

CONTENIDO

I. PRESENTACIÓN

II. MARCO DE REFERENCIA

- 2.1 Los Gastos Públicos en el Corto Plazo
- 2.2 La Función de los Gastos Públicos
- 2.3 Reducción de los Gastos Públicos
- 2.4 Los Factores Incidentes en el Aumento de los Gastos

III. TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO EN EL AMBITO NACIONAL

IV. POLÍTICAS USUALES DEL GASTO PÚBLICO

V. ANÁLISIS AGREGADO DEL GASTO PÚBLICO SECTORIAL

- 4.1 El Sector Público
 - 4.1.1. Participación Global del Gasto en la Economía.
- 4.2 Sector Gobierno
 - 4.2.1 Participación Global del Gasto en la Economía.

VI. TRAYECTORIA DEL GASTO POR NIVELES

- 6.1 Nivel Institucional
 - 6.1.1. Presupuesto Aprobado-Ejecutado y Nivel de Ejecución
 - 6.1.2. Estructura Porcentual del Gasto Institucional
- 6.2. Nivel Funcional
 - 6.2.1 Estructura Funcional a nivel Sectorial del Gasto

VII UNA MIRADA AL PRESUPUESTO DEL 2004

VIII LA INVERSION PÚBLICA

- 8.1 Visión Global de las Intervenciones de la Inversión.
- 8.2 Los Objetivos de la Inversión
- 8.3 Los Lineamientos Generales de la Inversión
- 8.4 Las Políticas de la Inversión
- 8.5 La Inversión Programada de ERP

ANEXOS

En toda comunidad moderna civilizada, el desembolso de fondos públicos recaudados por contribuciones de la comunidad en diversas formas reclama el interés del contribuyente y demanda gran atención por parte de las autoridades responsables del desembolso. En teoría, por lo menos, la disposición de estas sumas debe ser como la siembra de la semilla por el agricultor, con la esperanza y la intención de que le sea devuelto cien veces más al sembrador

M.K. Gandhi, 1923

I. PRESENTACIÓN

El presente documento constituye un esfuerzo del Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), en sus propósitos de dar a conocer a la ciudadanía hondureña, la trayectoria de ciertas variables claves de la economía, que de alguna manera pasan desapercibidas.

En esta oportunidad, se examina el balance del gasto público incluyendo la inversión durante la década de los años noventa y principios del nuevo milenio. En los 90's se marcan hechos trascendentales en la vida económica y social de la población hondureña, producto del riguroso ajuste estructural, su aplicación implicó cambiar las reglas del juego pasadas, teniendo como objetivos generales, eliminar los desequilibrios crónicos en el sector fiscal y externo, la Modernización del Estado y sentar las bases para un crecimiento económico acelerado y equitativo.

En el área del gasto público, se tomaron acciones para reducir el tamaño del aparato público y disminuir su participación en la economía, mediante la privatización, la desregulación, y el concesionamiento. En adición, se decide separar una gran cantidad de empleados públicos y eliminación de partidas no esenciales. En el campo de los ingresos, se suman las medidas de carácter tributario, ampliando la base imponible, aumento de algunos impuestos, y la búsqueda de eficiencia en la administración tributaria, control de la evasión, el contrabando y la elusión de los impuestos, pero al mismo tiempo se sienten los efectos fiscales de la desgravación arancelaria que tiene relación directa con la integración del mercado y de acuerdos y tratados de libre comercio.

Sin embargo, los frutos del ajuste no fueron alcanzados en las dimensiones programadas y se entró en un acelerado proceso de aumento de la pobreza, no obstante los programas de compensación social creados para tales efectos. Pese a las medidas contraccionistas, en toda la década se observó un expansivo crecimiento del gasto público especialmente el de naturaleza corriente y en menor medida los de capital (en valores corrientes o nominales). En el nivel de la clasificación funcional se denota una mayor presencia del gasto social, aunque también sobresalen los destinados al funcionamiento de la administración gubernamental, las partidas para defensa y seguridad y el enorme peso de la

deuda pública. También quedaron evidenciados los problemas de programación al verificarse que los montos ejecutados superan a los aprobados en lo cual tienen algún grado de incidencia las incorporaciones de proyectos durante la ejecución, el tipo de cambio, aumento de obras los precios de los materiales, así como gastos extra presupuestarios derivados de presiones de los grupos organizados del área social y sectores económicos entre otros.

Vale hacer notar, que en la elaboración del presupuesto se revelan debilidades de evaluación de acciones del ejercicio fiscal precedente, destaca una visión de corto plazo, adoleciendo en perspectiva de un perfil de mediano y largo plazo. Después de los acontecimientos referidos a la evolución del gasto público queda claro, que la administración de recortes resulta un fracaso costoso, dado los incrementos del gasto por la continuidad de las intervenciones estatales que sufrieron recortes durante su ejecutoria. A pesar de los esfuerzos, medidas y paliativos aplicados para mejorar la situación económica y financiera del país, lo rescatable y de impacto negativo fue un alto porcentaje de la población en condiciones de pobreza y miseria, un excesivo volumen de deuda externa, persistencia de los desbalances externos y fiscales. La entrada de un nuevo gobierno a principios del milenio traería mayores esperanzas. Sin embargo, lo que emerge con toda fuerza es una recesión, para hacerle frente a esas dificultades y retomar los senderos del crecimiento económico, después de intensas gestiones durante 730 días y la aprobación de tres programas de ajuste (paquetazos) consecutivos, se logra firmar la Carta de Intenciones que no es más que otro ajuste de la economía, que persigue los mismos objetivos relacionados con la reducción de los desequilibrios fiscales y externos, liberalización de la economía, la parálisis de los salarios. Sin embargo, el acuerdo con el FMI es determinante para alcanzar el punto de culminación, que posibilitará lograr los beneficios de la iniciativa de países fuertemente endeudados HIPC (por sus siglas en inglés).

El documento, se ha estructurado en cinco áreas. La primera comprende un esbozo referencial teórico del gasto público, siguiendo el tema de las políticas que aplican en las asignaciones del gasto público. Para ilustrar acerca del comportamiento del gasto en la economía se brinda un recuento estadístico según las diversas clasificaciones del mismo, que permite dar una breve mirada del presupuesto para el 2004 y ciertas partidas que se consideran de atención y por último se expone la evolución de la inversión pública y las proyecciones previstas en la ERP. Es importante, señalar que todos los valores se han analizado en términos nominales que son las estadísticas que se registran en el presupuesto

II. MARCO DE REFERENCIA

Los Gastos Públicos en el Corto PLazo

Tradicionalmente los gastos públicos han sido examinados por su aporte e influencia en los propósitos de contrarrestar la recesión económica (Se aplicaron medidas relativas al fortalecimiento de la demanda efectiva y la generación de empleo), llevando a cabo acciones para la aceleración de los desembolsos, preferentemente para la ejecución de obras de infraestructura. Se continuó prestando una significativa atención a las variaciones del gasto en el corto plazo, existiendo una carencia casi absoluta de sistemas que marquen en forma permanente su evolución más allá de un ejercicio fiscal y en función de las metas y objetivos para el mediano plazo en el marco de una visión de país en el largo plazo, de tal manera que se puedan conocer durante su evolución los efectos e impactos que recaen sobre determinada población o grupo meta específico.

La evaluación de los gastos se ha centrado en mayor proporción en aspectos meramente cuantitativos y no en función de la eficiencia y la eficacia, prácticamente no se ha dado la suficiente importancia del gasto público en la colectividad. En Honduras no se conoce programaciones del gasto público que se extiendan más allá de las fronteras fiscales de corto plazo, aunque si hubo intentos en los tiempos que el país disponía de un ente central de planificación, eliminado por los Organismos Financieros Internacionales (OFI's) en el marco de la Modernización del Estado.

Función del Gasto Público

Durante algún tiempo los gastos públicos fueron la fuente poderosa para regular la demanda total en la economía (sobresale la época de depresión como de los años 30, donde afloraron las medidas impulsadas por John Maynard Keynes). Sin embargo, posteriormente el modelo fracasó por sus debilidades teóricas y fueron emprendidos otros modelos que permitieron una mayor presencia de la actividad económica por parte del sector privado. Desde el punto de vista conceptual de Musgrave al gasto público se le daban las funciones de : a) asignación, b) estabilización, c) distribución.

En la función de asignación el sector está en equilibrio y varía únicamente cuando se desplazan las preferencias entre los bienes públicos y privados. En el sector de estabilización no está en equilibrio y puede generar déficit o superávit, de acuerdo al contexto económico y en la distribución se está en equilibrio por los impuestos y las transferencias ($Y=G$).

En la actualidad, este tipo de funciones con determinados cambios conceptuales tienen aplicabilidad, en especial, lo concerniente a la distribución y redistribución del ingreso y lo relativo a la estabilización más que todo lo

asociado al ajuste del gasto que permita la reducción del déficit fiscal. De igual manera las políticas actuales priorizan las asignaciones para que cumplan una función social, a favor de las clases y sectores con mayores niveles de pobreza, también para complementar actividades privadas, mediante el fortalecimiento de sus iniciativas de inversión.

Generalmente el apoyo consiste en la provisión de los servicios públicos y la infraestructura económica como: Carreteras, servicios portuarios y los aspectos de legislación, normativa legal, seguridad y de procedimientos administrativos a cargo del Estado. Se reconoce que existe una complementariedad en la prestación de servicios por parte del sector público y del privado especialmente en los servicios sociales como: educación y salud que son sectores con funciones bien definidas en la Carta Magna de la República. Empero, las serias limitaciones financieras presupuestales y los cambios de escenarios de la política pública, no permiten un estricto cumplimiento de las esencialidades sociales en términos de la calidad, cobertura, eficiencia y eficacia.

Reducción de los Gastos Públicos

Cualquier administración de recortes en los gastos, no bien evaluados ni focalizados, conduce a controversias, incluso a enfrentamientos peligrosos, alentando la ingobernabilidad lo que a la larga suelen ser muy costosos. Estos recortes o tijerazos, como se indica en el argot popular, reduciendo los beneficios esperados en las inversiones de desarrollo humano y en la capitalización del país. Tampoco se trata de extralimitarse en las asignaciones sin el respaldo financiero correspondiente, por tal razón es **imprescindible** que el gobierno disponga de métodos y procedimientos evaluativos del desempeño de sus servidores, de la transparencia en sus adquisiciones y de políticas sólidas de corto, mediano y largo plazo, sobre sus prioridades, metas y objetivos serios, procurando ante todo el consenso político y con la sociedad civil.

De hecho la reducción del gasto está relacionada con el sistema presupuestario, en algunos países resalta la alta proporción del presupuesto para fines específicos **absorbiendo** porcentajes altos de los ingresos (en Honduras por ejemplo 3% lo absorbe la Corte Suprema de Justicia, 6% la UNAH, 5% los Gobiernos Locales, y otros porcentajes para cajas de pensiones y jubilaciones de empleados públicos).

Algunos autores señalan la existencia de expectativas de la comunidad cuando se crean nuevos servicios y luego se quiere reducir drásticamente los gastos públicos (acciones de competencia) es decir que se prestan servicios, se realizan valores, se fundan organizaciones, se forman grupos de beneficiarios y una vez que esto opera se torna difícil su desaparición (Programas financiados con fondos externos que luego se encarnan en las estructuras estatales), esta situación es vinculante con la conceptualización de

un estado benefactor que amplía servicios y genera una gran carga fiscal, cuyas instituciones o unidades presentan ineficiencias operativas.

Vale hacer notar, que una de las causas de los problemas antes apuntados obedecen a la ausencia o limitada acción estatal en la evaluación generalizada de programas y proyectos, que puedan dar señales o puntos de alarma sobre los efectos e impactos de la intervención del Estado en determinado sector, es decir, tiene que impulsar una cultura sobre evaluación, monitoreo y seguimiento de proyectos.

Cuando el gobierno decide la aplicación de medidas tendentes al logro de austeridad y búsqueda de disciplina fiscal, centrada prácticamente en el gasto corriente, en respuesta a las condicionalidades de los Organismos Internacionales de Financiamiento, para reducir el déficit fiscal, el efecto inmediato de esta aplicación, es el incremento del desempleo, por el gran número de empleados cesanteados, situación que desalienta la demanda de consumo, especialmente cuando esas personas no tienen ahorro, limitando su aporte a la economía, y más que todo provocándose un deterioro en las condiciones de vida de la familia, básicamente cuando el desempleado es el responsable principal de la economía familiar (De igual forma este problema genera reducción tributaria, más que todo de los impuestos generales) La cuestión del desempleo del sector público, según las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas, no registran cambios bruscos, pero no se puede negar que en un período de mayor extensión al de la encuesta de hogares se podrá observar una tendencia a la baja excluyendo empleados del sector social.

En la reducción de los gastos o políticas deliberadas de austeridad deben tenerse presente las presiones políticas y sociales, particularmente cuando se contraen los gastos corrientes ordinarios. Contrario a lo anterior, la reducción de las inversiones no presenta las mismas presiones que en el gasto corriente, es decir, son menos transparentes las organizaciones de campañas en su defensa pero todo dependerá de la naturaleza, cobertura e impacto del proyecto que se quiera modificar.

La aplicabilidad y responsabilidad para disminuir la presión de los gastos públicos sobre la economía, recaen en el Poder Ejecutivo y generalmente sus acciones se concentran en: eliminación o reducción de actividades y de sectores específicos, desfases o reducciones de cobertura en programas y proyectos, reducción de personal, techos específicos de asignaciones, porcentajes de reducción general para cada institución, exceptuando sectores prioritarios o de interés nacional como por ejemplo los sectores sociales o de programas de pobreza. Es importante reconocer que las reducciones mínimas o amplias del gasto público cuando no son estudiadas concretamente, y por desconocimiento del efecto o impacto a futuro, puede originar mayores costos que beneficios, en especial en programas y proyectos.

Otro de los efectos inmediatos que tiene la reducción de los gastos es en la distribución, especialmente cuando se eliminan o se reducen partidas de programas, proyectos o aportes valiosos del gobierno en determinada área o región geográfica, lo cual produce deterioro para grupos de beneficiarios específicos particularmente en sus ingresos. En todo caso, esas políticas impactan directamente en el empleo, sin que se dispongan de planes compensatorios por parte del sector privado, a través de nuevas inversiones o ampliación de las existentes para absorber los porcentajes de la masa desempleada.

En resumen, una reducción del gasto público tendrá efectos en: eficiencia de los servicios, su menor calidad, reducción de beneficios, aumento de costos de las intervenciones estatales a futuro, reduce el efecto distributivo, genera desempleo, disminuye el retorno de las inversiones para el pago de la deuda, e incide en la tributación, algunos de estos factores no han sido compensados por la presencia del sector privado. Pese a esos argumentos, es claro que el control del gasto público, abona en la reducción de los desequilibrios de la economía y fuera más determinante si el control redujera significativamente la corrupción y el despilfarro.

