

Consideraciones del FOSDEH al proyecto de Presupuesto General de la República 2008

El Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) inicia su análisis al contenido del Proyecto de Presupuesto General de la República 2008 expresando su posición por lo poco transparente y participativo de este proceso. En tal sentido, hacemos pública nuestra denuncia en torno a que el presupuesto del 2008 se aprobará en peores condiciones que los años anteriores.

La copia del Presupuesto 2008 a la que tuvo acceso el FOSDEH revelan cifras que desdican los anuncios de elogio y abundante bienestar que pregona el gobierno de la república. Cada una de las disposiciones generales del presupuesto 2008 es una muestra del mal manejo de las finanzas públicas y la desigualdad por instituciones en la distribución de los recursos, con un claro trasfondo político - electoral en las partidas aprobadas para el Poder Legislativo y el círculo presidencial.

En general, reconocemos que la programación del 2008 refleja que hay incrementos en diferentes áreas, de hecho el presupuesto 2008 creció en un XXX con respecto al vigente del 2007, pero reiteramos que este sigue siendo un incremento muchas veces vegetativo, desordenado, politizado (en su mal sentido) y sin ninguna visión estratégica para el futuro al no estar sustentado en una Plan Nacional de Desarrollo que defina las áreas de atención prioritaria y un balance estratégico entre lo económico y lo social, que nos permita evaluar avances en desarrollo humano de manera sostenible y no caer en caprichos para cumplir promesas de campaña y en la orientación politizada de los recursos públicos tiene escaso impacto en los grandes problemas que enfrenta la mayoría de la población, se tienen que gastar una enorme cantidad de recursos a campañas publicitarias en base a eslogan que pretenden generar imagen de popularidad de los que tienen el poder de decisión sobre la asignación de los recursos públicos.

En ese sentido, FOSDEH pone a disposición las siguientes consideraciones:

- 1. El Presupuesto 2008, es un presupuesto que carece de adecuada visión estratégica:** El Congreso Nacional se apresta a aprobar nuevamente un presupuesto que por ley debe estar sustentado en un Plan Nacional de Desarrollo, en un Programa Financiero de Mediano Plazo, en un Marco Macroeconómico y en los Planes Operativos de cada una de las instituciones; lamentablemente, hasta el momento, ninguno de estos documentos son conocidos por la ciudadanía, es más, se carece de un Plan Nacional de Desarrollo que oriente la asignación de los recursos de manera estratégica y ordenada, por lo cual, en muchos casos, la asignación de los fondos se hace a partir de criterios políticos – partidarios; es decir que el presupuesto es visto como un instrumento de negociación y hasta de ventaja política.

No existe en el Presupuesto 2008 que tenga una visión integral de cómo atender las necesidades del país, ni siquiera a nivel de sector existe una visión o una planificación compartida.

2. **¿Retraso presupuestario o mecanismo político de “ahorro”?**: FOSDEH ve con suma preocupación que las Disposiciones Presupuestarias entregadas al Congreso Nacional aún indiquen en su Artículo 204 que dicho presupuesto entrará en vigencia a partir del 1 de enero de 2008 y que adicionalmente el Artículo 165 señale que a partir de su aprobación se cuenta con 30 días para la reglamentación.

Para FOSDEH la aprobación tardía del presupuesto es un mecanismo reiterado, que utiliza el gobierno de la república para desembolsar la menor cantidad de recursos a costa de la no inversión social y de esta forma asegurarse un “colchón” presupuestario para fines políticos partidarios. Nuestros cálculos indican que el retraso de cuatro meses en la aprobación del Presupuesto 2008 le dejará al gobierno un “ahorro” de alrededor de 6 mil millones de lempiras ... ¿qué se hará con estos recursos?. No se sabe exactamente, aunque es posible imaginarlo.

