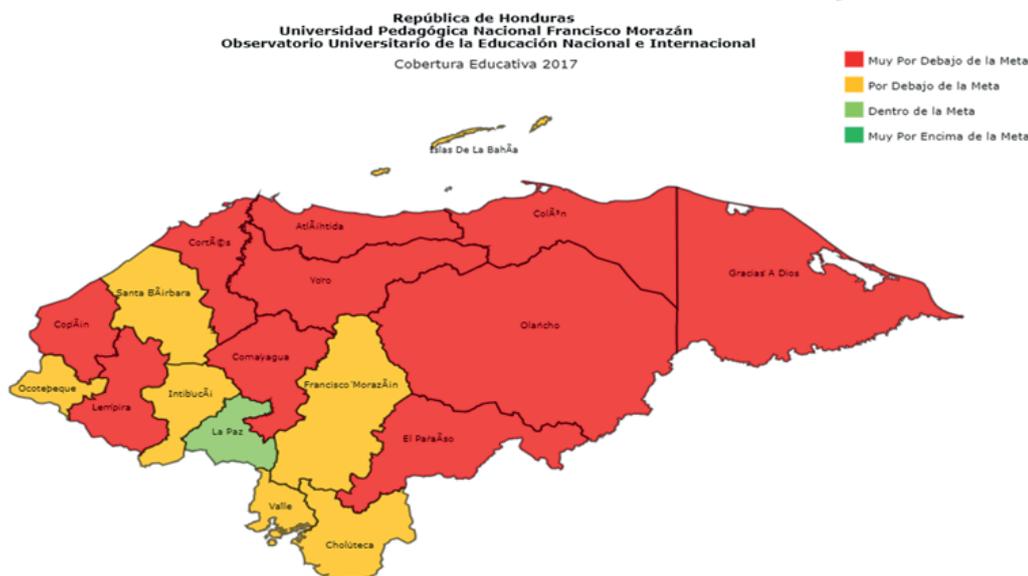
Siendo los ingresos tributarios la principal fuente de financiamiento de la Administración Central, el gobierno está en la obligación de redistribuir éstos a través de la prestación de servicios públicos de calidad, inversión pública en proyectos que mejoren el bienestar de la población y estimulen la inversión privada, es imprescindible que los recursos que aportamos para el financiamiento sean utilizados para el financiamiento de sectores que aumenten la calidad de vida de las y los hondureños, que además repercutan en un crecimiento económico sostenible en el largo plazo.

V. Gasto social para el desarrollo: Salud y Educación

Considerando que una de las variables más asociadas al desarrollo económico sostenible a largo plazo es el conocimiento y las habilidades que una población pueda tener, el gasto e inversión en educación debe ser uno de los mayormente vigilados, pues como se ha visto en la sección de las fuentes de financiamiento, en su mayoría esta institución es financiada por los fondos adquiridos por el pago de impuestos de los contribuyentes (mal llamados “obligados tributarios” por la legislación nacional).

Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas la tasa de analfabetismo de los hondureños en el 2012 era 12.8 %, y al 2018 esta es 14.6 %, lo cual representa una disminución de 1.8 % en los 6 años observados. Por otro lado, los datos del INE demuestran que las personas entre 5 y 18 años que asistían a un centro educativo cayo de 1,632,503 en el año 2012 a 1,452, 948 en el 2018, es decir una reducción de casi 200 mil personas, el gráfico 5, del observatorio de la educación nacional e internacional de la UPNFM demuestra la limitada cobertura de los servicios educativos a nivel nacional; en el 2014 existían 26,183 en el año 2017 la cifra se mantiene igual.

Gráfico 6. Mapa de cobertura educativa 2017



Fuente: tomado del Observatorio de la Educación Nacional e Internacional (UPNFM, 2019)

Como se puede observar en las estadísticas brevemente enunciadas, pese a que el presupuesto para institución pasó de L 20,163.10 millones en 2009 a L 27,900.70 millones en 2018 existe una deuda nacional en cuanto a los servicios educativos, dada la precariedad de los indicadores observados. Por tanto, es necesario observar el detalle del gasto de la Secretaría de Educación a fin de encontrar una explicación objetiva para esta realidad.

Para el 2018 según el presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para la Secretaría de Educación de los L 27,900.73 millones, el 78.4 % se destinó al pago de salarios a los funcionarios, el 19.4 % a las transferencias que la Secretaría hace a los distintos organismos educativos públicos y

privados, becas, jubilaciones y retiros, etc., no obstante, para adquisición de bienes capitalizables (terrenos, maquinaria y edificios) solamente se asignó un 0.3 % equivalente a L 70,677,705 del presupuesto total, de los que según los reportes de inversión pública, solamente L6,110,269.57 se ejecutaron en proyectos para mejoramiento de la infraestructura y mejoras del uso de las tecnologías de la información en la educación.