Los Factores Incidentes en el Aumento de los Gastos

Los aumentos de los gastos públicos, separando los factores adversos de incidencia directa como: contingencias, imprevistos o desastres naturales están influenciados por factores económicos como la inflación, devaluación, aumento de servicios en proyectos, cuyo incremento reside en mayores beneficiarios de las obras, por cobertura de programas sociales, contraparte de nuevos proyectos, nuevas inversiones de programas o proyectos especiales incluidos en el presupuesto después de su aprobación. Por el aumento de los gastos discrecionales o de cualquier naturaleza deben estar lo suficientemente respaldados por su contrapartida de ingresos (Como el mejoramiento y ampliación de la base tributaria, de la administración, ajustes tributarios deliberados conocidos como paquetazos fiscales, nuevo endeudamiento, entre otros). Se ha considerado que la eficiencia en la administración tributaria solamente en tres impuestos: sobre la renta, general de ventas y los aplicados al consumo, sumado al control de la evasión fiscal y la elusión provocaría un rendimiento de ingresos importante.

Algunas veces los incrementos de los gastos en el proceso de ejecución se explican por la inadecuada programación financiera de las asignaciones presupuestarias, en cada una de las instituciones, al parecer todavía la programación de recursos presupuestarios no descansa en una verdadera evaluación ex ante cuantitativa y en otros casos, la formulación del presupuesto no responde a los objetivos y metas de la estrategia de país, realizando un proceso casi inverso a lo generalmente aceptado en términos de planificación, de que un presupuesto conformado por expresiones numéricas

sea el reflejo de la planificación anual en función de la planificación de mediano plazo extraída de la visión de largo alcance.

Un caso extraordinario acontecido en el país ha sido la socialización de las pérdidas de algunas instituciones financieras para el cumplimiento parcial o nulo de depósitos de un gran número de población en entes bancarios e instituciones financieras, pero no se conoce que dichas instituciones hayan formulado estrategias para la socialización de los beneficios. La incidencia más generalizada ha sido la intervención política, en ciertas decisiones del gasto corriente al igual que en la inversión a lo que se agrega la gran cantidad de partidas de servicios no personales y materiales y suministros. En ese sentido, sería interesante realizar un examen de los costos efectivos de los programas que integran cada secretaría de Estado y de la relación costo-beneficio de las transferencias que se otorgan a varias entidades descentralizadas y que constituyen una fuerte erogación del presupuesto.

III TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO EN EL AMBITO NACIONAL

Generalmente en épocas de bonanza, los gastos públicos no son estudiados a profundidad con relación a su participación (Consumo e Inversión) y efectos que producen en la economía. Puede ser que no se le asigne la importancia estratégica como instrumento de la política económica y social y de sus cambios funcionales (asignación, distribución y estabilización). Por otra parte, el gasto público, tenía una limitada atención (al menos en el país) y sus niveles y no eran sujeto a tantas restricciones, dado que lo conformaban un pequeño número de instituciones, el panorama financiero no estaba tan erosionado y se pretendía llevar a cabo buenas prácticas de distribución institucional, según las esencialidades de servicios básicos de la población así como de una política fiscal manejable, no contaminada (Elusión, evasión, contrabando, etc.). como en las dimensiones actuales o por lo menos más subterránea. Tampoco este contexto significaba el paraíso terrenal.

El gasto público seguido en el país, ha estado vinculado a los modelos y ciclos económicos y políticos que se han suscitado en las últimas décadas, provocando expansiones o reducciones según la política imperante. Por ejemplo en la década de los 50, el gasto público se asocia al modelo de sustitución de importaciones y al inicio de la integración del mercado interno. En los 60, las orientaciones del gasto público y los esfuerzos del gobierno se concentran en el fortalecimiento de la infraestructura económica y de alguna medida social, debido al inicio e implementación del modelo integracionista. Casi a mediados de esta década se encarna presencia militar en la administración pública iniciando desde ese momento, la trayectoria del dominio castrense en la conducción del Estado y que culmina a finales de los años ochenta.

En los años 70 se observa un significativo despunte de la actividad gubernamental, bajo un régimen militar de corte populista, en ese período se crea el mayor número de instituciones y empresas productoras de bienes y servicios, (acción que en ese entonces no preocupaba a los organismos internacionales de financiamiento) para el fortalecimiento y la consecución de los objetivos del desarrollo, cuyas empresas se ubicaron en sectores no atractivos para la inversión privada, o no querían correr el riesgo financiero, algunas empresas se les denominó monopolios naturales. Este agrandamiento del Estado, más tarde se traduciría en el peor desastre económico – financiero de la nación, como producto de la corrupción civil y militar, asociada al gobierno de Honduras llevando la quiebra a muchas empresas particularmente la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI).

La década de los 80 marca dos hitos de interés para la vida económica, social y política del país, uno de ellos consistente en el retorno a la vida electoral, y el otro de sobrado conocimiento en el orden mundial fue la crisis de la deuda. Esto último provocó serios problemas, en torno a la contratación y búsqueda de recursos frescos para el desarrollo de programas y proyectos, cuya limitante se produce por la incapacidad financiera del país para responder a las obligaciones del servicio de la deuda vencido, más aún complejidades para llegar a acuerdos consensuados con Organismos Internacionales de Financiamiento, situación que se vio agravada por el vencimiento de los períodos de gracia, acrecentando el volumen financiero del servicio de la deuda sobre obligaciones contraídas en las décadas pasadas, resaltando la escasa o nula rentabilidad de las inversiones en proyectos faraónicos, originándose entre otras cosas fuertes niveles de déficit fiscales, crecimiento de la pobreza y aumento de los precios.

La situación anterior, evidenció la necesidad de establecer una conducta en el tratamiento del gasto, haciendo una revisión del mismo, con el fin de adecuarlo a la verdadera capacidad económica y financiera del país. El inicio de la década de los 90, se consagra, por el fuerte giro de la política económica y social del país, sustentado en un drástico ajuste estructural de la economía, con cambios radicales en la política fiscal, monetaria y cambiaria e iniciando programas de compensación, para hacerle frente al pago de la deuda social, producida por el ajuste, en especial una cartera de proyectos de infraestructura social y entrega de bonos para la retención escolar, y seguridad alimentaria. Los ajustes en la economía fueron seguidos a lo largo de la década. Se estima que los beneficios no compensaron en toda su intensidad los costos sufridos por la población, registrándose un incremento sustancial de los niveles de pobreza, constante alza de precios de la canasta básica, frente a un deteriorado ingreso familiar, resaltando la ampliación de las desigualdades del ingreso sin una sólida respuesta social.

Sería faltar a la verdad, decir que no se lograron ligeros mejoramientos en algunos indicadores de la salud y educación, sin embargo, se reconoce la persistencia de la brecha entre oferta y demanda de estos servicios. En el

campo productivo, prevalece una estructura casi invariable de la oferta exportable prácticamente con una escasa diversificación (a pesar de las millonarias cantidades destinadas al financiamiento del agro por la banca estatal, que luego pasa a ser condonadas bajo decretos denominados de reactivación del aparato productivo) y alta dependencia de cuotas, precios y de los mercados, se aprecia un imparable deterioro en la posición del lempira respecto al dólar, creciente endeudamiento externo. Se puede extraer la consideración de que el país no logró la expansión de los mercados ni mucho menos la diversificación del aparato productivo.

Ya por finalizar la década se le agregan a esta situación los efectos devastadores del Huracán Mitch que tuvo intensas repercusiones a lo largo y ancho del país, en cuestiones de orden social y económico, lo cual fue base para que el Gobierno gestionara recursos en el marco de la iniciativa de países altamente endeudados, con los cooperantes y organismos de financiamiento para hacerle frente al Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional e iniciar paralelamente la formulación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).

Ante esos aspectos y otros no indicados, el nuevo gobierno continuó con las transformaciones y la búsqueda de recursos para ejecutar la ERP, aceptada por los OFI's, no obstante, se formulan y aprueban fuertes medidas económicas y financieras como paso previo del ajuste estructural por exigencias de los OFI's y así llegar a la firma de una carta de intenciones que permitirá al país, por un lado, lograr nuevos recursos monetarios y por el otro que se apruebe el punto de culminación en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Severamente Endeudados (HIPC), cuyo fruto sería la condonación parcial de la deuda y la implementación de la Estrategia de Reducción a la Pobreza (ERP).

En materia de gastos principalmente de naturaleza corriente, se establecen severas medidas en la factura salarial para detener su tendencia expansiva en especial de los gremios de maestros y médicos, porcentajes derivados del índice de precios al consumidor (Índice de inflación) para los ajustes salariales de estas y otras agrupaciones incluyendo los empleados públicos así como, máximos de salarios para empleados y funcionarios de alta categoría. La reforma, indica la carta de intenciones dejará sin efecto todos los regímenes salariales.

IV. POLITICAS USUALES DEL GASTO PÚBLICO

Las iniciativas de políticas del gasto público, han estado dominadas por las sugerencias y recomendaciones por parte de los OFI's, donde el objetivo estándar ha girado en torno a la reducción de las asignaciones presupuestarias, dentro de esas medidas sobresalen: porcentajes uniformes de reducción en el presupuesto de la totalidad de instituciones del gobierno central y de las agencias públicas productoras de bienes y servicios, **exceptuando** aquellas entidades del sector social.

Otra de las modalidades ha consistido en la selectividad de las partidas del gasto, considerando la esencialidad de las mismas, para no frenar el funcionamiento de la institución en el cumplimiento de sus objetivos y metas. Se ha observado, reiteradamente, políticas focalizadas en la reducción de la masa salarial y de la plantilla de empleados públicos "cancelando plazas", eliminando departamentos y actividades consideradas no prioritarias. Estas acciones han tenido fuertes reacciones por parte de los grupos organizados todavía existentes en el gobierno central que se reducen principalmente a los maestros, médicos y empleados de la salud.

También se utilizan conceptos o términos como la racionalización y disciplina fiscal. Todas estas acciones de política fiscal conllevan a la reducción del déficit fiscal. Recientemente se está enfatizando en la fusión y racionalización de programas e instituciones, la reducción de actividades o eliminación de las mismas. El objetivo de todas estas medidas es el fortalecimiento del ahorro y en consecuencia reducir el déficit fiscal.

En todo caso, lo que se ha evidenciado es que las políticas del gasto público, tienen su epicentro en el gasto corriente que tiene una estructura muy rígida debido a su fuerte concentración en los gastos fijos, los que se canalizan a varias entidades vía porcentajes establecidos en la Constitución de la República, así como, los derivados de la deuda pública consistentes en intereses y amortización.

Por otra parte, se realizan recortes a la inversión pública prácticamente sin los análisis de costo-beneficio, es decir, sin tomar en consideración los efectos de corto y mediano plazo. Por ejemplo: un recorte de algún programa o proyecto encierra alargamiento de los beneficios esperados por los grupos meta, lo que tiene incidencia directa en el alza de los costos de los bienes y servicios utilizados en el proyecto lo cual lo hace más caro a futuro, además de los compromisos que se asumen por los saldos no desembolsados oportunamente. Lo irónico es que **la inversión** casi no es difícil de recortar puesto que generalmente **adolece de padrinos**.

V. ANALISIS AGREGADO DEL GASTO PÚBLICO SECTORIAL

4.1 El Sector Público

4.1.1. Participación del Gasto en la Economía.

La presencia del sector público en la economía se expande desde inicios de los años cincuenta con la creación del Banco Central de Honduras (BCH), el Banco Nacional de Fomento al Desarrollo (Banadesa) de igual manera, se incorporan a la actividad del Estado, Empresas de servicios públicos (energía eléctrica y de agua) y otras entidades del ámbito social (Junta de Bienestar Social, el Instituto Hondureño de Seguridad Social el Instituto Nacional Agrario etc), en la década del sesenta es donde se reporta el mayor auge.

En esos períodos no se había despertado el suficiente interés sobre la evolución del gasto, debido en parte, a la supuesta estabilidad del país, sin embargo, el declive potencial y real de las actividades estatales se advierte precisamente desde que se originó la crisis de la deuda. Al inicio de la década del 90 se va intensificando la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como, un acelerado crecimiento del gasto público impulsado por presiones políticas de los grupos organizados, del servicio de la deuda y el aumento producido por factores exógenos (precios, tipo de cambio, tasas de interés) asociado a la escasa o nula aplicación de los controles y supervisión efectiva en las actividades de los entes centralizados y descentralizados del Estado.

En los años 90 aflora una nueva etapa basada en las reiteradas recomendaciones de los OFI's para la implementación de políticas dirigidas a la transferencia y responsabilidades de algunos servicios públicos hacia el sector privado, empleando modalidades y técnicas que van desde el concesionamiento hasta la privatización, descartando de esa manera doctrinas liberales e introduciéndose bajo el enfoque de una política neoliberal, pensando que con la tutela y administración del sector privado en algunos negocios del Estado, se adquiriría mayor dinamismo en la prestación de servicios públicos, ya que éste desarrolla sus acciones en torno a los parámetros de eficiencia y eficacia.

GASTOS DEL SECTOR PUBLICO CON RELACION AL PIB
(Cifras en millones de lempiras)

AÑOS	PIB	T.C	GASTO		%
			PUBLICO	T.C	
1990	12,537.0	100.0	4,178.0	100.0	33.3
1991	16,314.0	130.1	5,045.6	120.8	30.9
1992	18,800.0	150.0	6,602.2	158.0	35.1
1993	22,689.0	181.0	8,734.6	209.1	38.5
1994	28,862.0	230.2	9,719.8	232.6	33.7
1995	37,507.0	299.2	12,899.8	308.8	34.4
1996	47,763.0	381.0	16,164.7	386.9	33.8
1997	61,322.0	489.1	18,801.1	450.0	30.7
1998	70,438.0	561.8	22,373.1	535.5	31.8
1999	77,096.0	614.9	26,400.1	631.9	34.2
2000	89,401.0	713.1	29,683.5	710.5	33.2
2001	99,062.0	790.2	37,689.3	902.1	38.0
2002	107,870.0	860.4	38,005.7	909.7	35.2

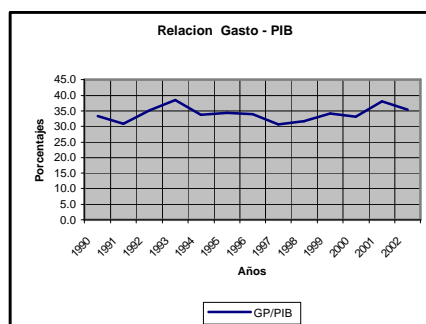
Fuente: Elaboracion Propia en Base a Datos del B.C.H.

Sin embargo, no quedó tipificado que en el marco de ese enfoque se acarrearía mayores costos para los usuarios, en virtud que las decisiones de inversión están bajo la óptica mercantilista, es decir, la búsqueda de una generosa rentabilidad financiera y no lo que supuestamente se pregona cuando los servicios son prestados por el Estado, que de alguna manera ciertas empresas reportan utilidades y otras rentabilidad de naturaleza social con políticas de subsidio para la población de bajos ingresos.

Se enfatiza que las políticas de desmembramiento de instituciones del Estado hacia el sector privado ha traído consigo aumentos subsecuentes en los precios y tarifas de sus servicios, ejemplo de ello, han sido la firma de contratos para el suministro de energía especialmente la térmica, cuyo insumo principal (combustible) en su estructura de costos está sujeto a los vaivenes del mercado internacional, de igual manera, el concesionamiento del registro de consumo y cobro de abonados por parte del sector privado y del sistema financiero tiene impactos directos en el gasto público.