FOSDEH propone que cada institución del gobierno readeque sus planes operativos y se asegure que la inversión social prevista en cada una de ellas pueda ejecutarse en los siete meses del año que restan y con los montos inicialmente establecidos o ajustar lo correspondiente a gasto corriente y los recursos liberados orientarlos a inversión, y disminuir la tendencia al endeudamiento tanto interno como externo y al extraer recursos de las empresas públicas e institutos de previsión social que las debilitan para cumplir a cabalidad las funciones para las que fueron creadas.

3. **La Secretaría de Finanzas facultada para definir la utilización de los saldos presupuestarios**: Vinculado al inciso anterior, el Artículo 161, autoriza a la Secretaría de Finanzas para que utilice todos los saldos disponibles de las asignaciones de diversa índole que quedaren al final del Ejercicio en las diferentes Secretarías de Estado y Organismos Desconcentrados; dicho en otras palabras, Finanzas podrá definir, por delegación del Congreso Nacional, las modificaciones y eventualmente ampliaciones presupuestarias o la creación de nuevas partidas presupuestarias, que puedan resultar de los recursos que no sean ejecutados por las diferentes instituciones del gobierno, lo que a juicio del FOSDEH y considerando los bajos niveles de ejecución de las instituciones del gobierno, podría significar un manejo discrecional de una suma considerable de recursos, adicionales.

4. **Presupuesto plurianual: crecimiento vegetativo sin inversión estratégica**.
Deploramos que pese a los buenos enunciados que contiene el Artículo 138 de las Disposiciones Generales de Presupuesto para la elaboración del presupuesto plurianual, cuando se hace la revisión de cifras, se revela que no existe ninguna voluntad política de asignar recursos de manera estratégica, al grado que los presupuestos a instituciones claves como la Secretaría de Agricultura y Ganadería, recursos Naturales y Ambiente en lugar de aumentar, disminuyen presupuestariamente. La pregunta obligada es ¿cómo lograr la reactivación productiva del país para superar las condiciones de pobreza sin invertir en estas áreas estratégicas?, ¿Cómo enfrentar la creciente vulnerabilidad ambiental y el manejo sostenible de los recursos naturales que

aún nos quedan?, ¿Cómo garantizar que el recurso agua será uno de los recursos estratégicos para el futuro inmediato y que su sostenibilidad con visión de manejo integral es una de las bases del desarrollo?

- 5. El Presupuesto 2008 es gasto corriente, no inversión.** Pese a los compromisos que el país está tratando de negociar con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el 73% del presupuesto del Gobierno Central se destinará al gasto corriente. Solo en el presente presupuesto, a partir de la línea 0449 (Servicios Financieros de la Administración Central) se destinan 85 millones de lempiras (entre muchos gastos mas) para cubrir los beneficios colaterales de los empleados del gobierno central y que se suman a los más de 24 mil millones que se destinan a sueldos y salarios.

Un ejemplo, lamentable del peso del gasto corriente de las instituciones del gobierno central lo constituye el Instituto Nacional Agrario (INA) el cual presenta un presupuesto de un poco más de 198 millones, de los cuales 120 millones se destinaron para sufragar el gasto corriente.

En contraste, los pocos recursos disponibles para inversión social del presupuesto en general, en su mayoría serán financiados a partir del crédito externo (más deuda) y de las donaciones de países y organismos internacionales, siempre y cuando se llegue a un acuerdo con el FMI y se cumplan a cabalidad los compromisos.

- 6. Nuevos impuestos disfrazados.** Pese a la propaganda oficial de no imponer directamente a la población nuevos programas de ajuste fiscal, el presupuesto 2008 contempla diferentes mecanismos para agenciarse más ingresos, como por ejemplo: el incremento de tres centavos de dólar a la llamada internacional (impuesto a los migrantes), aumento de las tarifas o por conexión a los servicios públicos (ENEE), entre otros.