El contraste entre la demanda y la oferta se hace notar a primera vista. Los datos del Observatorio de la Educación Nacional e Internacional demuestran que existe una concentración superior de centros educativos en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés, ubicados principalmente en sus cabeceras departamentales. En contraposición los departamentos Colón, Atlántida y La Paz tienen menos del 5 % del total de centros educativos; Valle, Gracias a Dios, Islas de la Bahía y el resto de los departamentos menos del 3 % de los 26,183 establecimientos de educación a nivel nacional.

La segunda variable relacionada al desarrollo de una nación es la salud; esto se sustenta en la hipótesis que una sociedad más sana posee mayor fortaleza física, capacidad y espacio mental que le permiten explotar su potencial. En este sentido, es una obligación de los administradores de recursos públicos hacer las operaciones necesarias para fortalecer la sanidad de los hondureños haciendo uso eficiente de los recursos, sin recurrir a medidas que promuevan la discrecionalidad en la toma de decisiones



Determinar el estado de la salud nacional es complejo dada la escases de estadísticas públicas sobre este sector, sin embargo, el informe del Banco Central "Honduras en Cifras" ofrece un panorama que conjugado con la revisión de las cifras presupuestarias constituye una base para expresar valoraciones sobre la sanidad en Honduras.

En primer lugar, resalta el hecho que, en el año 2012 existían 107 hospitales a nivel nacional, de estos 79 eran de propiedad privada y 28 oficiales y según el último reporte disponible, para el 2017 son 117 los hospitales a nivel, 87 de carácter privado y 30 oficiales, es decir que en 5 años ha aumentado la cantidad de hospitales privados más que la cantidad de hospitales públicos. Los centros de salud, que en 2012 eran un total de 1,560, en 2017 suman un total de 1,626; es decir un aumento de 66 centros, en 5 años.

El sector de la salud pública mantiene una deuda social. La cobertura territorial es limitada, los hospitales "mejor equipados" se concentran en las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa, lo que repercute en la calidad sanitaria de la población. Por otro lado, la cantidad de habitantes por médicos colegiados es de 550 (aproximado) a 1, es notable el desbalance entre la oferta y la demanda. No obstante, alrededor del 6 % del Presupuesto Público es destinado al sector salud; promedio inferior al latinoamericano (10 %), de los países de la OCDE (14 %) y a nivel mundial (13 %), es decir que Honduras aún se encuentra muy por debajo de los estándares regionales quizá una explicación somera de la escasez en el servicio público de salud sea: la baja asignación de recursos para este sector.

A nivel interno, el presupuesto para la salud pública ha mantenido una trayectoria decreciente en los últimos 9 años, como se puede ver en la tabla 1, en 2010, la Secretaría de Salud recibía el 8.22 % del Presupuesto General, mientras que en 2019 recibe el 5.63 %, es decir una caída de casi 3 pp. en 9 años.

Tabla 1. Presupuesto para Salud como proporción del Presupuesto General de la República 2010-2019

Año	Presupuesto Total Aprobado (Millones L)	Presupuesto Aprobado en Salud (%)
2010	121,990.10	8.22
2011	133,288.40	7.31
2012	145,022.00	7.3
2013	165,502.20	6.81
2014	183,746.30	6.84
2015	185,644.10	6.73
2016	206,321.50	6.97
2017	228,688.00	6.15
2018	243,149.90	5.94
2019	261,557.89	5.63

Fuente: elaborado por FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

Más allá de esta asignación, el uso de los recursos de esta institución (Secretaría de Salud) nuevamente se concentra en gasto corriente, para el 2018, el 64 % de los L 14,454.20 millones que recibió salud, se usó para el pago de servicios personales (47 %) y no personales (7 %) cabe mencionar que los sueldos y salarios tanto para salud como educación son sumadamente importantes; porque es pago a maestros, médicos y enfermeras y demás personal de salud, no obstante existe un déficit de personal de estas dos ramas en muchas zonas del país, especialmente rurales (hay 1 maestro para 6 grados, por ejemplo, o no hay médicos ni enfermeras en centros de salud), compra de materiales y suministros (11 %), en comparación, para la adquisición de Bienes Capitalizables se destinó el 2 % de su presupuesto.

Tabla 2. Presupuesto Secretaría de Salud 2018 por grupo de gasto

Grupo de Gasto	Presupuesto (valores absolutos)	Participación
Servicios personales	6,592,485,904	46%
Servicios no personales	1,032,803,374	7%
Materiales y suministros	1,658,097,028	11%
Bienes capitalizables	243,616,770	2%
Transferencias y donaciones	3,698,249,636	26%
Activos financieros	1,228,955,811	9%
Total	14,454,208,523	100%

Fuente: elaborado por FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

Sin embargo, el gasto solamente es la parte final de un proceso que comienza un año antes, esto es, la formulación del Plan Operativo Anual (POA). Este instrumento supone la planificación institucional base para la aprobación de su presupuesto por parte del Poder Ejecutivo (en Consejo de Ministros) y posteriormente del Congreso Nacional. No obstante, es evidente que el mismo no es sometido a una exhaustiva revisión previa a su aprobación, puesto que muchos de sus componentes son redundantes o se basan en supuestos superficiales, asimismo los objetivos plasmados en ellos parecen desconocer la falta de elementos como infraestructura, equipamiento, asimetrías geográficas y factores culturales.