Recientemente, se agregó, la apertura del sistema de telecomunicaciones con inversiones privadas. El uso de celulares, teléfonos, fax, etc, y de otros medios de comunicación, Tienen incidencia, después del traspaso, igualmente los pagos de las planillas salariales y cobro de impuestos y de servicios públicos por parte del sistema bancario selectivo, son decisiones que impactan en el nivel del gasto público. Otros servicios en la esfera del Estado transferidos al sector privado se refieren al suministro de agua potable en ciertas municipalidades (Puerto Cortés, San Pedro Sula), recolección de basura, algunas áreas de los servicios portuarios, mantenimiento de carreteras, servicios de seguridad (antes función de la policía). Estos son algunos de los servicios que han sido transferidos del Estado al sector privado. Sin embargo, por las razones arriba indicadas el sector público no financiero del país, mantiene un porcentaje o participación en la generación del Producto Interno Bruto (PIB), mediante su consumo e inversión, (recuérdese que el PIB = $C_{PUB} + C_{priv} + I_{pub} + I_{PRIV} + X - M$).

El porcentaje de participación del gasto, al inicio de la década de los 90 resulta del 33.3%, porcentaje que aumenta 5.5 puntos en 1993, como resultado de la aceleración de la inversión pública, para luego entrar en una ruta descendente, ubicándose en 1996 en un porcentaje similar al registrado en 1990. Se observa una sucesiva caída en los años siguientes, recuperándose ligeramente en 1999, debido al movimiento alcista del consumo e inversión apoyada por la cooperación internacional, para la continuidad de la rehabilitación del país de los desastres del Mitch, provocados en la infraestructura económica y social. Paralelamente se promueven gestiones para la elaboración de una



ERP en el marco del Grupo Consultivo de Estocolmo con el G-15 y en el Club de Paris para mejorar el perfil de la deuda.

Con la entrada del nuevo gobierno el gasto fue aumentado para fortalecer áreas que se consideraron prioritarias: salud, educación y seguridad, de igual forma gastos del Poder Legislativo y Judicial. Al cierre del 2002, el porcentaje del gasto cae al 35%. Al respecto, cabe destacar que dicho porcentaje todavía no es consistente con los procesos de la economía de mercado o del propio neoliberalismo que pregona, por el alejamiento del Estado en una porción significativa de los temas económicos, especialmente empresariales, para dejar estas actividades en manos del sector privado. En la grafica anterior se nota que la tendencia de la presencia del gasto en la actividad económica, va registrando una declinación, no se trata, de **visar** la política de la privatización (parcial o total) puesto que existen ejemplos dramáticos sobre los fracasos de su aplicación, resultando enormes costos para los consumidores, que generalmente se encuentran sin opciones y desprotegidos por parte de las instituciones del Estado, que supuestamente velarían por las alteraciones injustificadas de los precios (Fiscalía del Consumidor, Comisión de Servicios Públicos).

4.2 El Sector Gobierno

4.2.1 Participación del Gasto en la Economía

La participación del Gobierno a través de sus gastos en la economía, se viene caracterizando por el mejoramiento de los niveles de inversión del sector social, sin descuido de infraestructura, así como de los gastos dedicados al acervo del capital humano generador de valor agregado. Aunque se han originado repuntes en los sectores sociales, al reducir gradualmente algunos indicadores adversos (unos en los grupos de antisociales y otros en los aspectos de salud y educación) para la población con mayor vulnerabilidad, fortaleciendo la capitalización del país mediante la dotación de la infraestructura social y económica, se reconoce que todavía hay un largo camino que recorrer, para disminuir las desigualdades económicas y sociales, bajar la pobreza y avanzar en el crecimiento económico con equidad y sostenibilidad.

De lo anterior se puede colegir que las políticas sociales y el soporte de las asignaciones presupuestarias, no han sido suficientes y continúan vigentes con algunas variantes a principios de este nuevo milenio. En materia de inversión, los recursos no son tan abundantes, para desarrollar programas de interés social, para el fortalecimiento y cobertura de la infraestructura educativa y en salud, sino también limitados a reactivar a los sectores productivos y la ejecución de programas y proyectos para la reducción de la pobreza en áreas altamente vulnerables. De igual manera se ha intensificado la continuidad y expansión de la infraestructura económica

carreteras, energía eléctrica, aeropuertos, telecomunicaciones y en la mira los puertos), aunque con diversas modalidades de esa intervención, es decir que viene floreciendo una mayor participación del sector privado para la ejecución de los proyectos, al igual la aplicación de políticas de concesionamiento y privatización en actividades que en décadas anteriores eran ejercidas por el gobierno. Uno de los problemas de mayor **connotación** que se observó a lo largo de la década fue la vigencia de las políticas de corte neoliberal amparadas en las recomendaciones de los OFI's. Asimismo, limitaciones financieras debido a la escasa rentabilidad de la inversión, agudizaron los problemas del balance financiero del país, observándose una creciente demanda de ahorro externo para cubrir la ejecución de los proyectos, lo cual origina un acrecentamiento desmedido de la deuda externa, la cual después de los acontecimientos provocados por el Huracán Mitch se puso en total evidencia la incapacidad del país para hacerle frente a las responsabilidades financieras al servicio de la deuda. Sumado a lo anterior, se registró un expansivo aumento del gasto corriente. Estos son algunos de los elementos que en materia financiera han sido los temas de discusión.

GASTOS DEL GOBIERNO CON RELACION AL PIB
(Cifras en millones de lempiras)

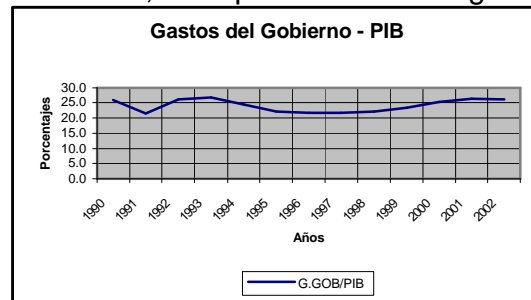
AÑOS	PIB	T.C	G. GOB		%
			CENTRAL	T.C	
1990	12,537.0	100.0	3,250.8	100.0	25.9
1991	16,314.0	130.1	3,508.6	107.9	21.5
1992	18,800.0	150.0	4,914.7	151.2	26.1
1993	22,689.0	181.0	6,079.8	187.0	26.8
1994	28,862.0	230.2	7,030.0	216.3	24.4
1995	37,507.0	299.2	8,274.1	254.5	22.1
1996	47,763.0	381.0	10,371.1	319.0	21.7
1997	61,322.0	489.1	13,352.9	410.8	21.8
1998	70,438.0	561.8	15,632.0	480.9	22.2
1999	77,096.0	614.9	17,938.0	551.8	23.3
2000	89,401.0	713.1	22,756.1	700.0	25.5
2001	99,062.0	790.2	26,148.4	804.4	26.4
2002	107,870.0	860.4	28,073.8	863.6	26.0

Fuente: Elaboracion Propia en Base a [de SEFIN.

Con relación a los avances sociales y económicos, se puede argumentar que si bien es cierto han crecido algunos índices en materia educativa y de salud a través de su mayor cobertura que se manifiesta en mayores niveles de escolaridad, matriculación, así como, una mayor población favorecida por servicios sociales básicos, caída de la mortalidad infantil, mejoramiento de la natalidad y de la salud materna, no se puede negar que esos indicadores aún son considerados altos y que el tema de la pobreza esta en primer orden, por lo tanto los desafíos a futuro tienen dimensiones extraordinarias, esperándose que las gestiones que se realicen en el marco del Club de Paris y la culminación de la gestion en la condonación de la deuda bajo la iniciativa HIPC, provea facilidades financieras para revertir la tendencia creciente de la pobreza.

Otra problemática vigente dentro del papel del gobierno, es la falta de continuidad de las políticas, la ausencia de una visión de mediano y largo plazo en el manejo presupuestario, el cual de hecho es el principal instrumento de la política pública del Estado.

Apoyado en los razonamientos anteriores, la presencia del gasto gubernamental en la actividad económica se ubicó en 1990 en casi 26.0%, creciendo hasta 26.1 y 26.8% entre 1992 y 1993 respectivamente, provocando un crecimiento del déficit fiscal por el orden del 11.0% en el cual incidió primordialmente la expansión de la inversión más que el consumo. Los



subsiguientes años denota una deceleración, pasando entre 1994 y 1998 de 24.4 al 22.2% respectivamente, comenzando a crecer de nuevo en 1999 y en el 2000 en virtud de los procesos de rehabilitación y reactivación de la economía después del Mitch y los efectos de los ajustes salariales, subsidios así como las inversiones en el abono a la deuda social.

Con la entrada del milenio y de un nuevo gobierno, el gasto continua en ascenso en prioridades dirigidas y definidas como, determinantes para el “progreso de la nación” se destacan gastos de defensa y seguridad de los Poderes del Estado y la inversión social.

En síntesis, se puede señalar que es prioritario que exista una verdadera planificación y programación del gasto público y no aplicar políticas de corto plazo cuyos efectos son diluidos en un período fiscal, como tampoco quiere decir realizar severos controles puesto que esta práctica no ha dado resultados positivos para el país y más que todo siembra o acelera la corrupción.

VI. LA TRAYECTORIA DEL GASTO POR NIVELES

6.1 Nivel Institucional

Para los propósitos de este trabajo, el nivel institucional del gasto, se refiere exclusivamente a la clasificación del gobierno central dividido en: El Poder Legislativo que como su nombre lo indica es el que legisla los asuntos del Estado, a través de las aprobaciones de normas, procedimientos que en materia legislativa solicitan las diversas secretarías de Estado y de iniciativa propia, incluyendo la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República en el orden centralizado, descentralizado, y desconcentrado, exceptuando los gobiernos locales que se rigen por su ley. Asimismo, se encuentra el Poder Judicial que cumple las funciones sobre la aplicabilidad de las leyes y normativas jurídicas, el organismo electoral que realiza funciones relativas al proceso democrático que viene desarrollándose desde inicios de la década de los 80.

Y por último, el Poder Ejecutivo cuya función principal es la administración general del Estado, por medio de las diversas secretarías encargadas de la aplicación de las estrategias y políticas que se hayan aprobado en beneficio de la colectividad tales como: la salud, educación, la cultura, la promoción, seguridad y defensa, servicios de infraestructura, turismo, agricultura, ganadería y medio ambiente, normativa del comercio interno y externo, relaciones internacionales, la Fiscalía del Estado, normas sobre trabajo y seguridad social y el manejo financiero del Estado y la deuda pública.

Se estima, que a pesar del proceso de reformas de los Poderes del Estado y del avance en la modernidad institucional y progresos de importancia en el manejo de las finanzas públicas, la verdad es que siguen pendientes o muy débiles las acciones relativas al mejoramiento y manejo del gasto y de las finanzas públicas en general. Por ello es menester reanalizar la esfera estatal para una mejor conceptualización y aplicabilidad de las intervenciones estatales en sus funciones: ejecutivas, administrativas y operativas, profundizando en el establecimiento real y consensuado de las estrategias, políticas, metas, objetivos y la eficiencia y eficacia operativa, fortaleciendo técnicamente la formulación de las políticas de asignación, de control, seguimiento, rendición de cuentas, ejecución de contratos.

Estos deben ser temas de mucha atención. Hay que reflexionar detenidamente, si depositar la ejecución del gasto a terceros, bajo la intencionalidad de lograr ahorros y eficacia, no crea una dependencia que a futuro tenga mayores costos no previstos. En general debe prestarse toda la atención al manejo del gasto ya que éste constituye el aspecto focal de la formulación de las políticas económicas y sociales y todo el mundo aclama por disponer de un gobierno responsable efectivo, transparente y ajustado a

normas que permitan que funcione mejor y a menor costo, principalmente en los actuales momentos que el déficit fiscal se torna en una prioridad, asociado al manejo del gasto público que esta dominado por una política de austeridad. Habrá que pensar si se esta profundizando en ahorros mal entendidos, a pesar de los paquetazos, aspectos que pueden degenerar el tejido social.

6.1.1. Presupuesto aprobado-ejecutado y nivel de ejecución

Tradicionalmente los procesos de asignación presupuestaria para cada una de las Secretarías de Estado y otros gastos de la administración financiera, no han estado totalmente apegados a una verdadera estrategia de país con visión de mediano y largo plazo. Ha permanecido inalterable la visión cortoplacista y han existido serias debilidades en la programación presupuestaria, que se considera que debe ser el producto de un análisis ex – ante de objetivos y metas proclamados en los programas de gobierno así como de las prioridades regionales y sectoriales.

No obstante, se han observado que los métodos y procedimientos empleados en la configuración del presupuesto precisan de un análisis profundo, de tal forma que el presupuesto sea un fiel reflejo de las estrategias y orientaciones de política económica y social de corto, mediano y largo plazo, y que se comience a olvidar presupuestos incrementales, o cortes de asignaciones sin el pre-conocimiento de los efectos e impactos que se pueden registrar por la ausencia de análisis bien concebidos.

El presupuesto como uno de los principales instrumentos de política del gobierno debe construirse o elaborarse en torno a un marco de eficiencia, de eficacia y transparencia, y debe someterse a su discusión con los diversos sectores que integran la sociedad, en el sentido que este se convierta en un proceso de consulta ciudadana, para la formulación, monitoreo y evaluación de las asignaciones y ejecuciones presupuestarias. Se concuerda que los niveles de presupuesto deben estar lo suficientemente amparados en las proyecciones de ingresos, y en el mantenimiento de un déficit fiscal tolerable y controlable. De acuerdo a las estadísticas disponibles sobre los presupuestos aprobados, ejecutados y los niveles de ejecución alcanzados, queda evidente que durante la década de los años 90, bajo la responsabilidad de dos administraciones Liberales y una del partido Nacional, los presupuestos ejecutados superaron las metas de las asignaciones aprobadas originalmente, lo cual no significa mayores grados de eficacia al igual que si los niveles de ejecución fueran inferiores al 100%, no se acusaría a las entidades de gobierno de ineficaces.

En el nuevo milenio, a partir del año 2002 que retorna al poder el Partido Nacional, se marca una tendencia ejecutoria global descendente. Cabe hacer notar, que en el transcurso de la década de los 90 e inicios del 2000,

GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCION DEL GASTO POR PERIODOS PRESIDENCIALES
(Millones de Lempiras)

AÑOS	VALORES Aprobado	ABSOLUT. Ejecutado	% N.E	ADMN DE GOBIERNO	Gastos MM
1990	3,504.5	3,250.7	92.8		
1991	3,391.2	3,508.6	103.5		
1992	4,831.5	4,914.7	1.02		
1993	5,836.6	6,079.8	104.2	Callejas	17,753.8
1994	6,183.1	7,030.0	113.7		
1995	8,191.3	8,274.1	101.0		
1996	9,720.7	10,371.2	106.7		
1997	12,998.4	13,427.9	103.3	Reina	39,103.2
1998	15,439.2	15,632.0	101.2		
1999	19,778.4	17,938.9	90.7		
2000	22,574.7	22,756.1	100.8		
2001	25,410.4	26,148.4	102.9	Flores	82,475.4
2002	29,021.2	26,907.3	92.7		
2003	32,944.0	28,210.5	85.6		
2004	34,520.4			Maduro	55,117.8

Fuente : En base a datos de presupuesto de la SEFIN

niveles de ejecución del Poder Legislativo y Judicial, así como, el organismo electoral superaron las metas aprobadas, lo mismo se presentó en las ejecuciones del Poder Ejecutivo con excepción de los años 2002 y 2003. En este Poder del Estado en el período de análisis las áreas de salud, agricultura y ganadería y deuda pública denotan niveles de ejecución inferiores al 100%

En la situación anterior, aparte de los problemas de programación, han incidido el alza de los precios de los bienes y servicios que adquiere el Estado, el deslizamiento de la moneda, aprobación de recursos externos durante el proceso de ejecución del presupuesto, especialmente para programas y proyectos de inversión, costos de obras, mayores coberturas y expansión de los proyectos. Todo ello se registra, a pesar de los constantes ajustes de racionalización y cortes de gastos (consumo e inversión) tendiente a la búsqueda de una disciplina fiscal ordenada exigida por los OFI's.