- 7. Incumplimiento de las transferencias estipuladas por la Constitución de la República:** En un inapropiado manejo se deja de cumplir las transferencias que de carácter obligatorio que estipula la Constitución de la República creando problemas de ilegalidad. Esto puede observarse específicamente en los siguientes casos:

- a. Corte Suprema de Justicia (CSJ): En lugar de respetar la asignación del 3% de los ingresos Corrientes, a la CSJ se le reduce su presupuesto en un poco más de 100 millones de lempiras y adicionalmente se le obliga a que a partir de su asignación presupuestaria se le haga una transferencia al Ministerio Público
- b. Instituto de Formación Profesional (INFOP): Pese a que la obligatoriedad del gobierno central es a traspasar el 0.5% del total de sus sueldos y salarios, hasta el momento el aporte del gobierno no va más allá de una transferencia total de un millón 200 mil lempiras
- c. UNAH

- 8. Asignaciones presupuestarias inconsistentes.** El Presupuesto 2008 sigue presentando asignaciones presupuestarias sumamente contrastantes. Por ejemplo, se le sigue asignando COPECO un poco más de 21 millones, pese a que la experiencia ha demostrado ser un presupuesto insuficiente; el Instituto Nacional de la Juventud (INJ) se le reduce en un poco más de 3 millones de lo aprobado durante el 2007 y se le exige que a partir de su presupuesto se le

haga una transferencia de casi el 50% a la Fuerza Aérea y en contraste, tenemos líneas presupuestarias como la de la Presidencia de la República que tiene un aumento de más de 100 millones de lempira en comparación a su presupuesto en el 2007, la creación de una nueva partida presupuestaria por casi 28 millones de lempiras para la vice presidencia de la república.

9. **El Presupuesto 2008 es un presupuesto centralizado.** Del total del presupuesto a las instituciones centralizadas el 70% se concentra en el departamento de Francisco Morazán (pese a que los presupuestos de salud y educación que son los de mayor cuantía se presentan de manera descentralizada); en contraste departamentos pobres como Intibucá apenas acceden directamente al 6% del presupuesto. ¿Qué están haciendo los diputados (as) al Congreso Nacional para lograr una justicia y equidad en la distribución de los recursos? Pareciera que consideran suficiente el nominal 5% que establece la Ley de municipalidades, los “virtuales”, no reales, 700 millones de los recursos de alivio de deuda externa que según las disposiciones deben ser canalizados a las municipalidades en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

10. **El Presupuesto 2008, es un presupuesto diseñado para financiar la contienda electoral interna:** lejos de ser un presupuesto diseñado para provocar un desarrollo del país, el proyecto de presupuesto muestra una clara necesidad por dejar renglones o disposiciones presupuestarias que puedan sufragar la campaña electoral, por ejemplo: la asignación de 200 millones de lempiras adicionales al presupuesto específico de SOPTRAVI y que está contenido en la partida presupuestaria 449, la creación nuevamente del Fondo Social de Planificación Departamental para que los diputados (as) puedan continuar haciendo proselitismo en sus comunidades, la creación presupuestaria de nuevas partidas, como el de la vice presidencia de la República, el Programa Nacional de Prevención y Rehabilitación, etc...

Específicamente en el tema de endeudamiento, señalamos que:

11. **La deuda externa crece y una parte se destina al pago de gasto corriente.** La obtención de préstamos del sector externo durante el 2008, en base a lo establecido en las Exposición de Motivos, será de 8 mil 646 millones de lempiras, incluyendo los recursos de PETROCARIBE. Hay que indicar que de esta cifra más de mil millones de lempiras serán utilizados para cubrir gasto corriente. La pregunta obligada es si ¿es sostenible endeudar al país para el pago de gasto corriente?.

12. **No existe claridad en torno al endeudamiento con PETROCARIBE:** Pese a que en la Exposición de Motivos de Presupuesto 2008 se cita una disponibilidad de 2,409 millones como parte del Contrato con PETROCARIBE y se retoma en las Disposiciones Generales en el Artículo 166; cuando se revisan a detalle las fuentes de financiamiento externo no se ven reflejados los recursos de PETROCARIBE.