Se deben realizar esfuerzos que permitan conjugar las demandas de la población con la oferta, que el Estado puede dar a la población en cuanto a servicios de salud, pero para determinar esto primeramente las autoridades deben actualizar los datos de partida para, de esta manera, contar con una base para establecer indicadores que sean más factibles y cuyo cumplimiento signifique una solución de largo plazo a los problemas sanitarios de la nación.

VI. Efectividad del Gasto en Seguridad y Defensa

En el año 2018 el FOSDEH presentó una serie de documentos de análisis del seguimiento al gasto en seguridad y defensa, sobre esta base, este apartado será más de carácter global y, de nuevo, contrastado con los indicadores sociales. Entre muchos elementos destacables de estos informes se rescata la evidencia que demuestra que no existen límites claros entre las funciones de la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa, de esto se deriva cierta debilidad institucional del Estado, puesto que se asigna recursos a dos instituciones para que cumplan la misma función. Por otro lado, el incremento del presupuesto asignado a estas instituciones ha aumentado más que proporcionalmente en los últimos 9 años, de manera que para la Secretaría de Defensa en 2009 se asignaron L 2,101.3 millones y en el 2018 recibió L 7,958.6, es decir un aumento del 278 %, un comportamiento similar se observa en la asignación presupuestaria a la Secretaría de Seguridad.

Al igual que otras instituciones del Sector Público, Defensa y Seguridad deben elaborar Planes Operativos Anuales para recibir recursos del Presupuesto General de la República. Sin embargo, a diferencia del resto de las instituciones, las Secretarías de Seguridad y Defensa, más allá de recursos financieros, necesitan del apoyo ciudadano para lograr el cumplimiento de sus objetivos, así como la colaboración conjunta y cercana con otras instituciones, por lo tanto, la eficiencia del gasto en seguridad y defensa está fuertemente sujeta a la confianza que la ciudadanía tenga en estas instituciones y en eso se produce un efecto retroactivo, es decir, que basados en su experiencia (atención de denuncias, resolución de crímenes, etc.) los ciudadanos expresaran su confianza.

En función de lo anterior, cobra vital importancia la formulación de la planificación de estas instituciones, enfocándose primeramente en la prevención de los delitos, así como la preservación de la paz dentro del territorio nacional, defendiendo los preceptos constitucionales.

La Secretaría de Seguridad posee el mandato fundamental de preservar la paz y seguridad a nivel local y nacional, control de la delincuencia y desarrollar inteligencia e investigación contra el crimen, (Artículo 29, numeral 11, Ley de Administración Pública), en este sentido, se entiende que para cumplir a cabalidad sus funciones, debe estar enfocada en la prevención del acto delictivo, y en efecto, al observar el Plan Operativo Anual 2018 de este organismo, el objetivo "Mejorar la capacidad de prevención y control de la delincuencia" ocupa el primer lugar.

Para ejemplificar lo anterior, existe un dicho popular que reza "del dicho al hecho hay mucho trecho" y es que, al observar la ejecución presupuestaria por programas, en el tiempo se observa que la "prevención" al 2018 solamente representa el 17 % de su presupuesto (L 6,583.47 millones), por otro lado, los servicios de seguridad vial "son mínimos considerando que estos representan la segunda causa de muerte dentro del país". A nivel de grupos, se observa (tabla 3) el mismo comportamiento que el resto del sector público, es decir, la principal razón de erogaciones es el gasto corriente, principalmente pago de salarios, seguido de la adquisición de materiales y suministros. En este sentido, se puede decir que existe un divorcio entre: lo estipulado por la Ley de Administración Pública, la planificación institucional y la ejecución del presupuesto.

Tabla3. Presupuesto Secretaría de Seguridad 2018 por grupo de gasto

Grupo de Gasto	Presupuesto (valores absolutos)
Servicios personales	4,283.41
Servicios no personales	354.03
Materiales y suministros	969.98
Bienes capitalizables	722.29
Transferencias y donaciones	253.75
Total	6,583.47

Fuente: elaborado por FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

Paradójicamente, en la medida que se ha incrementado el gasto en seguridad, también han aumentado las actividades delictivas (aunque las cifras oficiales parecen arrojar una disminución, su medición es seriamente cuestionada debido a la metodología empleada), asimismo han surgido brotes de inseguridad en regiones del país donde históricamente no los ha habido, nuevas formas de delitos han aparecido que, aunque parecieran sutiles afectan la estabilidad social.

Un ejemplo de lo anterior es el aumento de crímenes contra la mujer (los homicidios de mujeres pasaron de 4.8 % en el 2010 a 8.6 % en el 2017 por cada 100,000 mujeres), extorsión, asaltos en buses y taxis; crímenes que no siempre son denunciados y por tanto, crean la ilusión de que el crimen está disminuyendo.