El cuadro anterior, revela la creciente expansión del gasto público en los cuatro períodos de gobiernos democráticos correspondientes a la década de los años noventa e inicios del dos mil. En el gobierno del cuatrienio 1990-1994 dirigido por el

Licenciado Rafael Leonardo Callejas, según cifras disponibles el gasto ejecutado acumulado alcanzó un volumen de Lps. 17,753.8 millones, registrando una tasa de crecimiento de 187% (1990=100), es decir 87% más en 1993 respecto a distribución económica en promedio el 71% fue canalizado al gasto

GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO 1990-1993
(En Millones de Lempiras)

INSTITUCION/AÑO	CIFRAS EJECUTADAS						Variac. %
	1990	1991	1992	1993	Acumul. 1990-1993	Aument. 1990-1993	
Poder legislativo	30.8	40.5	61.2	60.7	193.2	29.9	197.1
Poder judicial	24.5	29.4	30.1	52.1	136.1	27.6	212.7
Organismo Electoral	18.0	23.5	39.5	66.0	147.0	48.0	366.7
Poder Ejecutivo	3,177.4	3,415.2	4,783.9	5,901.0	17,277.5	2,723.6	165.7
Presidencia de la Repub.	21.0	41.2	54.8	59.6	176.6	38.6	283.8
Gobernación y Justicia	34.0	53.4	102.5	133.0	322.9	99.0	391.2
Educación	520.6	619.2	753.1	887.6	2,780.5	367.0	170.5
Salud	336.2	379.6	454.5	511.3	1,681.6	175.1	162.1
Seguridad	-	-	-	-	-	-	-
Despacho Presidencial	-	-	-	-	-	-	-
Relaciones Exteriores	33.1	51.2	61.9	77.5	223.7	44.4	234.1
Defensa Nacional	254.3	266.6	276.1	257.6	1,054.6	3.3	101.3
Finanzas	44.2	55.7	69.6	80.8	250.3	36.6	182.8
Industria y Comercio	26.9	17.1	31.4	29.2	104.6	2.3	108.6
SOPTRAVI	223.9	416.2	790.8	1,218.1	2,649.0	994.2	544.0
Trabajo y Seguridad Social	33.3	42	50.0	55.6	180.9	22.3	167.0
Agricultura y Ganadería	109.9	114.6	123.0	159.2	506.7	49.3	144.9
Recursos Natural. y Ambi.	-	-	-	-	-	-	-
Cultura, Artes y Deportes	-	-	-	-	-	-	-
Turismo	-	-	-	-	-	-	-
Ministerio Público	-	-	-	-	-	-	-
Procura Gral. De la Repúb.	2.0	2.4	2.7	2.7	9.8	0.7	135.0
Deuda Pública	1,220.8	889.2	1,557.7	1,695.2	5,362.9	474.4	138.9
Servicios Centralizados	290.0	442.8	423.8	677.6	1,834.2	367.6	233.7
Planif., Coord y Presup.	19.5	16.6	18.8	39.1	94.0	19.6	200.5
Cultura y Turismo	7.7	7.4	13.2	16.9	45.2	9.2	219.5
TOTAL GENERAL	3,250.7	3,508.6	4,914.7	6,079.8	17,753.8	2,829.1	187.0

Nota: Acumulado es la suma del período de gobierno
Aumento es la diferencia entre 1990 y 1993
Variación % es la tasa de incremento entre 1990 y 1993 (1990=100)

1990. En la

corriente y el 29% al gasto de capital. Cabe indicar que los niveles de ejecución superaron al 100% entre 1991 y 1993 al finalizar el período de gobierno. Las políticas se concentraron en fuerte ajuste estructural de la economía, con la apertura de los mercados y de productos, deslizamiento de la moneda, implementación de los modelos de concesionamiento y privatización y fortalecer los sectores sociales con la creación de instituciones de compensación social como el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF).

El gasto de esta gestión con relación al PIB se mantuvo alrededor del 26% promedio. En el nivel del gasto acumulado, los mayores montos se dirigieron a cubrir el servicio de la deuda cuyo porcentaje representó el 30.2%, el 15% en infraestructura, 26% entre salud y educación, 6% en defensa. Es de hacer notar que no obstante las magnitudes de gastos en los Poderes Legislativos, Judicial y del organismo electoral son inferiores a las asignaciones antes aludidas, sus tasas de crecimiento se duplicaron en el período. (con base a 1990=100). En general durante ese período presidencial hubo una aceleración del gasto, después de 1991 que culminó con un creciente déficit fiscal, a pesar de las reformas establecidas en el decreto No. 18-90 que marcaba las tendencias de los ajustes estructurales.

A partir de 1994 un nuevo gobierno recibe la administración del país, presidida por el doctor Carlos Roberto Reina quien mantenía dentro de sus eslogan "Una Patria para Todos" y el "Gobierno de la Revolución Moral". Dentro de sus políticas se pretendía apoyar los sectores productivos, la infraestructura en materia energética, telecomunicaciones y continuar el apoyo al desarrollo social, protección de los recursos naturales y medio ambiente, además de atender grupos vulnerables.

En materia fiscal los lineamientos de política enfocaron su atención hacia el incremento del ingreso mediante el control efectivo de la evasión fiscal y una mayor equidad del sistema tributario, emprendimiento de acciones para la reducción y racionalización del gasto público, la erradicación de la corrupción del gobierno en todas sus manifestaciones al amparo de esas políticas sé tenía como objetivo la reducción del déficit fiscal.

GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO 1994-1997
(En Millones de Lempiras)

INSTITUCIONARIO	1994	1995	1996	1997	Acumul.	Aument.	Varia.
					1994-1997	1994-1997	%
Poder legislativo	79.1	97.1	124.9	169.6	470.7	90.5	214.4
Poder judicial	66.1	107.7	193.2	254.2	621.2	188.1	384.6
Organismo Electoral	35.8	50.5	139.3	296.7	522.3	260.9	828.6
Poder Ejecutivo	6,849.0	8,018.8	9,913.8	12,632.4	37,414.0	5,783.4	184.4
Presidencia de la Repub.	64.7	74.5	95.5	121.3	356.0	56.6	187.5
Gobernación y Justicia	305.5	241.6	130.4	147.5	825.0	(158.0)	48.3
Educación	1,082.6	1,374.2	1,667.1	2,097.8	6,221.7	1,015.2	193.8
Salud	683.4	1,011	1,041.8	1,076.0	3,812.2	392.6	157.4
Seguridad					-	-	
Despacho Presidencial				9.4	9.4		
Relaciones Exteriores	97.0	106.6	143.5	160.6	507.7	63.6	165.6
Defensa Nacional	287.0	331.9	373.1	517.7	1,509.7	230.7	180.4
Finanzas	95.1	135.2	198	277.8	706.1	182.7	292.1
Industria y Comercio	32.8	36.2	41.5	97.4	207.9	64.6	297.0
SOPTRAVI	994.0	893.1	1,106.9	1,395.6	4,389.6	401.8	140.4
Trabajo y Seguridad Social	63.6	58.8	83.7	88.7	294.8	25.1	139.5
Agricultura y Ganadería	240.8	302.8	455.6	258.1	1,257.3	17.3	107.2
Recursos Natural. y Ambi.	3.2	4.7	13.5	289.5	310.9	286.3	9,046.9
Cultura Artes y Deportes	17.7			33.3	51.0	15.6	188.1
Turismo					-	-	
Ministerio Público	50.0	77	107	135.0	369.0	85.0	270.0
Procura Gral. De la Repub.	3.2	6.4	10.4	11.3	31.3	8.1	353.1
Deuda Pública	2,322.0	2,576.6	2,835.2	3,857.0	11,590.8	1,535.0	166.1
Servicios Centralizados	486.6	728.1	1,548.2	2,053.4	4,816.3	1,566.9	422.0
Planif., Coord y Presup.	19.8	39.4	39.8	4.8	103.8	(15.0)	24.2
Cultura y Turismo		20.7	22.6		43.3	-	
TOTAL GENERAL	7,030.0	8,274.1	10,371.2	13,352.9	39,028.2	6,322.9	189.9

Fuente: En base a datos de la SEFIN

Aplicando controles presupuestarios con presentaciones de “informes a la ciudadanía”, procurar una sana administración para elevar los niveles de inversión pública y un endeudamiento interno disciplinario y selectivo. Otra de las políticas de significativa importancia y de prioridad para el gobierno sería la revisión del gasto militar adecuándolo a la situación económica del país, creación de auditorías de proyectos para un seguimiento físico financiero. Dentro de la estrategia del gobierno quedó clarificado que “las Fuerzas Armadas deberán tener presente que la gravitación del costo militar en el gasto público debe disminuirse en términos razonables” y “que los miembros de las Fuerzas Armadas en servicios deben dedicarse a su función militar y no a actividades económicas que desnaturalizan aquella función”. El mensaje de esas políticas fue claro y decisivo.

En el orden financiero los niveles de ejecución del gasto vinieron superando las metas previamente aprobadas por el Congreso Nacional. Continuaron destacando los niveles del Poder Legislativo y Judicial y de las secretarías de Salud, Educación, Seguridad, Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente, Industria y Comercio, Presidencia de la República entre otras. El monto acumulado para el período presidencial 1994-1998 (hasta enero 27 de 1998) ascendió a la cantidad de Lps. 39,028.2 millones registrando una tasa de crecimiento de aproximadamente 190.0% entre 1997 y 1994 (1990=100).

Las mayores tasas se concentraron en el Poder Legislativo, Judicial y el Organismo Electoral que superaron el nivel relativo promedio observado en el Poder Ejecutivo; en éste último sobresalen, Presidencia de la República, Educación, Salud, Finanzas, Industria y Comercio, Defensa Nacional, Recursos Naturales y Ambiente, Cultura, Artes y Deportes, SOPTRAVI, entre otros. Del monto acumulado, casi el 70% se orientó para el gasto corriente y el 30% a los gastos de capital, la participación del gasto público del gobierno central con relación al PIB descendió desde un 24% hasta un 20% entre 1994 y 1997 respectivamente.

En términos absolutos gran parte del aumento se concentró en Salud, Educación con el 26% del gasto acumulado, 11% En SOPTRAVI, 30% en el Servicio de la Deuda y otro porcentaje del 10% en servicios centralizados que contemplan entre sus partidas fuertes las asignaciones para el FHIS, PRAF, pagos de beneficios sociales empleados públicos, gastos de mantenimientos y rentas de equipos entre otros. A pesar de las restricciones financieras y el enorme peso del servicio de la deuda se logran reducir el déficit fiscal neto respecto al PIB hasta un 3.1% en 1997 cumpliéndose de esa manera una política de racionalización y austeridad generándose ahorro que permitió apoyar el financiamiento parcial de las inversiones.

En enero 27 de 1998 toma el mando de la administración pública el Ingeniero Carlos Roberto Flores para manejar el país durante el período de 1998-2001. Sin embargo, a menos de un año del gobierno de Flores, el país se enfrenta al paso del Huracán Mitch que generó a criterio de la Organización de las Naciones Unidas el peor desastre natural en América Latina en los últimos 200 años, dejando un saldo de muerte, destrucción y desolación solo comparable con una guerra devastadora.

Según cifras oficiales se registraron 5,656 muertes, 8,058 personas desaparecidas 12, 272 personas heridas y 1.5 millones de damnificados. Conforme a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) los daños ascendieron al orden de US\$. 3,794 millones que representa el 70% del PIB y un costo de reposición que excede a los US\$ 5,000 millones (casi el 100% del PIB), estimándose una regresividad en las proyecciones de la estrategia de gobierno relativa al crecimiento del producto el cual cayó hasta -1.9 en 1999.

Esta dramática situación cambió casi totalmente los objetivos que se habían emprendido desde principios del gobierno y lógicamente se revertieron las metas y objetivos plasmadas en la “Nueva Agenda” (Programa de Gobierno) para dar paso a la ejecución del Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional, (PMRTN) con el propósito de procurar un desarrollo sostenible con temas claves como: La mitigación de la pobreza, el manejo sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de la participación democrática. Los objetivos del PMRTN que va mas allá de un período de gobierno contemplaban en sus objetivos rehabilitar y dinamizar los sectores productivos, reponer y mejorar la infraestructura, rehabilitar y reformar los sectores sociales, fortalecer la el marco macroeconómico, un manejo eficiente y transparente de los recursos e institucionalizar un nuevo tipo de gestión de riesgos (ver PMRTN, Reunión Grupo de Estocolmo)

La “Nueva Agenda” del plan de gobierno no necesariamente quedó descartada en todos sus postulados, por ejemplo se pretendió asegurar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, redefinir funciones del Estado como ente facilitador y regulador del desarrollo. Garantizar la correcta administración de la justicia, la descentralización, protección a los grupos más vulnerables que no pueden insertarse rápida y plenamente a la economía del Estado, lucha contra la corrupción y la pobreza, estimulando la participación de la sociedad civil en el combate de este flagelo, gestionando recursos con la comunidad internacional.

En materia de política fiscal los temas focales continuaron siendo el mejoramiento y modernización de los sistemas recaudatorios de tributos, combatir la evasión y el contrabando. En el campo el gasto público reorientación del mismo hacia los sectores sociales y de apoyo al campo productivo, mantener un déficit fiscal prudente, incorporar todas las partidas

aisladas al presupuesto, establecer políticas de subsidios y modernizar la gestión presupuestaria para efectos de evaluación y seguimiento de programas, proyectos y políticas.

De acuerdo a la información disponible los niveles de ejecución general del presupuesto fueron superados mas allá del 100%, destacándose en 1998 entre otros el nivel de ejecución del Poder Legislativo, Judicial y el organismo electoral con 8, 7 y 4% respectivamente arriba de lo aprobado. Por su parte, el Poder Ejecutivo va a destacar los niveles de ejecución en la presidencia de la República, Industria y Comercio, SOPTRAVI, Trabajo, Cultura y Artes, Ministerio Público. En cambio los gastos dedicados al servicio de la deuda del despacho Presidencia y Defensa están por debajo del límite aprobado. Para el año 2001 casi todas las instituciones del Poder Ejecutivo y los demás Poderes del Estado continuaron con la tendencia evidenciada en 1998 con excepción fundamentalmente por su alta representatividad en el gasto de los servicios de la deuda, cuyo nivel de ejecución no llega ni al 80%, aspecto que se produce como consecuencia de las gestiones realizadas con el Club de Paris y con el grupo de Cooperantes G-8, actualmente G-15.