Asimismo, FOSDEH considera que es insuficiente el enunciado previsto en el proyecto de presupuesto, puesto que no se hace referencia en qué serán utilizados los recursos, como tampoco el mecanismo de regulación de los mismos.

13. El endeudamiento interno, un problema cada vez más angustiante. El monto total de endeudamiento interno previsto para el 2008 será de 6,418 millones de lempiras. Sin embargo, hay que señalar que este monto no considera lo dispuesto en el Artículo 44 de las Disposiciones Generales en donde se señala que el gobierno pagará su cuota patronal a los institutos de Previsión y Seguridad (INJUPEMP, IMPREMA, IHSS) con bonos, generando de esta manera tres problemas simultáneos: 1) el aumento automático de la deuda interna, 2) la descapitalización de estas instituciones y por lo tanto la mala calidad de atención en los mismos y 3) la intervención del gobierno en estas instituciones.

Actualmente, el monto total de la deuda interna del país es de más de 20 mil millones de lempiras, contabilizando la deuda interna del Banco Central.

14. La condonación de la deuda, cada vez más utilizado para el pago del gasto corriente: El alivio de la deuda presupuestado para el 2008 es de 3,473 millones de lempiras de los cuales, apenas 700 millones de lempiras, siguen destinándose para el desarrollo de proyectos de reducción a la pobreza a las municipalidades, el resto el 70% de los recursos de condonación siguen destinándose para el pago de gasto corriente.

15. Nivel de endeudamiento versus liquidez. Pese a las disposiciones técnicas de contrastar el nivel de endeudamiento con el Producto Interno Bruto (PIB) a partir del cual el país sale bien evaluado y con cierta holgura económica para endeudarse más, FOSDEH señala que un criterio más apegado a la realidad sería medir el nivel de endeudamiento con la liquidez del país, es decir con la capacidad real de pago del país.

Sobre la ERP indicamos:

16. La ERP: Muchos recursos para financiar lo mismo. Pese a que la ERP en comparación al presupuesto del 2007 aumenta en más de tres mil millones de lempiras para hacer un total de 27 mil 963 millones, los recursos siguen siendo utilizados en su mayoría para financiar “más de lo mismo”; específicamente, el incremento registrado a la ERP obedece a los incrementos salariales, de los maestros y médicos contenidos en sus estatutos.

Insistimos en que los únicos recursos son los 700 millones asignados a los municipios, a los cuales se les extrae el 2% para que el Tribunal Superior de Cuentas pueda hacer labores de auditoría sobre estos recursos.

De igual manera, el proyecto de presupuesto no hace ninguna referencia a los 700 millones de lempiras que debieron estar disponibles para los municipios como parte de su asignación ERP del 2007 y que hasta el momento no ha sido ejecutada.

De igual manera, pese a lo limitado de los recursos (700 millones) y a la existencia de diversos mecanismos para velar por la correcta aplicación de los recursos (Comisiones Ciudadanas de Transparencia, Comisionado de la Transparencia, las auditorías del TSC y del CONADEH), se vuelve a insistir en la

creación de un Consejo Amplio Municipal integrado por un representante de cada uno de los dieciocho (18) departamentos del país, los cuales serán electos de conformidad a lo dispuesto por la AMHON

Paralelamente, aunque la disposición presupuestaria (Artículo 109) hace referencia al mecanismo para la distribución de los 700 millones a las 298 municipalidades, no se presenta un detalle de cuanto obtendrá cada una de los municipios.

17. ERP vrs. Red Solidaria: Pese a que a nivel de discurso se habla de un apoyo decidido a la ERP, en la Exposición de Motivos del proyecto de presupuesto indica claramente que “Las municipalidades continuaran siendo beneficiarias de los proyectos ERP por medio de los programas y programas y proyectos de la Red Solidaria y no de desembolsos directos”... que debe entenderse a partir de esta indicación... que las municipalidades no recibirán de manera directa los recursos de la ERP y que la Red Solidaria está por encima de la ERP.