Aunado al gasto público en seguridad ciudadana, existe un gasto privado, cuyo aumento solo fortalece la percepción de que el gasto público en seguridad ha sido ineficiente y por lo tanto obliga a los hogares, empresas, comunidades a adquirir servicios de seguridad privada (muros perimetrales, portones en pasos peatonales, vigilancia, guardias de seguridad etc.) lo cual representa un costo de oportunidad en el sentido que este gasto significa renunciar al consumo de otros bienes y servicios. Las acciones empleadas hasta ahora en materia de seguridad ciudadana han sido mayormente reactivas y de persecución a posteriori del crimen, siendo la principal condena el encarcelamiento; no obstante, la percepción de inseguridad se mantiene.

En cuanto al gasto en defensa (Secretaría de Defensa), Honduras se encuentra entre los países a nivel centroamericano con mayor gasto militar, aproximadamente el 2 % del PIB, lo que supera el promedio de los 5 países (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), que es 1 %. Dadas las funciones atribuidas a la Secretaría de Defensa [...defensa nacional y la educación y capacitación de los miembros de las Fuerzas Armadas de Honduras (Artículo 29, Ley de Administración pública), ...defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República (Artículo 1, Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas de Honduras)] se esperaría que el gasto público refleje el cumplimiento de su mandato, no obstante, en los últimos años se han proliferado movimientos de narco tráfico, irrespeto a la Constitución de la República y sufragios llenos de irregularidades.

Para el funcionamiento de esta institución, en el año 2018, se asignaron L 7,958.58, financiados principalmente con recursos del Tesoro Nacional, según la planificación presentada a comienzos de ese año, estos recursos tendrían como fin el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Mejorar los servicios de apoyo requeridos por las Secretarías de Estado y demás Instituciones del sector público y privado, contribuyendo al desarrollo integral del país.
- Mejorar los servicios de apoyo requeridos por las Secretarías de Estado y demás Instituciones del

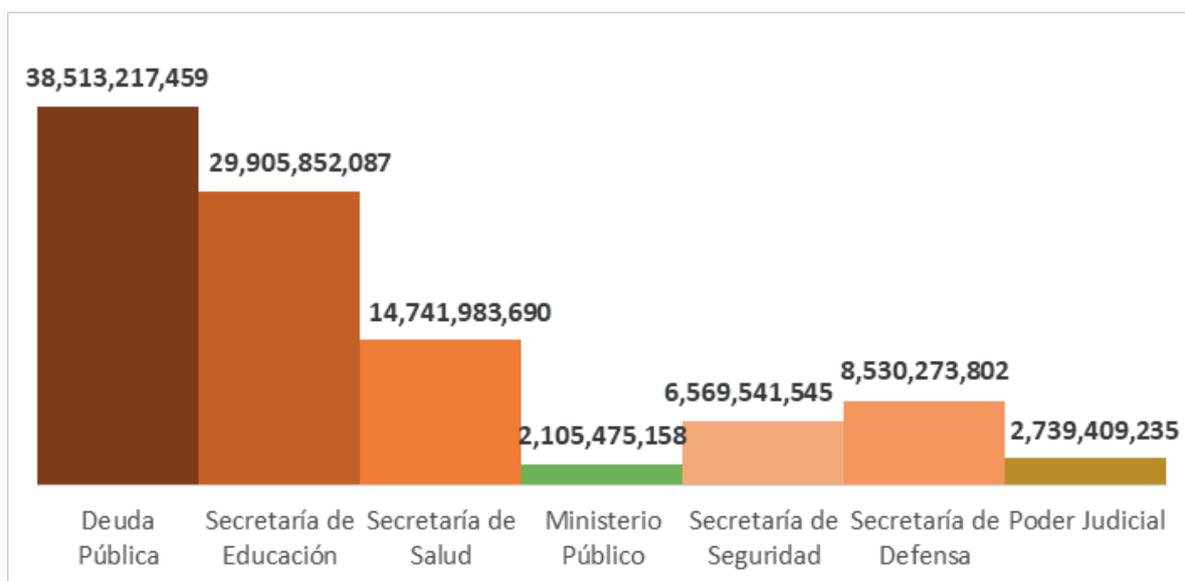
sector público y privado, contribuyendo al desarrollo integral del país.

- Mejorar la atención médica a los miembros de las Fuerzas Armadas y sus derechos habientes, a fin de contar con un personal militar en óptimas condiciones para el apresto operacional.
- Mejorar la formación y capacitación de miembros militares y personal civil en Centros de Estudios y Unidades Militares a fin de cumplir con la misión constitucional.
- Mejorar la conservación y protección de los ecosistemas y ambiente, a fin de mitigar los problemas ambientales en beneficio de la población hondureña.
- Defender la integridad territorial y la soberanía nacional para fortalecer la institucionalidad en beneficio de la población.