En ese marco, se aprobó una especie de congelamiento temporal del servicio de la deuda y reprogramación de la misma, al igual se dio inicio desde 1999 con todas aquellas

actividades que posibilitaran que Honduras sea beneficiario de la iniciativa de países altamente endeudados HIPC, se logró avanzar al punto de decisión con la participación del BCIE, el BM y del FMI, principalmente que permitió que el país recibiera alivios interinos para apoyar programas y proyectos sociales

y proyectos específicos incluidos en la ERP cuyo documento era vital que se aprobara por los organismos internacionales para optar a mayores recursos y lograr el punto de culminación que contempla entre otros aspectos la condonación de la deuda externa de aproximadamente de US\$.960.0 millones.

GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO 1998-2001
(En Millones de Lempiras)

INSTITUCION/AÑO	1998	1999	2000	2001	Acumul. 1998-2001	Aument. 1998-2001	Varia. %
Poder legislativo	190.6	270.6	360.9	440.3	1,262.4	249.7	231.0
Poder judicial	322.1	369.2	431.6	474.3	1,597.2	152.2	147.3
Organismo Electoral	156.2	115.9	206.4	393.9	872.4	237.7	252.2
Poder Ejecutivo	14,963.1	17,183.2	21,757.2	24,839.9	78,743.4	9,876.8	166.0
Presidencia de la Repub.	199.0	178.2	201.0	295.7	873.9	96.7	148.6
Gobernacion y Justicia	146.6	95.9	189.4	276.7	708.6	130.1	188.7
Educación	2,614.6	3,464.7	4,692.6	5,860.7	16,632.6	3,246.1	224.2
Salud	1,234.4	1,823.0	2,746.1	3,043.8	8,847.3	1,809.4	246.6
Seguridad		553.7	904.6	976.9	2,435.2	976.9	
Despacho Presidencial	20.5	36.8	42.4	102.1	201.8	81.6	498.0
Relaciones Exteriores	142.9	203.0	273.0	266.7	885.6	123.8	186.6
Defensa Nacional	427.4	511.1	662.1	839.1	2,439.7	411.7	196.3
Finanzas	235.6	328.7	358.2	387.1	1,309.6	151.5	164.3
Industria y Comercio	93.9	296.9	86.3	134.2	611.3	40.3	142.9
SOPTRAVI	1,317.8	1,412.2	2,043.8	1,824.8	6,598.6	507.0	138.5
Trabajo y Seguridad Social	127.6	139.1	160.9	193.7	621.3	66.1	151.8
Agricultura y Ganaderia	439.2	552.0	935.5	1,045.8	2,972.5	606.6	238.1
Recursos Natural. y Ambi.	359.0	404.3	349.6	161.3	1,274.2	(197.7)	44.9
Cultura Artes y Deportes	45.6	82.8	97.3	113.3	339.0	67.7	248.5
Turismo		138.8	112.6	132.4	383.8	132.4	
Ministerio Público	167.2	162.2	170.4	225.6	725.4	58.4	134.9
Procura Gral. De la Repúb.	17.2	21.2	33.8	47.1	119.3	29.9	273.8
Deuda Pública	3,867.2	3,098.4	3,018.2	2,748.3	12,732.1	(1,118.9)	71.1
Servicios Centralizados	3,507.4	3,680.2	4,679.4	6,164.6	18,031.6	2,657.2	175.8
TOTAL GENERAL	15,632.0	17,938.9	22,756.1	26,148.4	82,475.4	10,516.4	167.3

Fuente en base a datos de presupuesto SEFIN

Con relación al gasto público de ese período presidencial se alcanzó entre 1998 y el 2001 un monto de L. 82,475.4 millones, acusando una tasa de crecimiento de 167.3% o sea 67.3% arriba de lo inicial de 1998. Del volumen global el 63% se designó para el gasto corriente y el 37% para gastos de capital. Es de hacer notar que se presenta una diferencia en estructura de la distribución del gasto durante ese período reduciéndose la participación del gasto corriente y fortalecimiento las asignaciones para el gasto de capital específicamente de la infraestructura económica y social, en respuesta a los desastres del Mitch.

El mayor nivel de gastos acumulados fue concentrado en un 44.3% en apoyo a los sectores sociales con el 31% y sectores productivos e infraestructura con el 13.3%. Hay que hacer notar que una gran parte de proyectos de rehabilitación y reconstrucción fueron realizados directamente con los cooperantes. Tuvo una fuerte presencia en la estructura del gasto acumulado el servicio a la deuda y los gastos manejados por el Poder Ejecutivo dentro de los cuales se contemplan erogaciones para el FHIS, el PRAF que tienen volúmenes amplios de inversiones especialmente en los aspectos sociales y contribución al ingreso familiar para el mantenimiento de niños y niñas en las escuelas, seguridad alimentaria, apoyo a grupos étnicos, a la mujer en actividades productivas y grupos de la tercera edad. La participación del gasto público del gobierno central, con relación al PIB pasó de un 22% en el 98 a 26.4% en el 2001.

En síntesis se puede argumentar que la a demanda social, los problemas del sector exportador en cuanto a volumen y precio de los principales productos, el aceleramiento de los precios en combustibles, la presión de los organismos internacionales y de los grupos organizados (especialmente maestros y médicos) y sectores productivos fueron temas que permitieron que existiera una aceleración del gasto y una contracción del ingreso de tal forma que se impulso el crecimiento del déficit fiscal.

Al inicio del nuevo milenio entra un nuevo gobierno para el período 2002-2006 (hasta el 27 de enero del 2006) bajo la responsabilidad del Licenciado Ricardo Maduro J. cuya estrategia o plataforma de política social se estima dar continuidad a los principios de Estocolmo para la transformación nacional que centra su atención en: Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, reconstruir y transformar el país sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad, Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización con la activa participación de la sociedad civil, promover el respeto a los derechos humanos como objetivo permanente, coordinar los esfuerzos de los cooperantes guiados por las prioridades de los países receptores e intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa.

Complementario a esos principios fundamentales se impulsa la ERP que tiene como objetivo fundamental reducir la pobreza de manera significativa

y sostenible basado en gran medida en el desarrollo de las condiciones que permitan un crecimiento económico acelerado y en procurar la equidad social mediante un mayor acceso de los pobres a los factores de producción incluyendo el desarrollo del capital humano y de redes de seguridad social.

A ambos documentos se les agrega los aspectos contemplados en la propuesta “Mi compromiso Contigo” que apunta hacia aspectos de seguridad, democracia, control de la corrupción política exterior y desarrollo humano. Asimismo los principios orientadores del plan de gobierno, período 2002-2006 centran su atención en el combate a la pobreza con una visión de largo plazo, desarrollo centrado en la persona humana, participación de todos los sectores, transparencia y formulación del presupuesto con base a prioridades del plan. Como se puede apreciar el actual gobierno esta totalmente reforzado con una serie de principios y prioridades empero el Presidente de la República sin subestimar el contexto cualitativo de principios encarna su atención prioritaria a la educación, la salud, la seguridad, y vivienda. (Ver Plan de Gobierno 2002-2006 Un compromiso para Honduras).

Las políticas en el campo de las finanzas públicas del gobierno en análisis han focalizado su atención en dos aspectos cruciales por un lado la aprobación de tres reformas fiscales que tienen como justificación mayores recaudaciones de tributo,

mejoramiento de la gestión tributaria, control del contrabando, elusión y evasión fiscal y por el otro lado una fuerte contracción en el gasto corriente centrándose el análisis especialmente en las asignaciones para sueldos y salarios de grupos sociales organizados, “disminución”, congelamiento y eliminación de plazas del sector público y en general procurar una racionalización y reducción del consumo público a efecto de fomentar el ahorro interno que permita garantizar las contrapartes de los programas y proyectos y de tener o reducir los niveles de déficit fiscales encontrados. Al respecto el nuevo gobierno da inicio a la aplicación de las reformas que

GOBIERNO CENTRAL: EVOLUCION DEL PRESUPUESTO 2002-2004
(En Millones de Lempiras)

INSTITUCION/AÑO	EJECUTADO		Aprob.	Acumul.	Aument.	Variac.
	2002	2003*1	2004	2002-2004	2002-2004	%
Poder legislativo	395.8	512.8	470.9	1,379.5	75.1	119.0
Poder judicial	599.2	668.7	789.3	2,057.2	190.1	131.7
Organismo Electoral	295.9	220.0	159.5	675.4	(136.4)	53.9
Poder Ejecutivo	24,844.9	26,809.1	33,100.7	84,754.7	8,255.8	133.2
Presidencia de la Repub.	301.4	372.5	400.4	1,074.3	99.0	132.8
Gobernacion y Justicia	269.8	713.2	804.6	1,787.6	534.8	298.2
Educación	6,601.9	8,685.5	9,657.6	24,945.0	3,055.7	146.3
Salud	3,220.1	4,015.1	4,844.4	12,079.6	1,624.3	150.4
Seguridad	1,094.5	1,190.2	1,133.5	3,418.2	39.0	103.6
Despacho Presidencial	175.6	222.4	370.8	768.8	195.2	211.2
Relaciones Exteriores	277.4	321.2	309.8	908.4	32.4	111.7
Defensa Nacional	900.3	1,228.2	928.4	3,056.9	28.1	103.1
Finanzas	485.8	809.0	1,165.1	2,459.9	679.3	239.8
Industria y Comercio	77.8	103.6	118.2	299.6	40.4	151.9
SOPTRAVI	2,061.2	2,281.1	2,331.7	6,674.0	270.5	113.1
Trabajo y Seguridad Social	186.9	247.0	244.4	678.3	57.5	130.8
Agricultura y Ganaderia	1,111.2	1,228.1	1,347.0	3,686.3	235.8	121.2
Recursos Natural. y Ambi.	393.6	424.5	740.0	1,558.1	346.4	188.0
Cultura Artes y Deportes	91.8	106.5	91.6	289.9	(0.2)	99.8
Turismo	152.5	116.8	201.0	470.3	48.5	131.8
Ministerio Público	308.9	308.2	308.0	925.1	(0.9)	99.7
Procura Gral. De la Repúb.	40.2	38.6	35.2	114.0	(5.0)	87.6
Deuda Pública	3,011.9	3,479.1	6,237.3	12,728.3	3,225.4	207.1
Servicios Centralizados	4,082.1	918.3	1,831.7	6,832.1	(2,250.4)	44.9
TOTAL GENERAL	26,135.8	28,210.6	34,520.4	88,866.8	8,384.6	132.1

Fuente : Enbase a datos de Presupuesto de la SEFIN

fueron aprobadas en el Congreso Nacional como punto básico para lograr un acuerdo con el FMI y el BM, de tal manera que la firma de la carta de intenciones, sea el mecanismo que garantice el pasaporte para el afloramiento de recursos frescos dirigidos a los programas y proyectos de la ERP, así como acordar la reprogramación de la deuda en el marco del Club de Paris y alcanzar el punto de culminación en el ámbito de la Iniciativa HIPC.

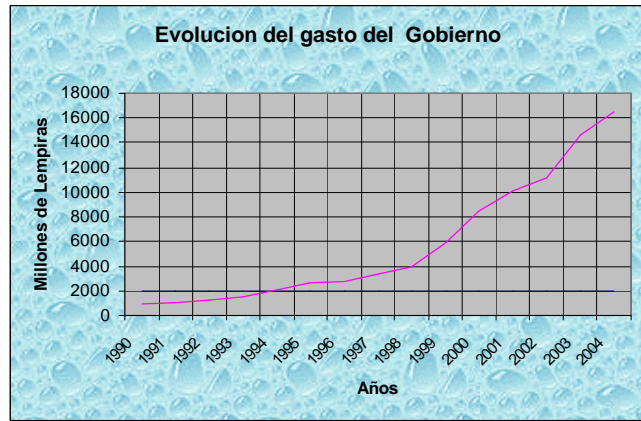
Es preciso aclarar que estos recursos serán extraídos de las partidas del servicio de la deuda que hayan sido acordadas con los cooperantes, es decir en lugar de pagar en dólares a los cooperantes estos recursos se traducirán en lempiras, para el financiamiento de los programas y proyectos de la ERP, o sea que va a ser un gran esfuerzo del país en la generación de sus propios ingresos, para esos efectos y deberá tener sumo cuidado que los mismos no tengan impactos impresionantes en el alza de precios. El presupuesto de ingresos corrientes, del 2004 será modificado para incluir los impuestos de importación de petróleo, que fueron considerados en el presupuesto original y esta relacionado con la legislación aduanera de la región.

Los niveles de ejecución promedios en el milenio 2002-2003 no han alcanzado superar las asignaciones aprobadas, esto no significa lograr eficiencia y eficacia probablemente los problemas restrictivos de financiamientos han detenido la ejecución de programas y proyectos, así como las pláticas con los grupos organizados han estado latentes en el proceso de ejecución presupuestaria, etapa no concluida, como también no se han proporcionando los incrementos a los empleados públicos, sé esta asumiendo que cualquier incremento deberá responder a prioridades y los porcentajes no pueden ir mas allá de los índices de precios oficiales, ya lo señala el documento de la carta de intenciones firmada con el FMI.

En los primeros dos años de gobierno el volumen de gastos suma la cantidad de Lps. 55,117.8 millones, registrando un crecimiento de 108% (2002=100) al igual que el gobierno precedente el 70% estaría destinado al gasto corriente y la diferencia al gasto de capital. La participación del gasto en el PIB fue de alrededor del 23% en el año 2002. Sin embargo, si consideramos que el presupuesto aprobado para el año 2004 se gasta en su totalidad el nivel llegaría a Lps. 88,856.8 millones y la tasa de crecimiento se estaría colocando en 132%, concentrándose especialmente en: el 47.3% en los sectores de salud y educación, el 6.4% en defensa y seguridad, alrededor del 13% en apoyo a la producción e infraestructura, el 3.8% para el Poder Legislativo y Judicial, continuando la presión del servicio de la deuda con el 14% pero también se presenta erogaciones importantes en la Presidencia de la República, Despacho Presidencial y Gobernación y Justicia.

Varias secretarías de Estado superan el 100% de la tasa de crecimiento.

Algunas de las conclusiones generales respecto a la gestión del gobierno del período de análisis responden esencialmente a los impulsos que se están dando en materia de seguridad ciudadana, los gastos en el sector social no obstante, la falta de acuerdos con los grupos organizados



especialmente en el sector educativo, alza constante de los derivados del petróleo y la finalización de las gestiones en la firma de la carta de intenciones, que establece nuevas restricciones en el gasto público, su control, racionalización y más que toda reducción del mismo, promoviendo actividades vinculados al concesionamiento y privatización de algunos servicios públicos estratégicos que ya han comenzado. La grafica presenta la tendencia general del gasto. La grafica anterior demuestra la evolución del gasto del gobierno en toda la década y a principios del nuevo milenio, la conclusión general, que se puede extraer de ese comportamiento es que su tendencia es de carácter exponencial lo que significa, que gran parte de las medidas y políticas de contención del gasto, no han sido aplicadas plenamente.