18. Recursos de condonación para continuar cumpliendo promesas de campaña: El Artículo 110 de las Disposiciones Presupuestarias indica que los recursos provenientes del alivio de deuda en el marco de la Iniciativa HIPC y en lo que corresponde del Club de París deberán ser destinados exclusivamente para los proyectos de arrastre, así como los gastos relacionados con los programas de la Matrícula Gratis y Merienda Escolar en el marco de la Red Solidaria, PROHECO, salario de los maestros, médicos, bonos otorgados a través del Programa de Asignación Familiar (PRAF): Bono Escolar, Bono Materno Infantil, Bono Tercera Edad, Bono Mano Amiga, Bono Desarrollo Integral de la Mujer, así como la contratación de nuevos policías.

¿Cuál es la sostenibilidad de estos programas?, ¿cuáles son y qué impacto han tenido los “proyectos de arrastre”?, ¿con los bonos se quiere combatir o contener la pobreza?

19. Se continúa con el Fondo Social de Planificación Departamental: Pese a que ha en múltiples ocasiones ha sido denunciado por un manejo sectario y poco transparente, el gobierno vuelve a proponer el establecimiento de este fondo con un monto inicial de 350 millones de lempiras, que podrán ser ampliados de conformidad al mejoramiento de los ingresos presupuestarios... pero ¿cuáles son los criterios reales en que se basa este fondo para la ejecución de proyectos?, ¿es un subsidio a los diputados (as) para hacer proselitismo en sus departamentos?, ¿Qué impacto tuvo este fondo en el 2007?, ¿se presentó una liquidación presupuestaria de este fondo... quién la conoce?

Sobre las empresas públicas:

20. Se descapitaliza a HONDUTEL: Pese al descalabro actual de HONDUTEL esta empresa durante el 2008 transferirá 400 millones al gobierno central, pagará impuestos por el orden de los 342 millones y pagará a CONATEL un total de 201 millones de lempiras; todos estos montos, muestran una tendencia a la alza en el presupuesto plurianual, pero en contraste obligan a la empresa a vender su cuarta banda a un monto de 80 millones de dólares y los recursos no son invertidos en la empresa para su capitalización.

- 21. Los recursos de la cuarta banda serán utilizados para la reparación de carreteras:** Contraviniendo el principio de “caja única” el gobierno obliga a través de la disposición presupuestaria No. 164 que los ingresos extraordinarios incorporados en el Presupuesto por la venta de la Cuarta Banda de telefonía celular se destinarán a atender la inversión en infraestructura, principalmente en carreteras. Esto por lo tanto es ilegal y con clara tendencia política – electoral.
- 22. Recuperación de la ENEE o pago a las térmicas:** lejos de promover una recuperación de la ENEE, el proyecto de presupuesto presenta a través de la línea presupuestaria 449 dos apoyos puntuales para la ENEE: uno para el alivio financiero, por un monto de 2 mil 167 millones de lempiras (que se entendería es el pago a las térmicas) y un Fondo para la Inversión por un monto de mil 832 millones (Posiblemente de los recursos de PETROCARIBE).
No existen dentro del presupuesto, ni en los documentos conexos, indicadores significativos en la reducción de las pérdidas, mejoras en los contratos de arrendamiento, o renegociación de contratos.
- 23. Ajuste automático de las tarifas de la ENEE:** A partir del Artículo 105 de las Disposiciones Generales el gobierno propone que a fin de pagar el precio real de la electricidad de llegar a producirse un aumento en la compra de energía o de darse una devaluación que resulte en una diferencia de la tarifa en más de un 5% se hará un ajuste automático de la tarifa sin que el mismo deba ser aprobado por el Congreso Nacional .

Finalmente, queremos expresar que la mayor descapitalización la sufrirán los institutos de previsión, a los cuales el gobierno pagara su cuota patronal a partir de la emisión de bonos, por lo cual llamamos a la ciudadanía a estar vigilantes.