La mayor parte de su presupuesto se destinó a la “Defensa del territorio nacional y la integridad territorial en el espacio terrestre”, sin embargo, resalta el programa 12 Sistemas operativos en materia de seguridad nacional y conservación del orden público, este no se identifica claramente en el POA de esta institución, que en el 2011 ejecutó L 320.5 millones y para el 2018 se ejecutaron alrededor de L 830.5 millones, es decir un aumento del 61 %. En este sentido, se presenta una paradoja, dos instituciones ejecutan abundantes recursos en pro de la seguridad y el orden público, no obstante, el clima de inseguridad mantiene obligando a la población a aumentar su gasto de bolsillo en seguridad privada.

¿Esto quiere decir que el gasto en seguridad y defensa (similar al gasto en salud y más de la mitad de educación) ha sido ineficiente en el tiempo? Para el FOSDEH [2], la garantía de seguridad pública, [y orden público] va más allá de incrementos presupuestarios, la misma, depende del funcionamiento de la institucionalidad nacional... la seguridad ciudadana es un asunto estructural, por lo tanto, el tratamiento deberá ser estructural. Por lo tanto, debe existir coherencia entre el gasto en persecución y prevención de delitos y el gasto en funcionamiento de la justicia, el gráfico 7 evidencia que no ha habido armonía en la asignación de presupuesto a todas las instituciones vinculadas a la preservación del orden público y la justicia.

Gráfico 7. Asignación presupuestaria a instituciones de seguridad, defensa y justicia



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

En este sentido, el divorcio entre lo planificado, lo ejecutado y las demandas sociales neutraliza los resultados de los recursos que se destinan para la protección y seguridad ciudadana, dado que la ciudadanía expresa mayor temor al circular por las calles y aislamiento, como lo revelan informes internacionales, por ejemplo, el Latinobarómetro de las Américas.

2. Para más detalles, véase la serie Alerta “Seguimiento y evaluación al gasto público en seguridad y defensa volumen I y II” y “¿Cuál es el costo de la seguridad y defensa en Honduras 2002-2019” disponibles en: www.fosdeh.net

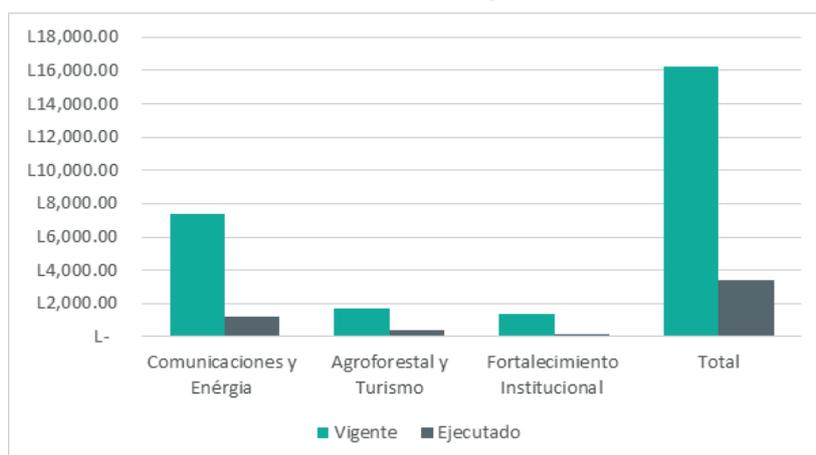
VII. Y de la Inversión Pública...

¿Qué ha sido?

En primer lugar, la inversión Pública debe ser, además de complementaria, un catalizador de la inversión privada. Es decir, que -idealmente- sobre la base de los proyectos de inversión pública los agentes privados encuentren una base para realizar inversiones que diversifiquen y aumenten los retornos esperados, tanto por el sector público como por el privado, más que si se hubiesen realizado de manera aislada o desvinculada.

Para el 2018, se aprobó un monto total de L 13,867.65 millones, de los cuales, en total se ejecutaron 11,201.39, entre las principales erogaciones de recursos se encuentran: el sector de comunicaciones y energía L 7,914.47 millones de lempiras y la protección y promoción humana L 1,758.87, por otro lado, el fortalecimiento institucional (que incluye: modernización del Estado, seguridad y defensa y descentralización) fue el sector en el que menos se invirtió, equivalente a L 594.3 millones.