6.1.2. Estructura Porcentual del Gasto Institucional

Con el propósito de ofrecer un panorama general sobre la estructura del gasto durante la década y a principios del nuevo milenio se presenta el siguiente cuadro sintetizado a nivel de los Poderes del Estado y de las instituciones del Gobierno donde se puede observar la concentración porcentual del gasto público a lo largo del período de análisis. Quedando claro que el problema de la deuda pública merece una total atención y repensar sobre

HONDURAS: GOBIERNO CENTRAL ESTRUCTURA DEL GASTO
(En Porcientos)

INSTITUCION/AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Poder legislativo	0.9	1.2	1.2	1.0	1.1	1.2	1.2	1.3	1.2	1.5	1.6	1.7	1.5	1.8	1.4
Poder judicial	0.8	0.8	0.6	0.9	0.9	1.3	1.9	1.9	2.1	2.1	1.9	1.8	2.3	2.4	2.3
Organismo Electoral	0.6	0.7	0.8	1.1	0.5	0.6	1.3	2.2	1.0	0.6	0.9	1.5	1.1	0.8	0.5
Poder Ejecutivo	97.7	97.3	97.3	97.1	97.4	96.9	95.6	94.6	95.7	95.8	95.6	95.0	95.1	95.0	95.9
Presidencia de la Repub.	0.6	1.2	1.1	1.0	0.9	0.9	0.9	1.3	1.0	0.9	1.1	1.2	1.3	1.2	1.2
Gobernacion y Justicia	1.0	1.5	2.1	2.2	4.3	2.9	1.3	1.1	0.9	0.5	0.8	1.1	1.0	2.5	2.3
Educación	16.0	17.6	15.3	14.6	15.4	16.6	16.1	15.7	16.7	19.3	20.6	22.4	25.3	30.8	28.0
Salud	10.3	10.8	9.2	8.4	9.7	12.2	10.0	8.1	7.9	10.2	12.1	11.6	12.3	14.2	14.0
Seguridad								0.0	0.0		3.1	4.0	3.7	4.2	4.2
Despacho Presidencial								0.1	0.1	0.2	0.2	0.4	0.7	0.8	1.1
Relaciones Exteriores	1.0	1.5	1.3	1.3	1.4	1.3	1.4	1.2	0.9	1.1	1.2	1.0	1.1	1.1	0.9
Defensa Nacional	7.8	7.6	5.6	4.2	4.1	4.0	3.6	3.9	2.7	2.8	2.9	3.2	3.4	4.4	2.7
Finanzas	1.4	1.6	1.4	1.3	1.4	1.6	1.9	2.1	1.5	1.8	1.6	1.5	1.9	2.9	3.4
Industria y Comercio	0.8	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4	0.4	0.7	0.6	1.7	0.4	0.5	0.3	0.4	0.3
SOPTRAVI	6.9	11.9	16.1	20.0	14.1	10.8	10.7	10.5	8.4	7.9	9.0	7.0	7.9	8.1	6.8
Trabajo y Seguridad Social	1.0	1.2	1.0	0.9	0.9	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.9	0.7
Agricultura y Ganaderia	3.4	3.3	2.5	2.6	3.4	3.7	4.4	1.9	2.8	3.1	4.1	4.0	4.3	4.4	3.9
Recursos Natural. y Ambi.	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	2.2	2.3	2.3	1.5	0.6	1.5	1.5	2.1
Cultura Artes y Deportes	-	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.2	0.3	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3
Turismo	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.5	0.5	0.6	0.4	0.6
Ministerio Público	-	0.0	0.0	0.0	0.7	0.9	1.0	1.0	1.1	0.9	0.7	0.9	1.2	1.1	0.9
Procura Gral. De la Repúb	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1
Deuda Pública	37.6	25.3	31.7	27.9	33.0	31.1	27.3	28.9	24.7	17.3	13.3	10.5	11.5	12.3	18.1
Servicios Centralizados	8.9	12.6	8.6	11.1	6.9	8.8	14.9	15.4	22.4	20.5	20.6	23.6	15.6	3.3	5.3
Planif., Coord y Presup.	0.6	0.5	0.4	0.6	0.3	0.5	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cultura y Turismo	0.2	0.2	0.3	0.3	0.0	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL GENERAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: En base a datos de SEFIN

nuevas estrategias de políticas económicas en torno al proceso de endeudamiento. También se puede apreciar que el Poder Ejecutivo viene absorbiendo en promedio el 95% del gasto total, el 4% para el Poder Legislativo y Judicial y el 1% para el organismo electoral. En las instituciones del poder Ejecutivo destacan con casi un tercio del gasto los sectores sociales (educación y salud), de igual manera infraestructura y los de apoyo a la producción vienen representando aproximadamente un 14% en promedio. Va adquiriendo importancia particularmente desde 1999 los gastos dedicados a seguridad y los de turismo.

6.2. Nivel Funcional

6.2.1. Estructura Funcional del Gasto Público

Desde el punto de vista de la clasificación funcional del gasto público cuya filosofía presupuestal se basa en los diferentes rumbos que se le dan al presupuesto para la gama de actividades que desempeña el Estado, a través del gobierno en sectores vinculados a las estrategias de gobierno y a las políticas de corto y mediano plazo. La estructura funcional de Honduras descansa en los gastos dirigidos al

asuntos de gobierno por medio de instituciones públicas y Poderes del Estado incluidos en la administración gubernamental, cuyas funciones son exclusivamente de gestión administrativa, formulación y aplicación de leyes, conducción de la política externa e interna, la Dirección Ejecutiva de Gobierno y el manejo de la Hacienda Pública. Por otra parte, se tienen gastos destinados a los servicios de defensa y seguridad el de fortalecimiento a los sectores sociales, de apoyo a la producción, clasificados como servicios económicos y los gastos en deuda pública correspondientes a intereses más el pago de principal.

HONDURAS : ESTRUCTURA DE LA CLASIFICACION FUNCIONAL
(POR CIENTOS)

DESCRIPCION	1990	1993	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	15.9	20.5	26.3	30.4	29.8	33.9	28.4	17.1	18.1
Legislativa	0.9	1.0	1.2	1.5	1.6	1.7	1.5	1.8	1.4
Judicial	0.8	0.9	1.9	2.1	1.9	1.8	2.3	2.4	2.3
Dirección Superior Ejecutiva	0.6	1.0	0.9	1.0	1.1	1.5	1.9	2.1	2.3
Relaciones Exteriores	1.0	1.3	1.4	1.1	1.2	1.0	1.1	1.1	0.9
Relaciones Interiores	1.0	2.2	1.3	0.5	0.8	1.1	1.0	2.5	2.3
Administración Fiscal	1.4	1.3	1.9	1.8	1.6	1.5	1.9	2.9	3.4
Administración Gubernamental sin Discriminar	10.1	12.9	17.8	22.4	21.6	25.3	16.7	4.3	5.5
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	7.8	4.2	3.6	5.9	6.9	6.9	7.6	8.6	6.0
Defensa	7.6	3.7	2.6	2.8	2.9	3.2	3.4	4.4	2.7
Seguridad Interna	0.2	0.6	1.0	3.1	4.0	3.7	4.2	4.2	3.3
SERVICIOS SOCIALES	27.7	27.4	28.9	31.5	34.8	36.1	38.9	47.4	44.1
Salud Pública	10.3	8.4	10.0	10.2	12.1	11.6	12.3	14.2	14.0
Educación y Cultura	16.2	14.9	16.3	19.8	21.0	22.8	25.7	31.2	28.3
Vivienda y Urbanización	0.1	3.2	1.8	0.8	1.0	1.0	1.2	1.1	1.1
Trabajo	1.0	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.9	0.7
SERVICIOS ECONOMICOS	11.1	19.9	13.8	14.8	15.2	12.6	14.6	14.6	13.7
Energía	-	1.2	-	-	0.0	-	-	-	-
Minería	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-
Transporte y Almacenaje	6.0	12.2	8.2	4.8	8.0	7.0	7.9	7.9	6.8
Ecología y Medio Ambiente	0.1	0.1	0.1	1.6	1.5	0.6	1.5	1.5	2.1
Agricultura, Ganadería y Pesca	1.3	0.8	0.5	3.1	4.1	4.0	4.3	4.4	3.9
Industria, Comercio y Turismo	0.9	0.5	0.4	2.4	0.9	1.0	0.9	0.8	0.9
Servicios Económicos sin Discriminar	2.8	5.2	4.5	3.0	0.7	-	-	-	-
DEUDA PUBLICA, INTERESES Y GASTOS	37.6	27.9	27.3	17.3	13.3	10.5	11.5	12.3	18.1
Deuda Pública, Intereses y Gastos	37.6	27.9	27.3	17.3	13.3	10.5	11.5	12.3	18.1
TOTAL GENERAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente : En base a datos de la SEFIN
Nota: Del año 2000 al 2004 son cifras preliminares

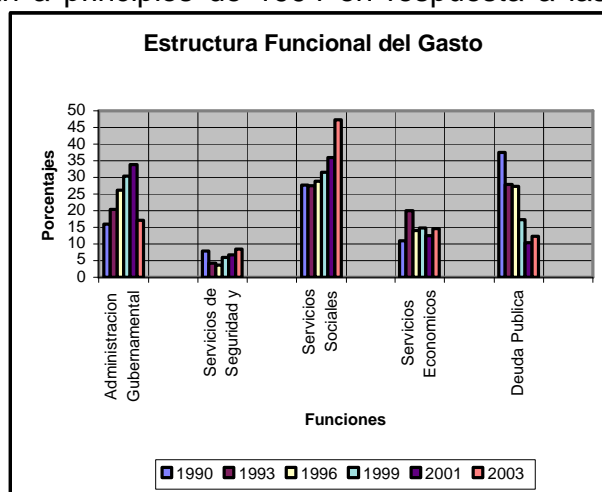
De acuerdo, al comportamiento registrado en la clasificación el gasto público, en la última década se puede manifestar que las administraciones de gobierno, no han profundizado en el análisis de cada uno de estos sectores para una efectiva distribución del gasto y los efectos e impactos que se debían esperar, bajo un esquema de seguimiento y monitoreo, que rinda informes oportunos y confiables sobre los costos y los beneficios de las erogaciones fiscales, así como de la magnitud de beneficiarios, la tendencia de los indicadores básicos en materia de productividad de la burocracia pública, de indicadores en salud, educación, de infraestructura, Así como, lo relacionado con el manejo de la deuda.

Se trata entonces de definir modelos alternativos que persigan la eficiencia y eficacia del gasto público, y que cada una de las entidades que reciben las asignaciones respondan a la estrategia de gobierno. Ha quedado evidenciado que durante la década de los 90 independientemente del crecimiento del gasto público, los resultados no fueron suficientes en comparación con las grandes necesidades demandadas por la mayoría de la población caracterizada como vulnerable, registrándose incrementos importantes en los niveles de pobreza.

El análisis que en esta oportunidad se presenta comprende solamente una pequeña radiografía de los niveles agregados del gasto en términos porcentuales, conforme a la metodología de la clasificación funcional. En tal sentido, el núcleo de la administración gubernamental cuyas acciones ya se han indicado en párrafos anteriores, ha tenido una fuerte presencia en las asignaciones presupuestarias, pasando de aproximadamente 16% en 1990 hasta un 34% en el año 2001, es decir, que casi se asemejaba su absorción presupuestaria con las erogaciones elegidas para los sectores sociales, los cuales pasaron de un 28% en 1990 al 36% en el año 2001. Esto quiere decir que en el año de 1990 la administración gubernamental representaba el 57% de la asignación para los sectores sociales.

En 1993 alcanzó el 77% 1996 el 91%, y en el año 2001 el 94%. Por ello, es que se hace necesario la reflexión para efectuar una asignación más ordenada y eficiente del gasto público. En otro extremo se revela que los gastos en deuda pública en 1990 fueron aproximadamente el 38% del gasto total bajando en 1993 por razones de gestión de deuda y algunas condonaciones logradas en los primeros años de la década bajó al 28%, manteniéndose hasta 1996 y caer aun más abruptamente en el año 2001 a alrededor del 11% debido a las gestiones que se emprendieron en el marco del Club de Paris, los alivios originados en el contexto de la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC) y los retrasos que se produjeron como resultado de la incapacidad del país de hacerle frente al servicio de la deuda.

La presencia de los gastos en defensa y seguridad, que en 1990 representaron casi el 8% declinan a principios de 1994 en respuesta a las políticas de desmilitarización, es decir que se consideró que una vez terminado los problemas del área Centroamericana el ejército debería de jugar otro papel . De tal manera que a finales de 1996 los gastos en Defensa llegan al 3.6% y caen hasta 2.9% en el año 2000. Contrario sensu a partir de 1999 con las reformas del Estado se da un fuerte impulso a los aspectos de la seguridad, el cual representó 3.1% del gasto global del gobierno, el mismo se acelera desde principios del año 2001 como consecuencia de declarar prioridad nacional la seguridad a efecto de combatir la delincuencia de los grupos antisociales y el narcotráfico; entre los años del 2001 al 2003 la absorción presupuestal de seguridad pasa de 3.2% a 4.4% respectivamente. Cabe hacer notar que los gastos orientados para defensa y seguridad representan una relación de alrededor del 20% de aquellos que se destinan a los sectores sociales.



En síntesis durante la década, pese a las reformas y modernización del Estado que acarrea consigo una reducción y racionalización del gasto público, no fue posible alcanzar las metas esperadas, cayéndose en una débil disciplina fiscal con una fuerte presión del consumo público del gobierno en desmedro de la inversión, pese a las políticas de reducción de personal, un cuasi congelamiento salarial y el despido de empleados públicos.

VII UNA MIRADA AL PRESUPUESTO DEL 2004.

La elaboración y aprobación del presupuesto ha tenido por largos años procesos definidos, que generalmente inician con una “evaluación” cuantitativa de las cantidades aprobadas o modificadas respecto a las cifras ejecutadas, verificando en cierta medida que niveles de ejecución se alcanzaron en el año precedente. Esa acción y análisis global de ingresos – gastos corrientes, ahorro y déficit consiste en : $(Y_{cte} - G_{cte} = A_{cte} - G_{ki} = D)$. La determinación del déficit global se calcula por medio de la siguiente formula: $Y_{cte} - G_{total} = D_{bruto}$. El déficit neto resulta de restar la amortización de la deuda al gasto total.

Al inicio del proceso presupuestario, se analizan los compromisos fijos, nuevos programas o proyectos, gastos variables que permiten definir techos específicos de gastos en función de los ingresos. Se considera que se observa el comportamiento de variables fiscales sobre el producto interno bruto con el propósito de verificar la participación del gasto, ingreso en el producto, la presión fiscal (que es la relación de los ingresos tributarios sobre el PIB) y parámetros del déficit fiscal. Las instituciones del gobierno reciben techos presupuestarios globales para que acomoden sus demandas a esos límites. En el proceso se dan una serie de análisis, discusiones que conllevan a las aprobaciones por parte del ejecutivo en Consejo de Ministros y posterior aprobación por parte del Congreso Nacional. Se entiende que existen grados de coordinación entre actores técnicos y políticos, que hay interés de los demandantes y de los agentes decisorios del presupuesto, particularmente representantes de los departamentos que proponen incorporaciones de asignaciones en torno a programas y proyectos de sus comunidades y ayudas puntuales para actividades comunitarias.

En lo relativo a la planificación de corto plazo, se puede señalar que el presupuesto no responde de manera generalizada a las metas y objetivos de los planes operativos, ni mucho menos de una visión de mediano y largo plazo. Todas las acciones del proceso presupuestario se evacúan dentro de un esquema dual financiero-presupuestario, con el fin de lograr un “balance” entre ingresos y gastos y mantenerse los porcentajes de déficit fiscal generalmente acordados con los OFI’s, descuidando de alguna manera las fuertes demandas sociales. El financiamiento del déficit secularmente ha presentado una alta dependencia del endeudamiento externo, el cual no resulta ser malo si se utilizara en programas y proyectos rentables desde el punto de vista financiero y social, asimismo, ha tenido importancia significativa las donaciones externas de organismos y de gobiernos, así como la emisión de títulos valores que vienen a acrecentar el endeudamiento interno del país.

De igual manera persiste el auxilio financiero por parte de instituciones o agencias empresariales del Sector Público, que transfieren parte de sus utilidades para cubrir coyunturas financieras del gobierno, pero que las mismas aparentemente se han convertido en problemas estructurales del financiamiento. Quedaría por saber si una vez que dichas

HONDURAS: PRESUPUESTOS COMPARATIVOS

(En Millones de Lempiras)

CONCEPTOS	2003	%	2004	%	Cambios	
					absoluto	relativo
Poder Legislativo	456.0	1.4	470.0	1.4	14.0	3.1
Poder Judicial	660.0	2.0	789.3	2.3	129.3	19.6
Organismo Electoral	210.0	0.6	159.3	0.5	(50.7)	-24.1
Poder Ejecutivo	31,618.1	96.0	33,101.6	95.9	1,483.5	4.7
					-	
TOTAL	32,944.1	100.0	34,520.2	100.0	1,576.1	4.8

Fuente: La GACETA de cada año

empresas

materialmente rentables sean privatizadas parcial o totalmente, se garantizaría o compensaría el financiamiento por la vía tributaria de impuestos directos o indirectos, que las empresas compradoras de los bienes del Estado estarían pagando. Sin embargo, si no hacen esfuerzos para modificar el aparato productivo el país no podrá bajo su estructura económica avanzar hacia un crecimiento económico acelerado, sostenible y equitativo, sin lograr estos objetivos, cambiar estos esquemas de financiamiento, sería una utopía por parte del gobierno reducir drásticamente dicha dependencia. Un idealismo técnico y de cobertura social sería si en las deliberaciones presupuestales se diera espacios para una planificación participativa de la sociedad civil en toda su dimensión.

En los actuales momentos de crisis los presupuestos tienen que ser estructurados tomando consideraciones anteriores, pero no solo deben reflejar acciones de política económica y social para un corto plazo, sino auxiliarse de la “estrategia de país” de mediano y largo plazo balanceando los ingredientes financieros y las demandas sociales, lamentablemente estos cambios requieren amplias discusiones pero en los actuales momentos es una dura realidad.

Para el ejercicio fiscal 2004 el Congreso Nacional de la República aprobó el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República casi en igual límites y estructuras que el Poder Ejecutivo había enviado en la segunda quincena del mes de septiembre, en atención a lo establecido en la constitución de la República.

En esta oportunidad también fueron incluidos para su aprobación los presupuestos de los organismos descentralizados y desconcentrados conformados por Empresas Públicas No Financieras, Empresas Financieras, Institutos Públicos de Servicio y Órganos Desconcentrados tales como, FHIS, PRAF, CONATEL, DEI, etc. No obstante, en este análisis descriptivo se puntualizara básicamente en los montos aprobados para los tres Poderes del Estado, lo que comúnmente denominamos Gobierno Central (Poder Legislativo, Poder Judicial, Organismo Electoral y Poder Ejecutivo este último compuesto por las diversas Secretarías de Estado). En la tabla de arriba se presenta el presupuesto sintetizado.

Del mismo modo, se desprende que los mayores aumentos absolutos esta concentrados en el Poder Judicial con una tasa de crecimiento de 19.6% que significa un incremento de Lps. 129.3 millones, absorbiendo el 2.3% del presupuesto total. El Poder Ejecutivo presenta un aumento del 4.7 % que en términos absolutos equivale a Lps. 1,483.5 millones y participando con el 95.9%. En cambio para el organismo electoral se evidencia un decremento absoluto y relativo, por tal razón, según la información de su presidente divulgada en los diarios del país, el presupuesto aprobado resulta insuficiente para cubrir los gastos operativos de la institución.

En el 2003 la distribución según la naturaleza del gasto (Corriente, de Capital y Amortización de la Deuda) fue de el 65.6% para el gasto corriente, el 24.4% gasto de capital, y el 10% restante, para amortización de la deuda. Para 2004 la orientación del gasto es de 65.6% para el gasto corriente, 22.2% para gasto de capital y el 12.2% para cubrir amortización de la deuda pública. Desde el punto de vista de la clasificación funcional el gasto de la administración gubernamental fue de 13%, el 6.1% para seguridad, 50% para servicios sociales, el 17% para la deuda. Para 2004 la administración absorberá el 10.3%, seguridad mantendrá su porcentaje y el gasto social será similar al del año anterior y la deuda subirá ligeramente alcanzando un 18%, lo cual puede obedecer a vencimientos no considerados en el plan de condonación y pago de la deuda interna.

Lo medular del presupuesto para el 2004 con relación al del 2003, es básicamente el mantenimiento de montos similares de ingresos corrientes en ese bienio, registrando CERO tasa de crecimiento. En la parte de ingresos tributarios apenas se reflejó incrementos alrededor de Lps. 100.0 millones, en cambio, los ingresos no tributarios caen en 2004 con respecto al 2003 en casi Lps. 400.0 millones, al respecto vale hacer notar que las estimaciones por concepto de impuestos del petróleo no fueron incluidas, dado que se esperaba que el congreso aprobara ciertas reformas sobre ese impuesto lo cual estaría modificando el volumen de ingresos corrientes. Las transferencias provenientes de agencias productoras de bienes y servicios se incrementan en más de Lps. 300.0 millones, lo que significa que podría estarse limitando las expansiones de esos organismos con miras a su privatización o concesionamiento.

Otro aspecto que vale la pena resaltar, es la caída de los recursos de capital, especialmente de las donaciones de gobiernos e instituciones financieras de desarrollo internacional. En sentido contrario, aun se espera que se logren los beneficios provenientes de la ayuda HIPC y del Club de Paris, partidas que están sujetas a una serie de procesos para alcanzar el punto de culminación, sujeto al cumplimiento de ciertas condicionalidades incluidas en la Carta de Intenciones recientemente firmada con el FMI, se estima que el mayor alivio de la deuda tendrá efectos hasta el 2005. Por último, se espera liberar recursos de los préstamos externos, mismos que también tienen condicionalidades explícitas para su desembolso, además se ha incluido una fuerte partida de recursos de préstamos sectoriales, así como, se ha aumentado en casi Lps. 370.0 millones la emisión de títulos valores (Deuda Interna) en el 2004 con relación al 2003. En general el financiamiento del gasto por la vía de los ingresos de capital se encuentra en una etapa bastante delicada.

VIII. LA INVERSION PUBLICA

8.1 Visión Global de las Intervenciones de la Inversión.

La inversión pública tanto en el gobierno central como del sector público en general, esta conformada para efecto de este análisis por lo programas y proyectos de inversión bruta fija (construcciones de edificios, red vial, infraestructura, puertos, aeropuertos, alcantarillado, saneamiento básico, vivienda sistemas de riego, infraestructura en escuelas, centros de salud y compra de maquinaria y equipo), así como, las inversiones que contribuyen al fortalecimiento de los sectores sociales y productivos, o sea programas específicos que generalmente se clasifican como de desarrollo humano o acervo de capital humano, en los cuales existen también ejes transversales sobre la protección de los recursos naturales y ambiente

y de la equidad de género esta área últimamente ha sido, reforzada por la prioridad otorgada por el gobierno en atención a los compromisos en eventos

EVOLUCION DE LA INVERSION DEL GOBIERNO CENTRAL 1990-2003
(En Millones de lempías)

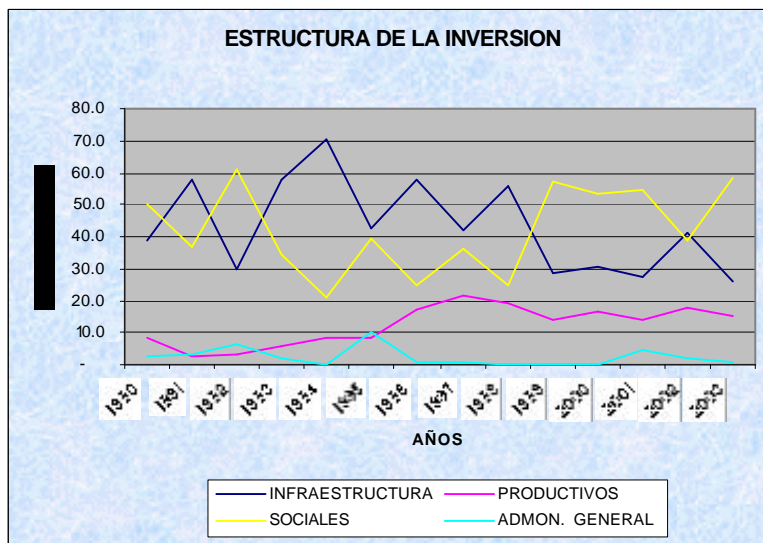
SECTOR SUBSECTOR	CIRAS EJECUTADAS													
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INFRAESTRUCTURA	1513	3450	7087	10780	8806	8177	10056	12941	12966	10475	14883	14487	14948	13077
TRANSPORTE	1513	3450	7087	10780	8806	8177	10056	12941	12966	10475	14883	14487	14948	13077
PRODUCTIVOS	323	127	169	666	1276	1816	3033	5348	4471	5156	8126	7443	6570	11227
AGROPECUARIO	308	114	145	543	1205	1746	2962	1075	1433	2460	5228	6298	5582	9112
TURISMO	15	13	24	123	67	69	59	55	62	653	659	491	772	348
MEDIA AMBIENTE						0.1	1.2	421.8	237.6	204.5	223.9	65.4	20.6	176.7
SOCIALES	2297	3289	5589	6623	4749	8831	10866	11747	9183	20743	26116	29131	14141	42919
SALUD	1651	1644	3197	3778	3227	4515	4054	2774	967	6454	8631	6549	5384	19804
EDUCACION	206	21.1	280	190	245	332	317	32.1	91.6	319.4	437.8	322.3	261.9	867.4
VIVIENDA	8.4	5.8	-	-	-	-	-	-	-	45.0	38.6	45.2	38.4	10.4
FROMODNSCOOL	36.6	167.6	211.2	265.5	117.7	384.4	649.7	865.2	730.0	1064.5	1572.0	1880.7	573.4	1433.7
ADMN GENERAL	107	175	356	228	27	2170	59	16.1				2205	67.7	302
TOTAL	4240	7341	13201	18297	14858	20854	24016	30197	26520	36376	49135	53276	36336	73525

Fuente: SEOPLAN y SEFIN en base a datos de cada institución
*Cifras aprobadas

mundiales.

Durante las décadas anteriores a la del 90, la atención de la inversión se centraba casi con exclusividad en el apoyo a la infraestructura económica, aspectos productivos y en menor medida a los programas y proyectos de inversión social. A partir de los 90 y en respuesta a los efectos negativos de los ajustes estructurales que sacudieron y que aún sacuden al país por sus severas medidas, se cambia la composición de la inversión, preferenciando, a los sectores sociales para contribuir de alguna manera al pago parcial de la deuda social, totalmente abultada por el descuido casi deliberado de los gobiernos y las debilidades del aparato productivo del país, por su alta dependencia de los procesos de comercialización y precios. Dicha cuestión pone de manifiesto las serias dificultades que enfrentara el país de cara a la consolidación de la globalización de los mercados y la competitividad para lo cual hace falta la modernización y reactivación del sector productivo apoyado por una sólida plataforma de la inversión social con énfasis en la educación y la capacitación.

Se subraya que las políticas de inversión, en la década de los 90, fueron dirigidas a impulsar y fortalecer financieramente gran parte de los programas y proyectos sociales, sin descuidar lógicamente lo relativo a la infraestructura económica y de apoyo a la producción, con miras a complementar las iniciativas de inversión del sector privado.



Casi paralelamente se promovieron y aplicaron políticas de concesionamiento y privatización total o parcial de algunos servicios públicos y fueron creciendo sucesivamente las políticas de inversión bajo la modalidad descentralizada, es decir una mayor participación de los gobiernos locales. Se puede argumentar que los cambios intrínsecos de cada una de las políticas en los diferentes gobiernos de la década de los 90 y el nuevo que asumió a principios del milenio, no difieren sustancialmente. Sin embargo, la capitalización acumulada de 5 décadas de vital importancia para el crecimiento y el desarrollo del país, se vieron opacados por los desastres del huracán Mitch que derrumbaron todos aquellos esfuerzos que se habían consolidado y estaban produciendo beneficios.

Cabe resaltar que la ejecución de la inversión pública complementada con programas especiales, han dado de alguna manera resultados importantes en la reducción de los índices de salud y educación, una mayor cobertura y acceso a esos servicios, una mejor integración del mercado interno, por las obras de la red vial, ejecución de programas especiales en apoyo a la producción en sectores altamente vulnerables, a través de programas de desarrollo rural integrado y de combate a la pobreza. En el cuadro anterior, se muestra la evolución de la inversión pública del gobierno central.

Pese a esa intensificación de esfuerzos aun quedan grandes desafíos y retos importantes que realizar para que el país se ubique en mejores estadios de desarrollo por ejemplo en el Índice de Desarrollo Humano se ubica en el 115 lugar a escala mundial (el informe del desarrollo humano para Honduras 2003 revela serias debilidades del país en el contexto social). De acuerdo al informe de avance y actualización de la ERP el porcentaje de pobreza medidos según ingresos al año 2002 fue de 56.2% a nivel urbano, 71.5% en el área rural y un promedio de 63.9% a nivel nacional, observándose ligeras reducciones bajo esta metodología con relación a 1992. No obstante, una gran parte de la población, se

encuentran bajo la línea de pobreza viviendo con un dólar al día y otras con dos dólares al día. Todavía hay grandes metas por alcanzar en materia de eficiencia y eficacia de los servicios sociales básicos, incluyendo el acceso y calidad. Se estima que si los lineamientos establecidos en la estrategia para la reducción de la pobreza impulsan promoverán el desarrollo económico y social de gran parte de la población.

8.2 Los Objetivos de la Inversión.

- ④ . Garantizar que la programación de la inversión pública, sea concordante con la ERP, el Plan de Gobierno y complemente las actividades del sector del sector privado.
- ④ Asignar los recursos para inversión pública que garanticen una rentabilidad económica y social aceptable.
- ④ Propiciar una mayor desconcentración de la inversión pública, para lograr mayor participación de la sociedad civil organizada en la ejecución de proyectos, incorporando áreas geográficas aisladas que han sido menos favorecidas con la inversión gubernamental, dentro de un marco de asignación eficiente y equilibrado de recursos.
- ④ Continuar modificando la estructura sectorial de la inversión, en favor de programas y proyectos de carácter social-productivo, enfatizando en los grupos de pobreza extrema y los beneficiarios de la inversión en desarrollo humano sostenible, sin descuidar el fortalecimiento de la infraestructura económica, como soporte para la inversión e integración de los mercados.
- ④ Garantizar la sostenibilidad de las inversiones y el cumplimiento de los compromisos de la contraparte de recursos establecidos en los convenios de financiamiento.