Gráfico 8. Inversión Pública por Sectores 2018



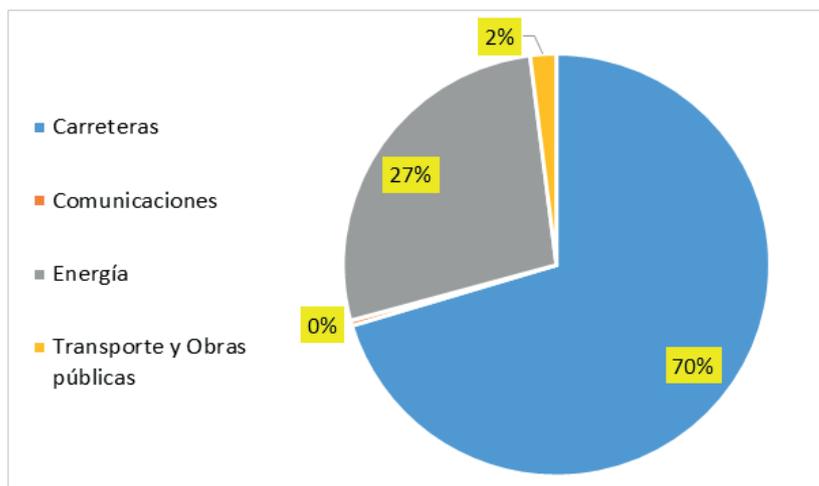
Fuente: elaborado por FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas



Dentro la inversión en comunicaciones y energía, como se puede ver en el gráfico 8, en carreteras se invirtieron L 5,568.22 que representa el 70 % de este sector y el subsector energía ocupa el segundo lugar con una inversión total 2,157.44 que significa el 27 % del total de la inversión en el sector.

Cabe resaltar el aumento de la inversión en comunicaciones y energía, entre otros elementos, responde a las inversiones realizadas para solventar la precariedad que se encuentra la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, así como el mejoramiento de la red vial nacional.

Gráfico 9. Inversión pública 2018 en Comunicaciones y Energía por subsectores

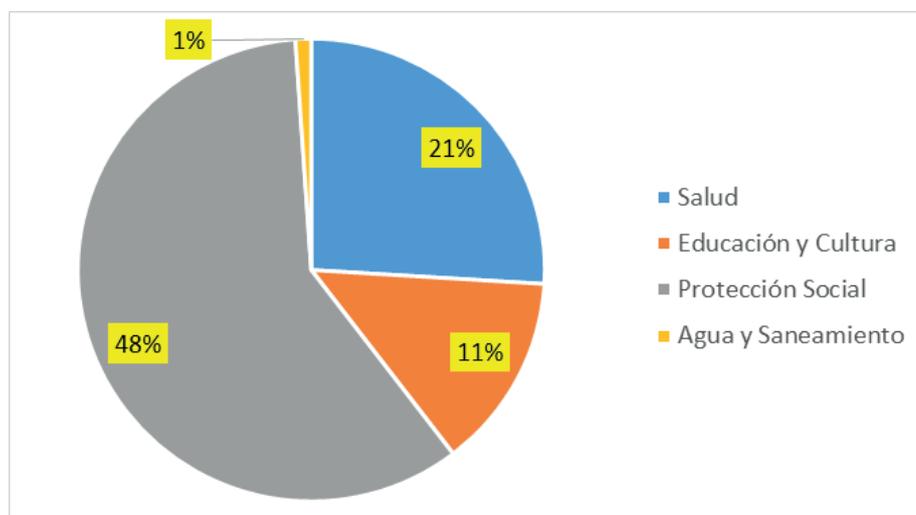


Fuente: elaborado por FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

El 48 % de los L 1,758.87 millones invertidos en "Protección y promoción humana" se destinaron a la protección social, en este subsector entran mayormente los proyectos manejados por la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social, en salud se invirtieron L 456.68 millones y en educación L 239.94 millones, en este punto, cabe resaltar que la inversión en estos dos últimos sectores, según la experiencia internacional y los informes de diferentes organismos

internacionales, es propicia para promover el crecimiento económico y el bienestar social de un país, otro elemento a resaltar en este punto, es que uno de los hallazgos del FOSDEH, en el análisis del gasto público en seguridad y defensa en el 2018, es que durante el 2017 se importó aproximadamente L 253.72 millones en armas, revólveres, pistolas y bombas, es decir solamente la importación de armas, supera la inversión en educación.

Gráfico 10. Inversión pública 2018 en Protección y Promoción Humana por subsectores



Fuente: elaborado por FOSDEH con datos de la Secretaría de Finanzas

En este sentido, como se ha visto a lo largo de este documento, existen factores que aún deben ser ajustados, a fin de que, a través del Presupuesto General de la República se satisfagan las demandas y necesidades sociales, asimismo, redistribuir los ingresos de tal manera que las oportunidades de desarrollo personal sean similares para todos los individuos, a fin de reducir paulatinamente la incidencia de la pobreza en el país.



VIII. Importancia de la Liquidación Presupuestaria...

La liquidación del Presupuesto General de la República que la Secretaría de Finanzas debe presentar al Congreso Nacional y al público en general a más tardar el 30 de abril es uno de los documentos que más desapercibidos suele pasar, sin embargo, según la Constitución de la República este documento debe ser revisado y analizado por el Congreso Nacional y emitir un fallo favorable o no favorable para el mismo.