8.3 Los Lineamientos Generales de Inversión.

- ⊕ Los programas y proyectos a considerar en el programa de inversión pública PIP a incorporarse en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República, estarán orientados a fortalecer y mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales del país.
- ⊕ Todo nuevo programa y proyecto deberá evidenciar coherencia entre la estrategia de gobierno y las políticas sectoriales de Inversión, en el marco de la ERP y del Plan de Gobierno, el cumplimiento con los requisitos y procedimientos contemplados en la Ley Orgánica de Presupuesto, Banco

Central de Honduras y Crédito Público y las normas del sistema de inversión pública SISPU.

⊕ Los programas y proyectos tenderán al ahorro o generación de divisas, así como, ser productores de empleo de mano de obra en su fase de ejecución. En la etapa de operación los proyectos deberán ser auto sostenibles en términos de recuperación de costos de inversión y operación.

⊕ Orientarse prioritariamente a la inversión de infraestructura física, generación y transferencia de Tecnología de apoyo a los Sectores Productivos, Combate a la Pobreza y Desarrollo Humano, mitigación de desastres naturales, inversiones sociales en las áreas de salud, nutrición, educación, saneamiento básico y medio ambiente. Este proceso, debe efectuarse de forma descentralizada, propiciando la participación de los gobiernos locales y la sociedad civil Organizada.

⊕ Se dará prioridad a los proyectos financiados con recursos provenientes de donaciones o préstamos bajo condiciones concesionales aceptables para el país, que incluyan como mínimo 10 años de gracia, 30 años plazo para su amortización y una tasa de interés no mayor del 3%.

⊕ Proyectos cuyo financiamiento no comprometa más del 20% de recursos de contrapartida y que preferiblemente esta sea en especies y con ejecución de largo plazo.

⊕ Proyectos cuya ejecución preferiblemente no se realice en forma directa, sino con la participación del sector privado y la sociedad civil.

⊕ Todo nuevo proyecto que demande recursos nacionales o externos, deberá presentar a la Secretaria de Finanzas SEFIN, la información pertinente para el otorgamiento de la prioridad y posterior emisión del dictamen sobre la factibilidad económica necesaria, para la gestión y recomendación de recursos. En el caso de las municipalidades se aplicará lo dispuesto en la Ley de Crédito Público.

⊕ Fomentar y promover la inversión privada, nacional y del exterior, creando las condiciones favorables para su desarrollo, acompañado de un transparente proceso de privatización y concesión de bienes y servicios.

8.4 Las políticas de la Inversión.

🇳🇮 La Estrategia del país, contempla una serie de estímulos para la inversión, en la búsqueda de la canalización del ahorro interno en condiciones similares a

las que se generan en la región Centroamericana, asegurando así un clima a la inversión en igualdad de condiciones a las que existen en el resto del área.

La inversión, privilegiará la participación del sector privado, las municipalidades y la sociedad civil organizada, contemplándose además la participación directa de los organismos privados y países donantes en la búsqueda de la mayor transparencia posible en el uso de los recursos. En adición las ONG's y OPD's calificadas podrán ejecutar programas y proyectos, para lo cual se establecerá un sistema apropiado de seguimiento, monitoreo y evaluación a las intervenciones propuestas.

La política de inversión también pretende lograr una mayor coherencia entre la inversión y la capacidad de endeudamiento del país y que la misma responda a la estrategia de gobierno y la ERP, cuyo financiamiento depende del logro del punto de culminación en el marco de la iniciativa HIPC y las gestiones en el Club de Paris, sobre reprogramación y condonación de la deuda.

Finalmente, hay que destacar que el Estado prevé obtener mayores frutos del proceso de privatización y consecionamiento parcial o total de las empresas de servicios públicos, en perspectiva se pretende reducir las ineficiencias económicas generadas por la intervención directa en la actividad productiva, reduciendo su participación a un papel de facilitador y regulador de la economía, privilegiando el rol del sector privado, como determinante en el crecimiento de la actividad económica.

8.5 La inversión programada en la ERP

La estrategia para la reducción de la pobreza contempla seis áreas programáticas: 1) Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible, 2) Reduciendo la pobreza en zonas rurales, 3) Reduciendo la pobreza urbana, 4) Invirtiendo en capital humano, 5) Fortaleciendo la protección social para grupos específicos 6) Garantizando la sostenibilidad de la estrategia. De acuerdo al primer

informe de avance y actualización de estas áreas programáticas tienen un costo de US\$. 2,665.5 millones de los cuales el 40%

HONDURAS: PROGRAMACION DE LA INVERSION DE LA ERP
(En Millones de us\$)

COSTO POR AREA /AÑOS	2001	2002	2003	2004	2005	2006-15	Total	%
							2001-15	
a) Acelerando el Crecimi. Econo. Equitativo y Sostenible	0	6.8	5.7	5.7	5.6	0	23.8	0.9
b) Reduciendo la Pobreza en las Zonas Rurales	94.1	68.1	92.1	96.7	97.3	104.6	552.9	20.7
c) Reduciendo la Pobreza Urbana	77.7	73.6	57.8	59.5	59.1	117.3	445.0	16.7
d) Invirtiendo en Capital Humano	94.8	154.3	111.5	108.4	109.3	488.4	1,066.7	40.0
e) Fortaleciendo la Protección para Grupos Especificos	33.8	35.7	21.2	21.2	19.3	136.2	267.4	10.0
f) Garantizando la Estabilidad de la Estrategia	42.7	41.1	32.2	23.7	19.9	59.8	219.4	8.2
							-	0.0
Costo de los programas y proyectos	343.1	379.6	320.5	315.2	310.5	906.3	2,575.2	96.6
Operacionalización y Seguimiento (5%)	3.8	8.3	11.5	12	12.4	42.3	90.3	3.4
COSTO TOTAL	346.9	387.9	332	327.2	322.9	948.6	2,665.5	100

Fuente: ERP Primer Informe de Avance y actualización

se canalizara hacia la inversión en capital humano, el 40.4% para las áreas pendientes a reducir la pobreza en las áreas rurales y urbanas, el 10% para

protección social de grupos específicos el 9.1% para acelerar el crecimiento económico y garantizar la sostenibilidad de la ERP. Es de hacer notar que un 3.4% se utilizarán para la operacionalización y seguimiento de la misma. Los fondos que los cooperantes han entregado al país bajo la modalidad de alivio interino suman US\$. 95.8 millones entre 2000 y 2003, este último año proyectado, han sido utilizados en casi un 52% para educación para atender contratación de maestro, desayuno escolar, ampliando horizontes y el Programa PROHECO y AECO y un 28% para salud, para destinados para la compra de medicina y equipo medico, un 6.8% para desarrollo urbano, un 13% para protección social en programas y proyectos del FHIS y el PRAF y la diferencia para otros gastos e inversiones. (Ver Estrategia para la Reducción de la Pobreza, Primer Informe de Avance y Actualización).

IX ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL BALANCE DEL GASTO

Una vez que se ha dado un breve perfil desarrollado sobre la progresividad del gasto público y las esencialidades que cada uno de los gobiernos le ha otorgado al mismo durante la década de los años 90 y a principios del nuevo milenio se pueden extraer algunas conclusiones de carácter general dentro de las cuales resaltan:

- ? En toda la década de los 90 y a principios del nuevo siglo los gastos públicos del gobierno central no han dejado de crecer sucesivamente a pesar de la implementación de políticas de control, racionalización, reducción o cualquier otra modalidad de contención.
- ? Han tenido un mayor crecimiento los gastos de naturaleza corriente especialmente el consumo de gobierno que incluye la factura de sueldos y salarios y las compras de bienes y servicios. Al respecto se puede concluir que son muy pocas las instituciones del gobierno que apoyan la capitalización del país a través de sus inversiones, no obstante no se puede menospreciar que los gastos dedicados al acervo del capital humano han tenido efectos importantes e impactos en materia de salud y educación.
- ? En las erogaciones de transferencias corrientes y de capital no han sido posibles detener su proceso incrementalista lo cual no ha estado sujeto en toda su intensidad a un análisis de costo beneficio de los sacrificios que hace el estado para que las mismas cumplan determinadas funciones.
- ? Aun no ha sido posible determinar cual es el verdadero impacto del gasto público para los pobres, no obstante, haberse cuantificado cambios en algunos indicadores sociales que indican un mejoramiento en las condiciones del Índice de Desarrollo Humano y

en algunos sectores la contracción de la pobreza, pero aún queda un largo camino que recorrer y de retos especiales para los conductores de la política, económica y social de frente a los desafíos que demanda la globalización y la competitividad.

- ? A quedado casi evidenciado el débil o nulo análisis de evaluación ex ante, durante y después de la ejecución del gasto público, cuando los presupuestos no responden en su totalidad a los programas de corto y mediano plazo.
- ? El país no dispone de una estrategia de presupuesto plurianual. No se trata de proyecciones financieras de cada uno de las instituciones que conforman el sector público en su conjunto sino de que el presupuesto sea el fiel reflejo de la visión de país y que se realicen evaluaciones del mismo acerca de las metas y objetivos de los planes y estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo, es decir tener una visión de país en el marco del presupuesto.
- ? Generalmente no se dispone de otros análisis relativos a las gestiones de las instituciones gubernamentales en cuanto a la relación costo beneficio, de tal forma que se pueda explicar a la sociedad cual es el costo de las acciones que ejecutan instituciones no ligadas a la inversión sino que tienen presencia en funciones normativas y administrativas del estado.
- ? A nivel micro en los análisis sobre asignaciones presupuestarias deberían ser mejores estudiadas las partidas referidas al gasto corriente relacionadas con los servicios no personales, materiales y suministros. Así como la adquisición de maquinaria y equipo.
- ? Debería examinarse con mayor profundidad si el traslado a terceros de las funciones del Estado en la adquisición de compras y suministros fortalecerá a la administración pública y si el gasto que trae consigo este tipo de convenios es inferior a los beneficios esperados. Se estima que bajo esta normativa no se capacita ni se fortalece a la administración y al personal específicamente.
- ? Es importante señalar que durante toda la década y a principios del nuevo milenio los presupuestos tienen modificaciones sustantivas que al final del ejercicio fiscal, sus montos ejecutados superan los aprobados
- ? En términos estructurales el país continuo padeciendo de problemas de ahorro interno, de alta dependencia de los organismos internacionales de financiamiento, en cuanto a la definición de políticas y una escasa participación de la sociedad civil en los

procesos deliberativos del presupuesto. Subrayando no existe ninguna participación de la ciudadanía en la formulación, monitoreo y evaluación del proceso integral del presupuesto

REFERENCIAS

1. Memorias de la Secretaria de Finanzas 1993-2002.¹
2. Memorias del Banco Central de Honduras, Indicadores Macroeconómicos.
3. Liquidaciones de Gastos por diversas clasificaciones: Económica, institucional, por objeto del gasto y Funcional 1990-2002. Direccion General de presupuesto de la SEFIN.
4. Diario Oficial la Gaceta Decretos de aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Republica.
5. Lineamientos de Política para la preparación del plan operativo y presupuesto varios años.
6. Programas de Inversión Publica del periodo 1990-2003, preparados por la SECPLAN y la SEFIN. En base a la información de cada unidad ejecutora.
7. Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Primer Informe de Avance y Actualización Ministerio de la Presidencia UNAT.
8. Informe sobre el Desarrollo Humano de Honduras 2003 PNUD.
9. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988 B.M : Las Finanzas Publicas en el proceso de Desarrollo.
10. Programas de Gobierno : 1990-1994 R.L. CALLEJAS.²
11. Programas de Gobierno ; 1994-1998 C. R . REINA.
12. Programas de Gobierno :1998-2002 C. R. FLORES.
13. Programas de Gobierno : 2002-2006 R. M. JOEST.
14. Cuestiones y Nuevos Rumbos en el Manejo del Gasto Público A. Premchand FMI.
15. Sistemas Fiscales Richard A. Musgrave edit. Aguilar.
16. Las Desigualdades Económicas y la Acción del Estado. Alejandro Foxley. Eduardo aninat y J. P. Arellano Edit. F.C.E.
17. Presupuesto y Control Pautas de Reforma en America Latina Humberto Petrei BID.
18. Ajuste Económico¹ y Social en A.L Alfredo Calcogno ILPES- 1996

1 Se tomaron las series de la cuenta financiera

2 Se tomaron los aspectos relativos al perfil de la política enunciada para su gobierno.

Lineamientos Generales de Inversión Pública

⊕ Los Programas y Proyectos a considerar en el PIP a incorporarse en el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República, estarán orientados a fortalecer y mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales del país.

⊕ Todo nuevo Programa y Proyecto deberá evidenciar coherencia entre la Estrategia de Gobierno y las Políticas Sectoriales de Inversión, en el marco de la ERP y del Plan de Gobierno, el cumplimiento con los requisitos y procedimientos contemplados en la Ley Orgánica de Presupuesto, Banco Central de Honduras y Crédito Público y las normas del sistema de inversión pública SISPU.

⊕ Los Programas y Proyectos tenderán al ahorro o generación de divisas, así como, ser generadores de empleo de mano de obra para la fase de ejecución. En la etapa de operación los proyectos deberán ser autosostenibles en términos de recuperación de costos de inversión y operación.

⊕ Orientarse prioritariamente a la inversión de Infraestructura Física, Generación y Transferencia de Tecnología de apoyo a los Sectores Productivos, Combate a la Pobreza y Desarrollo Humano, mitigación de desastres naturales, inversiones sociales en las áreas de salud, nutrición, educación, saneamiento básico y medio ambiente. Este proceso, debe efectuarse de forma descentralizada, propiciando la participación de los gobiernos locales y la Sociedad Civil Organizada.

⊕ Se dará prioridad a los proyectos financiados con recursos provenientes de donaciones o préstamos bajo condiciones concesionales aceptables para el país, que incluyan como mínimo 10 años de gracia, 30 años plazo para su amortización y una tasa de interés no mayor del 3%.

⊕ Proyectos cuyo financiamiento no comprometa más del 20% de recursos de contrapartida y que preferiblemente esta sea en especies y con ejecución de largo plazo.

⊕ Proyectos cuya ejecución preferiblemente no se realice en forma directa, sino con la participación del Sector Privado y la sociedad civil.

⊕ Todo nuevo proyecto que demande recursos nacionales o externos, deberá presentar a la SEFIN, la información pertinente para el otorgamiento de la prioridad y posterior emisión del Dictamen sobre la factibilidad económica necesaria, para la gestión y recomendación de recursos. En el caso de las municipalidades se aplicará lo dispuesto en la Ley de Crédito Público.

⊕ Fomentar y promover la inversión privada, nacional y del exterior, creando las condiciones favorables para su desarrollo, acompañado de un transparente proceso de privatización y concesión de bienes y servicios.