Como se mencionó en los párrafos introductorios para este informe, la importancia de la Liquidación del Presupuesto radica en que, a través de su análisis, se conoce el comportamiento del gasto público, si realmente éste contribuyó al mejoramiento de los servicios públicos, bienestar social, reducción de la pobreza, incremento de la riqueza nacional a través del aumento de la inversión pública, por mencionar algunos. Asimismo, permite deducir responsabilidades por el manejo inadecuado e improductivo de los recursos públicos, como lo mencionan de manera explícita las Disposiciones Generales del Presupuesto.

En este sentido, FOSDEH hace un enfático llamado a las y los involucrados en la toma de decisiones en torno al Presupuesto General de la República, que la Liquidación del Presupuesto 2018 sea revisada y considerada al momento de formular, discutir el Presupuesto Público 2020, no obstante es imprescindible que se revise la fecha de presentación de tan importante informe, pues tradicionalmente se presenta el 30 de abril del año siguiente a la ejecución del presupuesto por lo que su utilidad para un análisis exhaustivo del gasto público es sumamente escasa.

El FOSDEH continúa insistiendo en la necesidad de tener las cuentas claras de la ejecución presupuestaria (Para la aprobación del presupuesto y disposiciones generales del año subsiguiente), al menos hasta el 30 de octubre del año precedente. Con el objetivo de asegurar la transparencia y una ejecución presupuestaria técnicamente mejor calificada, a efectos de garantizar una mejor utilización de los recursos públicos.

Es recomendable analizar la Liquidación del Presupuesto históricamente, para de esta manera poder identificar patrones de comportamiento, efectividad del gasto a largo plazo, sostenibilidad de la deuda pública.



IX. Conclusiones

El Presupuesto General de la República 2018 se aprobó en medio de una crisis nacional, lo cual introdujo irregularidades en su aprobación, trastocando el sentido propio de este instrumento; esto evidencia, en primer lugar, la poca importancia que se le da a la discusión del Presupuesto en el Poder Legislativo, de tal manera que para ese año, se desasocio el espíritu del Presupuesto como una herramienta para redistribuir los ingresos y promover el crecimiento económico y bienestar social, convirtiéndolo en un instrumento que propicia el uso discrecional y desenfocado de recursos públicos tanto así que la Misión del Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras le llamó "Pacto de Impunidad".

En la ejecución del Presupuesto 2018, persiste la concentración del gasto corriente por encima del gasto de capital, pese a que diversos análisis han demostrado que, en el largo plazo, el efecto en el crecimiento económico producto del gasto de capital es mucho mayor que el del gasto corriente. Asimismo, se resalta el hecho que en su mayoría el gasto corriente está influenciado por la excesiva burocracia del Estado y la duplicidad de funciones e instituciones.

El gasto en salud y educación es cada vez menor y más ineficiente, evidencia de lo anterior, en educación son los datos presentes en el Observatorio de educación nacional e internacional de la UPNFM. En contraposición, el gasto en seguridad y defensa mantiene una trayectoria de crecimiento, enfocada principalmente en la represión de protestas sociales y en la persecución del delito, existe una desvinculación entre el mandato, lo planificado y lo ejecutado.

La inversión pública, si bien, se enfoca en sectores necesarios para el crecimiento económico del país, descuida aquellos que son necesarios para el bienestar de la sociedad, en tal sentido, es necesario que se reajuste el enfoque que hasta ahora ha tenido el gobierno, de igual manera es imperativo eliminar el gasto improductivo que se ejecuta en proyectos de asistencialismo que no han logrado disminuir la pobreza y las desigualdades en Honduras.



X. Lineamientos de Propuesta

La Constitución de la República, en el **Artículo 205**, numeral 38 otorga al Congreso Nacional la responsabilidad de “aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República” en este sentido, es necesario que las y los diputados del Congreso Nacional evalúen a detalle la ejecución del presupuesto que se presenta en la Liquidación del Presupuesto.

Lo forma en que se formula, aprueba y ejecuta el Presupuesto ha demostrado ser ineficiente para reducir la pobreza y las desigualdades, por lo tanto, para el Presupuesto General de la República 2020, la formulación debe estar alineada en primer lugar a un sólido sistema de planificación, que considere las limitaciones nacionales y las necesidades de la población, asimismo las oportunidades y potencialidades para proyectos de inversión.

Tomando en cuenta que el endeudamiento público sigue siendo una de las principales fuentes de financiamiento de la Administración Central es necesario que se revise exhaustivamente el fin de los recursos que ingresan al Estado por contratación de deuda soberana, pues su uso indebido compromete los recursos financieros futuros del Estado, tomando en consideración que estos recursos deben usarse en inversiones que aseguren el incremento del tesoro nacional.

La prioridad del gasto debe estar alineada a las prioridades de la población, más que el gasto en armas, equipo bélico, de espionaje y táctico, la población hondureña necesita educación de calidad, que a través de una formación crítica sean formados para la innovación preparados para competir en un mundo cada vez más globalizado, asimismo, el sector salud necesita, con carácter imperativo, ser

catapultado a un estadio (descartando toda intención que promueva la discrecionalidad en la toma de decisiones dentro del sector) que ofrezca a las y los hondureños una respuesta a sus necesidades sanitarias.

Es necesario realizar evaluaciones exhaustivas a la ejecución presupuestaria versus lo planificado (POAS), especialmente a aquellas instituciones que reiteradamente se les modifica el presupuesto (aumentos o disminuciones) ¿Para que modifican su presupuesto? ¿Cuál es el impacto de esas modificaciones? ¿Esas modificaciones son sinónimo de improvisación?



XI. Bibliografía

Constitución de la República de Honduras (1982)

Banco Interamericano de Desarrollo (2018). Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos

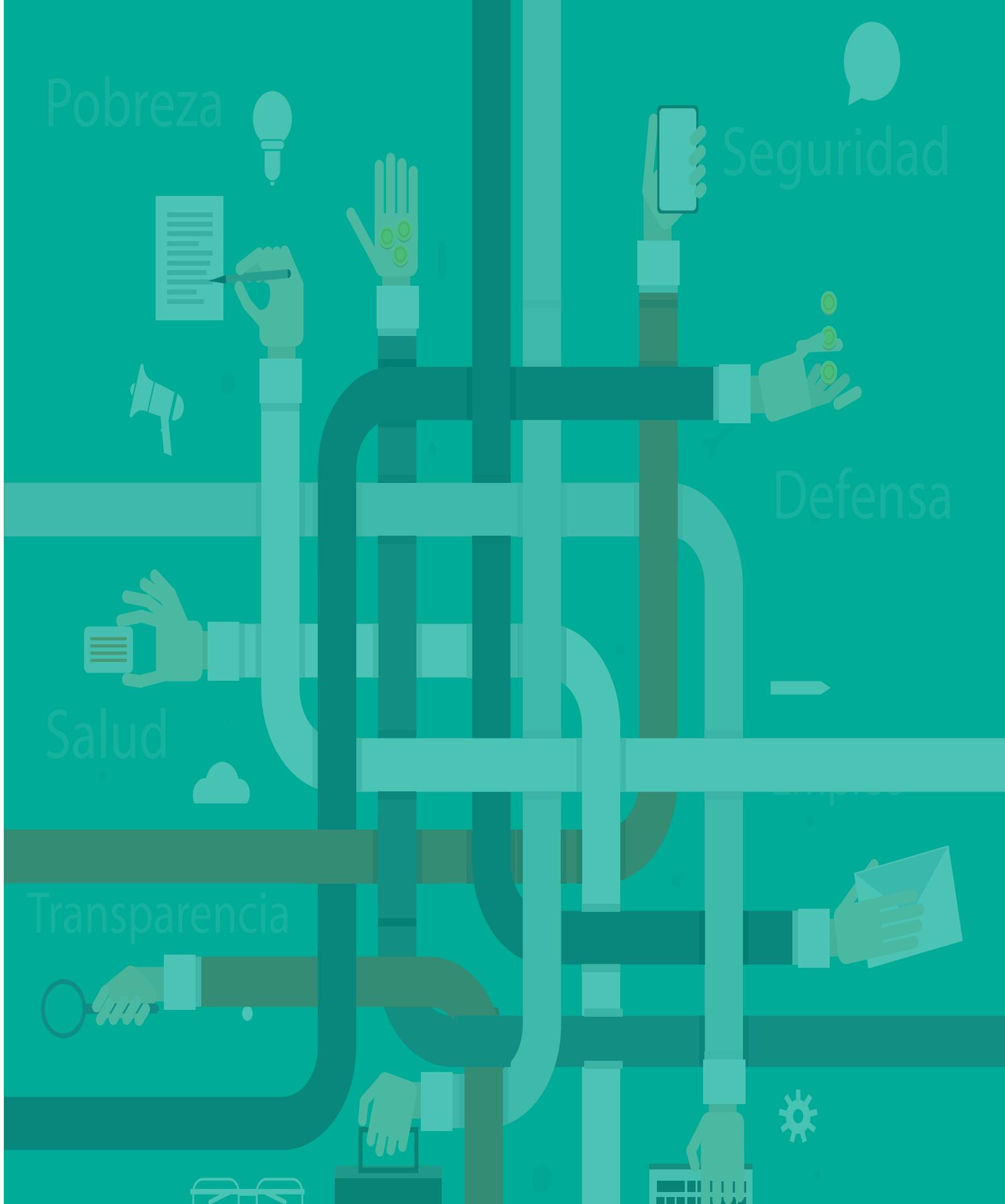
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (2011). Presupuesto 2012: Señales de alarma Apuntes y propuestas del FOSDEH a las Disposiciones Generales y al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones Descentralizadas correspondiente al año 2012.

Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (2018). Evaluación del Gasto en Seguridad y Defensa 2002-2018 Vol. (I y II)

Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (2018). ¿Cuál es el costo de la seguridad y defensa en Honduras 2002-2019?

Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República de Honduras 2018





FOSDEH

Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras