Los Dilemas
del Presupuesto General de la República 2021.

Recomendaciones y Propuestas del FOSDEH previo a su Aprobación.

FOSDEH
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

© FOSDEH
Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Col. Alameda, Avenida Tiburcio Carías Andino, Casa 1011, Tegucigalpa, Honduras.
Tel/Fax: (504) 2239-3404 | (504) 2239-2110
Correo electrónico: contacto@fosdeh.net
Sitio web oficial: www.fosdeh.net
Fb: Facebook/fosdeh
Twitter: @fosdeh

Autores
Obed García
Gersson Amador

Colaboración Técnica
Carmen Gálvez
Alejandro Kaffati
Ismael Zepeda

Revisión Técnica
Mauricio Díaz Burdett

Diagramación
Joel Aleman

La Publicación del "Los Dilemas del Presupuesto General de la República 2021. Recomendaciones y Propuestas del FOSDEH previo a su Aprobación" ha sido posible gracias al generoso apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo COSUDE y de National Democratic Institute NDI. El contenido de este documento es responsabilidad del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) y no representa necesariamente la opinión de la COSUDE, ni de NDI.

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

Tegucigalpa, Honduras, septiembre 2020

BY NC ND

FOSDEH
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE

NDI
INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA

Tabla de
Contenido

01.	Siglas	P. 05
02.	Introducción	P. 07
03.	Prologo: contexto nacional en medio de la crisis sanitaria, social y económica y panorama 2021	P. 08
04.	Capítulo 1.- Evaluación del gasto público 2010-2020	P. 10
05.	Capítulo 2.- Contexto Covid-19	P. 14
06.	Capítulo 3.- Presupuesto General de la República 2021	P. 23
07.	Capítulo 4.- Propuestas de relevancia social, calidad y transparencia del gasto público	P. 37
08.	Referencias Bibliográficas	P. 40

Siglas

BCH	Banco Central de Honduras
BANASUPRO	Suplidora Nacional de Productos Básicos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
FOSDEH	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
INVEST-H	Inversión Estratégica de Honduras
MP	Ministerio Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PGR	Presupuesto General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PN VP	Plan de Nación 2010-2022 y Visión de País 2010-2038
SECMCA	Secretaría Ejecutiva del Concejo Monetario Centroamericano
SEFIN	Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
SPNF	Sector Público No Financiero
TSC	Tribunal Superior de Cuentas

De cara a un año de enorme crisis como la suscitada en el 2020 debido a la pandemia provocada por el Covid-19, el gobierno de Honduras deberá vigilar con precisión y cuidado sus gastos y estimaciones de ingresos.

El presente informe contiene las primeras observaciones, valoraciones y recomendaciones al Proyecto de Presupuesto General de la República 2021.

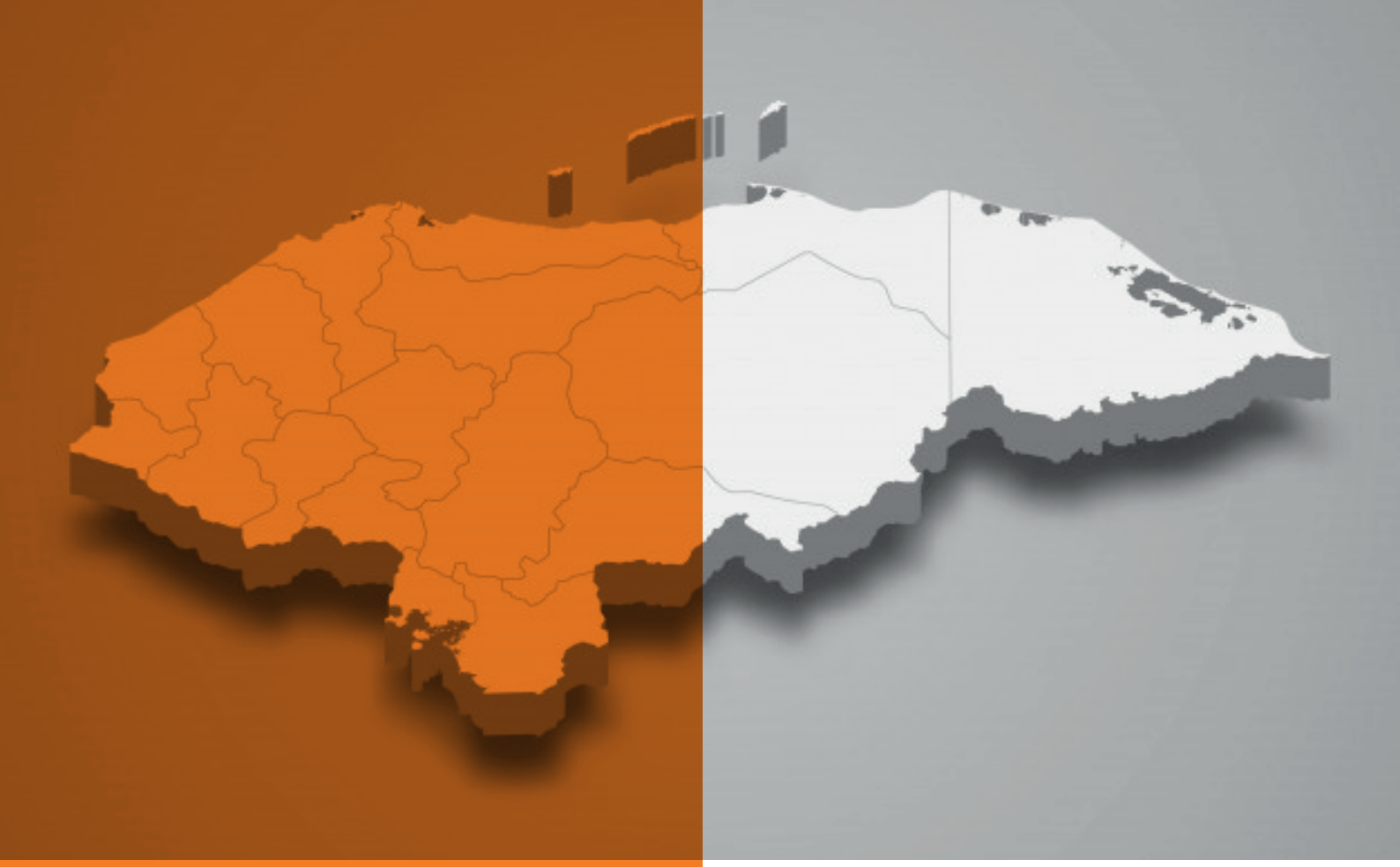
Introducción

De manera concreta, los años 2020 y 2021, representan la suma de una enorme crisis acumulada con el paso del tiempo y que ha sido profundizada por la pandemia Covid-19. El gobierno de Honduras deberá vigilar con precisión y cuidado sus gastos, así como sus estimaciones de ingresos. Adicionalmente, tener presente las presiones electorales y la imposibilidad de seguir manteniendo el comportamiento presupuestario de años anteriores. De igual forma, la población también debe ejercer ciudadanía a través de la vigilancia y participación en la gestión del Presupuesto General de la República, dado que éste es el principal instrumento que tiene el país para superar la crisis actual y reorientar la tendencia de precariedad y pobreza que hasta ahora han prevalecido.

El presente informe contiene las primeras observaciones, valoraciones, recomendaciones y propuestas del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH, al Proyecto de Presupuesto General de la República 2021. Se espera que el conjunto de esfuerzos aquí contemplados, sean tomados en cuenta por las autoridades correspóndientes del Poder Ejecutivo y de los Diputados y Diputadas del Poder Legislativo de Honduras.

A manera de resúmen general, es posible compartir algunos hallazgos del equipo técnico encargado de la formulación de este documento, habiendo observado una carencia de criterios técnicos de gestión de los ingresos y gastos del Estado, los cuales deben estar basados en un sistema solido de planificación-acción orientado al bienestar del pueblo hondureño junto a un crecimiento socioeconómico nacional.

Asimismo, se registran estimaciones y compromisos que pueden afectar negativamente la finanzas públicas en el mediano y largo plazo, principalmente debido a un incremento del financiamiento del Presupuesto mediante endeudamiento público. Además de continuar con una estructura fiscal altamente regresiva, un enfoque de gasto desvinculado de las principales demandas de relevancia social y a la inexistencia de un Plan Oficial de Reconversión y Reactivación Socioeconómica de Honduras.



Prologo

El Covid-19 en Honduras no ha sido el culpable de una crisis aislada, sino que se mezcla con la precariedad preexistente en el país.

Contexto nacional en medio de la crisis sanitaria, social-económica y panorama 2021

Debido a las medidas para contener el contagio del Covid 19, el gobierno de Honduras ha promovido una serie de medidas que impactan negativamente en variables sociales y económicas. De tal manera que, para el cierre del año 2020, se espera que la incidencia de la pobreza afecte al 71 % de la población y la tasa de desempleo supere el 14 % de la población económicamente activa[1] .

En tanto, desde la perspectiva económica, el Banco Central de Honduras, proyecta que el PIB nacional decrecería entre el -7 y -8 %, aunque datos recientes apuntan una caída de más del 17% en el primer semestre del año, además prevé que, al cierre del 2020,

1. En base a las consideraciones del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

> Los retos y desafíos que presenta tanto el contexto Covid-19 como la historia de Honduras. demandan que la gestión presupuestaria se realice de manera estratégica y muy estrechamente vinculada a un plan de desarrollo nacional que promueva el bienestar de la población y responda a las principales demandas de relevancia social.

las exportaciones nacionales caerán en -21.1 % y el stock de remesas, según la SECMCA podría ser de US$ 5,250 millones, es decir 4 % menos que el cierre de 2019, lo cual afecta negativamente la capacidad de consumo de los hogares y las personas que dependen de ellas.

Por su parte, la Secretaría de Finanzas ha afirmado que para el 2020, el Déficit Fiscal será de un -5.5% y para el año 2021 de -5.1 % del PIB y la deuda pública alcanzará el 54 % del PIB; asimismo, se espera una caída de los ingresos fiscales de al menos L.40,000.00 millones, es decir un 36 % de la meta de recaudación de los ingresos tributarios. Es decor en la versión oficial más optimista.

El Covid-19 en Honduras no ha sido el culpable de una crisis aislada, sino que se mezcla con la precariedad preexistente en el país, deviniendo una situación insostenible para la población en general. Por ejemplo, ya se observaba una trayectoria decreciente en los ingresos tributarios desde el 2018, y en el 2019, se dio el incumplimiento de la meta de recaudación. De igual manera, luego de un pico de crecimiento económico en el año 2017 (influenciado por el gasto en las elecciones nacionales) la economía nacional mantenía tasas de crecimiento inferiores al 3 %.

Sobre este escenario, se realizará el ejercicio presupuestario 2021, el Presidente de la República ya ha aprobado el ante proyecto de Presupuesto en Consejo de Ministros y actualmente ha sido enviado al Congreso Nacional para su discusión y aprobación en el último trimestre del 2020. Los retos y desafíos que presenta tanto el contexto Covid-19 como la historia de Honduras, demandan que la gestión presupuestaria se realice de manera estratégica y muy estrechamente vinculada a un plan de desarrollo y reconversión nacional que promueva el bienestar de la población y responda a las principales demandas de relevancia social, asegurando el encauce del país en una senda de crecimiento y desarrollo estable y sostenido a largo plazo.

Capítulo 1
Evaluación del gasto público 2010-2020

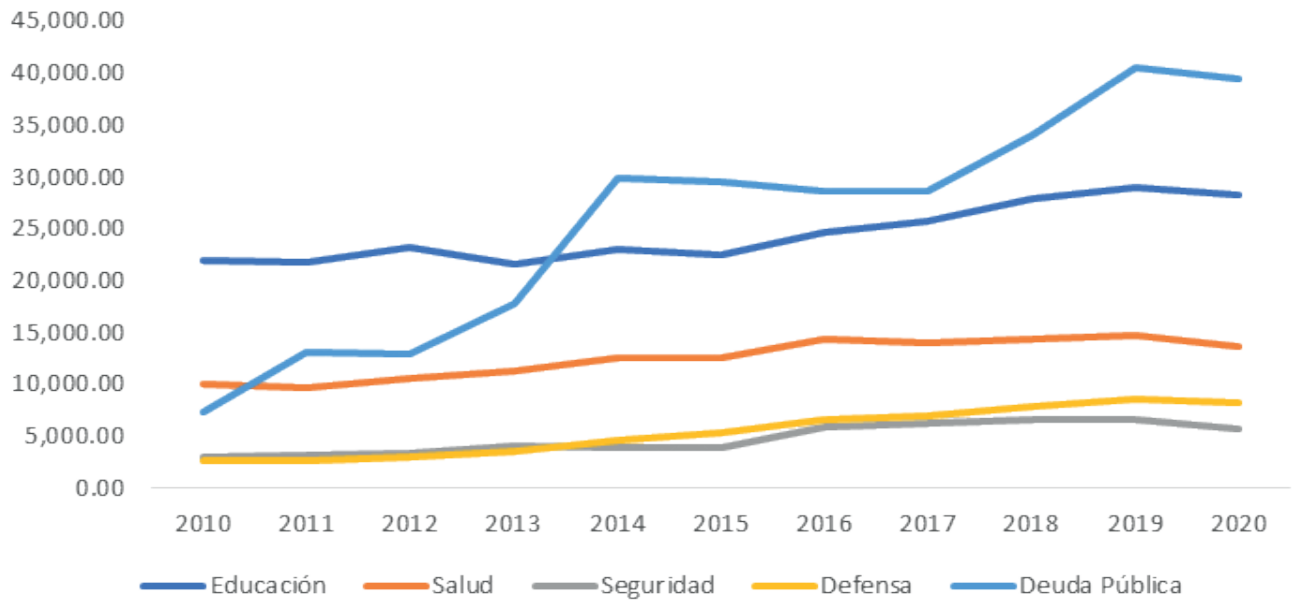
Un primer acercamiento para la evaluación de la gestión presupuestaria del período 2010-2020, es el contraste, existente o no, entre los planes establecidos y las acciones realizadas por los gobiernos para lograr las metas y objetivos señalados dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

En el año 2009 el Estado de Honduras destinó sendos recursos, tanto técnicos como financieros, para la construcción de un sistema de planificación que rigiera las acciones del país por los siguiente 28 años hasta alcanzar ciertos objetivos y metas definidos. De esta manera se crea el Plan de Nación 2010-2022 y Visión de País 2010-2038 (PN y VP), constituido Legalmente mediante Decreto 286-2009. Sin embargo, 10 años después, si bien en los planes de gobierno se enuncia cierta vinculación con los lineamientos del PN y VP, en la práctica no se han ejecutado acciones concretas para lograr la realización de las metas y objetivos del PN y VP[2].

Entonces, ¿cómo gestionaron los recursos financieros los gobiernos de estos 10 años? ¿se vincularon con los objetivos planteados en el PN y VP? El 60 % del gasto del gobierno se destina a 5 instituciones públicas: Educación, Salud, Seguridad, Defensa y Deuda Pública y como se puede observar en el Gráfico 1, se ha priorizado el pago de deuda pública por sobre la educación, salud y seguridad.

2. Si bien, se reconoce que luego del Plan de Nación y Visión de País, se presentó en Plan Honduras 20/20 se descarta dado que nunca se presentó un documento formal contentivo de los elementos de un plan de desarrollo nacional, de manera concreta, éste solo fue publicitado por el Presidente Juan Orlando Hernández como la panacea en Honduras, sin embargo, nunca se mencionaron los elementos técnicos. Simplemente fue la justificación para concesionar el territorio nacional, aprobar exoneraciones fiscales a inversiones extranjeras y promover la instalación de Zede's en el país.

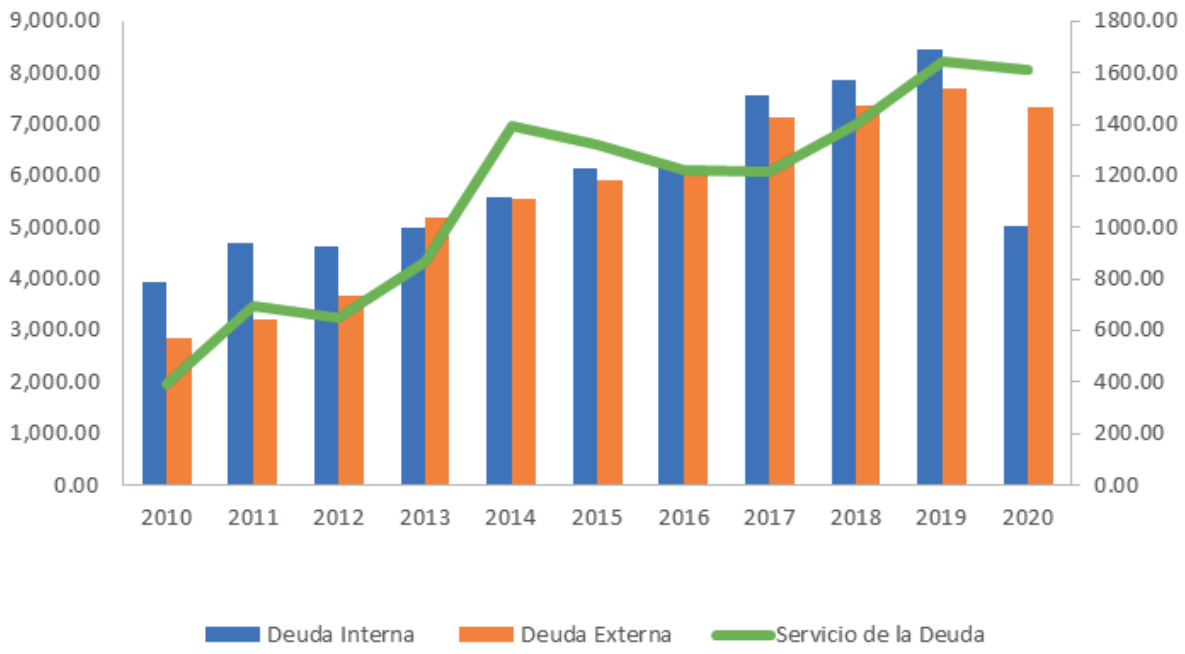
Gráfico 1. Presupuesto por Instituciones Públicas 2010-2020



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

No obstante, pese el enorme Servicio de la Deuda Pública, en Honduras, el saldo total de la misma sigue en aumento ya que cada año suele incorporarse nuevos empréstitos para financiar el gasto corriente. Lo correcto sería invertirlo en proyectos rentables cuyos flujos financieros financien el pago de la deuda contratada.

Gráfico 2. Saldo de la Deuda Pública vs nuevo endeudamiento 2010-2020 (en millones de dólares)



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de la Secretaría Ejecutiva del Concejo Monetario Centroamericano y la Secretaría de Finanzas de Honduras
Nota: 2020 actualizado al segundo trimestre del año

El contraste se observa al evaluar el gasto en los otros rubros; por ejemplo, en el caso de educación, el gasto de los últimos años no ha tenido resultados significativos, tal como lo reflejan los datos del Instituto Nacional de Estadísticas. En la Tabla 1 se evidencia que, la tasa de analfabetismo, los años promedio de estudio y la población que asiste a un centro de estudio no han alcanzado una mejoría significativa, por el contrario, se han estancado en un rango poco aceptable en función de los estándares y tendencias internacionales.

Tabla 1. Comparativo gasto en educación vs comportamiento de variables afines 2010-2020

Año	Gasto en Educación (en millones)	Tasa de Analfabetismo	Años promedio de estudio	Población de 5 a 18 años que asiste a un centro de enseñanza
2010	L 22,028.50	N/D	N/D	N/D
2011	L 21,748.90	N/D	N/D	N/D
2012	L 23,205.50	14.6	7.4	2,921,222
2013	L 21,592.70	14.5	7.5	2,845,728
2014	L 23,069.50	12.8	7.8	2,670,947
2015	L 22,446.00	12.1	7.8	2,734,114
2016	L 24,671.00	11.0	7.9	2,688,229
2017	L 25,685.80	11.8	7.7	2,754,160
2018	L 27,900.70	12.8	7.7	2,699,854
2019	L 28,986.60	11.5	8	2,687,872
2020	L 28,252.01	N/D	N/D	N/D

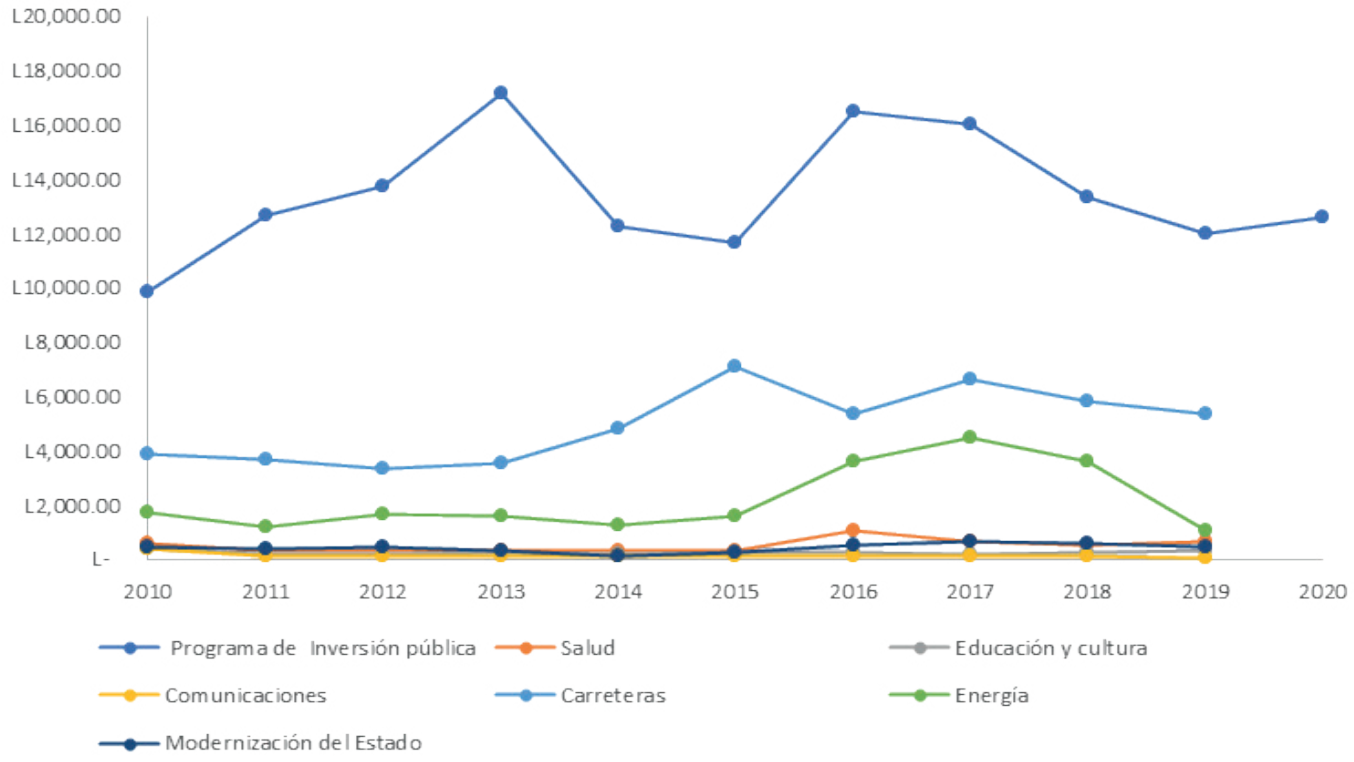
Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos del INE y SEFIN.

De contar con un gasto efectivo en Educación, el país vería una mejoría sustancial en su productividad, Quijada y Sierra (2014) demostraron que la productividad de los factores no sólo está por debajo del promedio aceptable, sino que se deterioró con el tiempo, particularmente el factor trabajo (compuestos por los conocimientos, capacidades, en general por la productividad del ser humano). Asimismo, la CEPAL (2020) advertía que las capacidades empresariales de Honduras eran limitadas debido a que en su mayoría se dedican a actividades de muy poco valor agregado.

Ambas conclusiones pueden explicarse por la escaza capacidad técnica que posee la mayoría de los hondureños, reflejada en los años de escolaridad promedio de la población que no supera los 8 años de estudio en los últimos 10 años. Por lo tanto, el gasto en educación debería orientarse a realizar las inversiones necesarias que redireccionen la trayectoria descrita por los estudios citados.

En cuanto a la inversión pública en el periodo 2010-2020, se resalta que, contrario a lo esperado, no se ha visto un impacto significativo en el crecimiento económico, medido por tasa de crecimiento del PIB. Esto se explica, en parte, porque lo que los gobiernos han llamado inversión pública, estrictamente hablando, no lo es, dado que se compone, en gran parte, por gasto corriente, transferencias monetarias o en especies y en el caso de la inversión en infraestructura, se destina más al mantenimiento de proyectos anteriores que a la ampliación de redes y estructuras necesarias para el incremento de la productividad nacional.

Gráfico 3. Inversión Pública por rubro 2010-2020



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos de SEFIN.
*Nota: al 9 de septiembre de 2020 en la Plataforma Inteligente de Negocios de la Secretaría de Finanzas no se encuentran datos disponibles para el año 2020.

En el gráfico 3, construido a partir del Programa de Inversión Pública aprobado por el Congreso Nacional, se observa que las inversiones de los gobiernos en Educación y Cultura, salud, modernización del Estado han sido significativamente pobres considerando los retos y estándares que demanda la competitividad global en cuanto a capacidades técnicas, procesos administrativos y logísticos que debe tener un país.

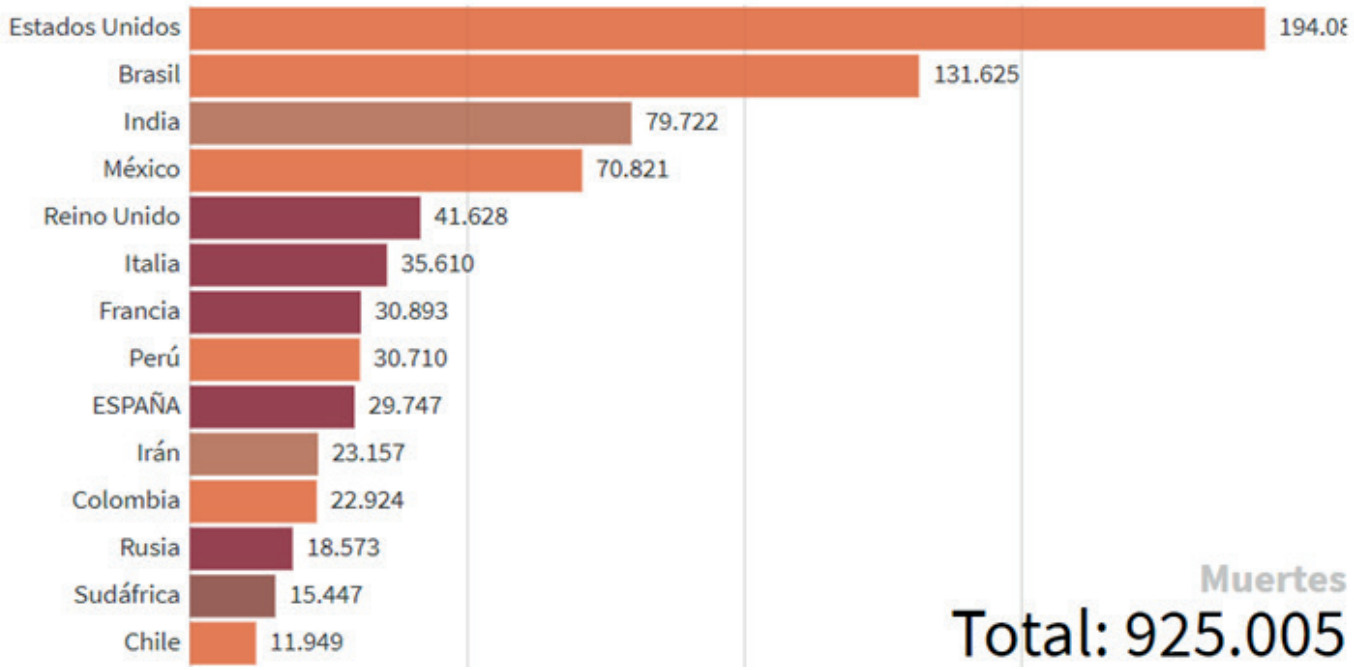
Finalmente, en la evaluación de estos 10 años, que corresponde a la segundad década del siglo 21, no puede obviarse el gasto que los gobiernos han realizado en nombre de los pobres (pero en beneficio de los ricos). En total, en el período 2010-2020 (sin incluir los gastos por el Covid 19) el Estado de Honduras ha ejecutado L 337,179.76 (en promedio unos $ 1,774 millones cada año); sin embargo, los hogares pobres no han bajado del 60%, y los hogares extremadamente pobres (que viven con menos de $2 o L 50 al día) se mantienen en un 40 % del total de la muestra.

No es necesario profundizar en un análisis costo-efectividad para concluir que el gasto de los gobiernos en nombre de los pobres estos 10 años han sido totalmente improductivo; empíricamente esto se puede explicar por la misma razón que la inversión pública no genera los rendimientos necesarios para el crecimiento y desarrollo económico nacional: gran parte de los recursos son absorbido por objetos de gasto corriente, burocracia, procedimientos administrativos y muy poco llega y es destinado a los pobres y cuando llega es utilizado para proselitismo político-partidario.

Capítulo 2
Contexto Covid 19

El primer caso de covid-19 se registró en diciembre de 2019 en Wuhan (China). Para febrero 2020 se dieron los primeros casos en Europa y en América y a septiembre 2020 se registran más de 28.5 millones de infectados y más de 917 mil muertes. Debido a esto los gobiernos en mayor parte de los países afectados han tomado medidas como; restringir la circulación del público, cierre de fronteras, cierre de escuelas y universidades, prohibición de eventos multitudinarios, restricción de vuelos internacionales y el distanciamiento social.

Gráfico 4. Países con más muertes por Coronavirus



Fuente: Tomado del mapa mundial del coronavirus, elaborado por RTVE actualizado al 14 de septiembre 2020

En América, a septiembre 2020, la cifra de infectados asciende a 14,700,141 con un registro de muerte de 508,714. El país más contagios de covid-19 es Estados Unidos con 6,386,832 casos y 193,075 muertes, mientras que en Centroamérica existe un total de infectados de 333,026 y muertes en 8,612. Guatemala es el país de la región que más casos presenta con 81,009 casos y un registro de muerte de 2,929. En Honduras según los reportes oficiales del gobierno de la República y la OMS el 11 de marzo de 2020 se dieron los dos primeros casos de Covid 19, al 29 septiembre 2020 el número de contagios es de 76,098 de estos, se han dado 2,323 muertes.

Debido a lo anterior en gobierno de la República inicio una serie de acciones para combatir y prevenir el contagio del virus, mismas que se detallan, a continuación.

Fecha	Acuerdo/Decreto	Descripción	Monto
10-feb-2020	PCM-005-2020	Declarar en estado de emergencia sanitaria todo el territorio nacional, para controlar el dengue y vigilancia a la posible llega del Covid-19. Manejado por COPECO con financiamiento de la estrategia de reducción de la pobreza y del presupuesto de ingresos y egresos.	L. 110,000,000.00
12-mar-2020	PCM-029-2020	Exonerar de impuestos a todas las importaciones de materias primas, insumos, material de empaque y envases necesarios para la fabricación de productos sanitizantes y medicamentos para atender el covid-19	Ninguno
13-mar-2020	PCM-018-2020	- Suspensión de actividades del sistema educativo a nivel nacional. - Cancelación de todo evento y espectáculo público. - Restringir el acceso al país a ciudadanos provenientes de los países con mayor número de contagios. - Prohibir desembarco de pasajeros en los puertos nacionales Todo lo anterior con vigencia de 14 días.	Ninguno
13-mar-2020	031-2020	- Ley especial de aceleración económica y protección social frente a los efectos del coronavirus covid-19	Ninguno

Fecha	Acuerdo/Decreto	Descripción	Monto
16-mar-2020	PCM-019-2020	- Aprobar el Protocolo de Higiene y Seguridad de Prevención del COVID-19. - Autorizar al Programa Presidencial con Chamba Vivís Mejor para, Plan de Incentivo de Apoyo para el Mantenimiento de Empleos Existentes, por medio de subsidio al Sector Privado.	No especifica Monto
16-mar-2020	PCM-020-2020	- Reducir en 2% el presupuesto de todas las instituciones públicas no financieras a excepción de los servicios de salud, educación, energía y seguridad.	Ninguno
16-mar-2020	PCM-021-2020	- Restringir las garantías constitucionales. - Suspender labores del sector público y privado. - Prohibir eventos de todo tipo - Suspensión transporte público - suspensión celebraciones religiosas - Suspensión de negocios y centros comerciales - Cierre de fronteras terrestres y marítimas	Ninguno
21-mar-2020	PCM-022-2020	- Reformas al decreto PCM-021-2020 - Restringir las garantías constitucionales.	Ninguno
21-mar-2020	PCM-023-2020	- Reformas al decreto PCM-005-2020 - instruir a COPECO, Secretaría de Salud y el IHSS a utilizar de su partida presupuestaria los recursos necesarios para combatir el covid-19	No especifica Monto
28-mar-2020	PCM-025-2020	- Crease operación "HONDURAS SOLIDARIA" para abastecer de alimentos a 800 mil familias.	No especifica Monto

Fecha	Acuerdo/Decreto	Descripción	Monto
28-mar-2020	PCM-026-2020	- Restringir las garantías constitucionales.	Ninguno
31-mar-2020	PCM-027-2020	- Convocar sesiones extraordinarias al Congreso Nacional para conocer: - Decretos PCM-021, 022 y 026 del 2020 - Iniciativas de auxilio tributario - Iniciativa para contratación y reorientación financiera. - Iniciativa de apoyo a MiPymes a través de BANHPROVI - Autorizar a Invest-H y CONATEL la compra de bienes para la reactivación económica. - Aportación solidaria para mantener empleos - Realización ordinaria y extraordinaria de sesiones virtuales por parte del Congreso Nacional.	No especifica Monto
04-Abril-2020	PCM-028-2020	- Restringir las garantías constitucionales. - Cierre total de Cortés y Yoro	Ninguno
03-Abril-2020	PCM-032-2020	- Ratificar en todas y cada una de sus partes los Decretos Ejecutivos PCM-021-2020, PCM-022-2020 y PCM-026-2020	Ninguno

Fecha	Acuerdo/Decreto	Descripción	Monto
03-Abril-2020	PCM-033-2020	- Ley de auxilio al sector productivo y a los trabajadores ante los efectos de la pandemia provocada por el covid-19: - Extensión de plazos del ISR y descuento de 8.5 por pago a la fecha estipulada. - Autorizar a SEFIN para contratar y reorientar financiamiento para el covid-19 hasta por US$ 2500 millones - Transferir presupuesto a las municipalidades - Refinanciamientos y Readecuaciones de los créditos por parte de BANHPROVI - Autorizar contratación de obras directas a Salud, Invest-H y COPECO - Acelerar la implementación de banda ancha por parte de CONATEL. - Aportación solidaria con financiamiento del RAP y permitir la suspensión temporal del contrato de trabajo - Implementación de comercio y firma electrónicos.	Ninguno
07-Abril-2020	PCM-029-2020	- Crease comisionado especial de atención a la emergencia Covid-19.	No especifica Monto
09-Abril-2020	PCM-030-2020	- Declarar prioridad nacional el apoyo al sector productor de alimentos y agroindustria alimentaria se decretan medidas para asegurar la soberanía y seguridad alimentaria.	No especifica Monto

Fuente: Elaborado por el FOSDEH en base a los Decretos y Acuerdos Ministeriales publicados en el Diario Oficial La Gaceta.

Las medidas de cierre y restricciones a la circulación descritas anteriormente han provocado una serie de repercusiones en las actividades económicas que se redujeron hasta en un 10%. De acuerdo con el Banco Central de Honduras las actividades que más afectadas están son: Industria Manufacturera, Comercio, Construcción Privada, Hoteles y Restaurantes, y Transporte y Almacenamiento y una baja recaudación de Impuestos. Estas reducciones han provocado una caída en el empleo por la suspensión de actividades y contratos de trabajo y por ende reducción en los ingresos de las familias de Honduras.

Por lo anterior, el BCH, en la revisión del Programa Monetario 2020-2021, estimó que, al cierre del 2020, la economía hondureña caerá entre -7 y -8 % respecto del año anterior (aunque a finales de septiembre oficialmente se reconoce una caída superior al 17% en el primer semestre del 2020), en tanto las exportaciones habrán caído hasta un -21 %, en tanto la entrada de divisa por remesas sería un 14 % menos que el año anterior.

A los primeros seis meses del año 2020 el gobierno de Honduras a través de la Secretaría de Finanzas adquirió nueva deuda pública por un monto de US$560.7 millones, siendo orientados a diferentes propósitos tales como apoyo presupuestario con un monto de US$150.0, agroindustria con US$130.0 millones a gestión de riesgos naturales o epidemias con US$119.0 millones, modernización del estado con un monto de US$111.7 y los sectores de Educación y Salud con US$50.0[3]

A septiembre el gobierno de Honduras para hacer frente al combate y prevención del covid-19 ha ejecutado más de L. 5,442.0 millones siendo Invest-H las que más recursos se le ha asignado con más de L. 2,087.0 millones equivalentes a 38% del presupuesto seguido por las transferencias hechas a las municipalidades por parte de la Secretaría de Justicia Gobernación y Descentralización con un monto mayor a los L.976.7 millones equivalentes a 18%.

Tabla 2. Ejecución por Institución para el Combate del Covid-19

No.	Institución	Monto (en lempiras)	% del gasto total
1	Invest-H	2,087,025,152.44	38.3
2	Secretaría de Justicia, Gobernación y Descentralización	976,658,000.00	17.9
3	Desarrollo Económico/BANASUPRO	659,526,140.31	12.1
4	Secretaría de Trabajo y seguridad Social	644,824,831.50	11.8
6	Secretaría de Salud	527,526,433.67	9.7
7	Programa Código Verde	214,993,744.24	3.9
8	Comisión Permanente de Contingencias	154,486,138.15	2.8
5	Instituto Hondureño de Transporte Terrestre	140,000,000.00	2.6
9	Hospital Escuela Universitario	29,553,682.80	0.5
10	Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	8,400,000.00	0.2
	Total	5,442,994,123.11	

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

Los gastos totales para combatir y prevenir la pandemia del covid-19, suman L. 3,155.9 millones equivalente a 58% del presupuesto ejecutado, mientras que L. 2,421.0 millones han sido destinados para ayudar a las familias que han sufrido la pérdida de ingresos por la falta de empleo, dichos montos son por aportaciones solidarias mediante la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, entrega de alimentos por medio del BANASUPRO y Alcaldías.

3. Informe de deuda pública de la SEFIN

Tabla 3. Gasto Público por el Covid 19 detallado

No.	Detalle del gasto	Monto (en lempiras)	% del total
1	Ayuda a las Familias	2,421,008,971.81	44.5
2	Hospitales móviles	1,180,101,593.22	21.7
3	Equipo médico	763,055,168.03	14.0
4	Equipo de protección	719,953,603.64	13.2
5	Contratación Personal Médico	214,993,744.24	4.0
6	Subsidios	140,000,000.00	2.6
7	Medicamentos	87,469,375.37	1.6
8	Convenios con hospitales	15,905,910.00	0.3
9	Fletes	13,889,126.51	0.3
10	Mejora de infraestructura	11,104,404.50	0.2
11	Gastos de viaje y viáticos	8,865,789.80	0.2
12	Consultores	426,634.89	0.0
13	Aduanaje	190,154.92	0.0
	Total	5,436,964,476.93	

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

Debido al contexto de la pandemia por el Covid 19 así como las implicaciones que las políticas antes descritas, se estima que, para el final del año 2020, la Administración Central del Estado de Honduras cerraría con un déficit de –4.8 % del PIB debido a la combinación del incremento del gasto y la caída de los ingresos tributarios que, según SEFIN serán de 14.5 % respecto de la meta de recaudación, asimismo, la Deuda Pública podría superar el 70 % del PIB.

Además de los temas económicos inherentes a la pandemia, se resalta que, aún en medio de una crisis, la corrupción se presenta como una constante principalmente practicada por funcionarios públicos de alto nivel, empresa privada y en general por las élites de poder que han mantenido al país como un Estado capturado.

Organizaciones de sociedad civil como el CNA han demostrado que, en tiempos de la pandemia, se ha tergiversado el uso de los fondos públicos para el enriquecimiento ilícito, sustracción de fondos públicos a cuentas privadas, y otros delitos, mediante compras y licitaciones que si implicaron una erogación financiera pero no conllevaron una contrapartida de ingreso. En la serie de informes del CNA, titulado "La corrupción en tiempos del Covid-19"[4] se ha demostrado que existen actos de corrupción como la sobrevaloración de precios, por el cual se ha causado un perjuicio contra el Estado de Honduras por más de 100 millones de lempiras, a lo que se suman las redes de corrupción y nepotismo establecidas, así como las malas prácticas que contravienen el bienestar ciudadano, como la compra de equipos reutilizados y materiales de bioseguridad defectuosos o de mínima calidad.

4. https://www.cna.hn/

Capítulo 3
Presupuesto General de la República 2021

El FOSDEH ha sido insistente en la propuesta que el Presupuesto General de la República debe ser un instrumento de transformación nacional, con el cual se impacte positivamente en el bienestar social y crecimiento económico. De tal manera que, cada lempira gastado por el Estado genere un rendimiento superior en los indicadores que reflejan el comportamiento de variables sociales, económicas, fiscales y monetarias.

En el marco de la pandemia por el Covid-19, esta materia no puede seguir siendo postergada por intereses privados de las elites corruptas que han secuestrado el Estado históricamente. Por lo tanto, la gestión presupuestaria del 2021 de priorizar el gasto, en primer lugar, orientado a reducir los efectos sanitarios negativos dejados por el Covid 19 (y otras enfermedades) seguidamente fortalecer el sistema educativo para adaptarse no solo al contexto dejado por la pandemia sino también, a las nuevas tendencias y modelos de educación y de conocimiento basado mayormente en el manejo de inteligencia artificial, ciencia de datos, manejo de grandes bases de datos, comercio electrónico, innovación tecnológica y demás similares; en tercer lugar garantizar la seguridad ciudadana, no solo aumentando el número de oficiales y militares sino asegurando derechos constitucionales, un sistema de justicia imparcial e independiente y un estado de derecho que proteja los acciones privadas de los ciudadanos.

Ingresos de la Administración Central 2021

Los datos publicados por la Secretaría de Finanzas permiten intuir que el gobierno de Honduras aumentará los ingresos por endeudamiento público por encima de fuentes tradicionales como los ingresos fiscales. Como se ve en la tabla 4, se espera para el 2021 una menor recaudación fiscal, esto, por supuesto se debe al contexto que dejará la pandemia por el Covid-19; sin embargo, recurrir al endeudamiento público para financiar el incremento del Presupuesto General de la República implica que, a largo plazo, el espacio fiscal necesario para efectuar el pago de tan enorme endeudamiento (L. 20,783.82 millones más que lo presupuestado para el 2020) introducirá una mayor rigidez en el Presupuesto.

Tabla 4. Presupuesto de Ingresos de la Administración Central 2020-2021

Descripción	Ingresos 2020		Ingresos 2021	
Ingresos Tributarios (directos + indirectos)	L	109,721.80	L	96,388.13
Ingresos por Impuestos directos	L	37,930.90	L	25,366.58
Ingreso por Impuestos indirectos	L	71,790.90	L	71,021.55
Ingresos No Tributarios	L	3,935.02	L	3,545.10
Endeudamiento Público	L	35,650.09	L	56,503.91
Otros Ingresos	L	6,176.27	L	5,998.55
Ingresos de la Administración Central	L	155,483.18	L	162,435.69

Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos del Presupuesto General de la República de Honduras

Servicio de la Deuda

El servicio de la Deuda Pública alcanza los $ 1,600 millones (L.39,525.52 millones) esto representa el 25 % de los ingresos de la Administración Central y el 14 % de los Ingresos del Presupuesto General de la República 2020.

Sistema Fiscal Regresivo

En Honduras imponen una carga mayor a las personas de ingresos bajos que a las de ingresos altos

Cabe mencionar que para el 2020 el servicio de la Deuda Pública (**véase gráfico 2**) alcanza los $ 1,600 millones (L.39,525.52 millones) esto representa el 25 % de los ingresos de la Administración Central y el 14 % de los Ingresos del Presupuesto General de la República 2020, convirtiéndose, por lo tanto, en el principal objeto de gasto del gobierno por encima de rubros como educación, salud, seguridad y defensa. En este sentido ¿Qué panorama fiscal le espera a Honduras si las actuales autoridades optan por la deuda como la principal alternativa de financiamiento?

El segundo elemento importante para considerar en el campo de los ingresos es el hecho que la estructura de éstos sigue mantenido un comportamiento regresivo. La regresividad fiscal se trata de aquellos impuestos que "imponen una carga mayor a las personas de ingresos bajos que a las de ingresos altos" (Hinojosa, 2013), también es importante mencionar que los impuestos indirectos afectan negativamente la capacidad de consumo de los hogares más pobres (que en Honduras representan el 59.3 % de la población, excluyendo los hogares que no reportan ingresos) ya que estos gravan los bienes y servicios en un país.

Como se puede ver en la **tabla 4**, los ingresos por impuestos indirectos para el 2021 suman L. 71,021.55 millones, estos es el 44 % de los ingresos que la Administración Central espera captar, en tanto los impuestos directos (que tienen que ver con una política fiscal menos regresiva y orientada a la equidad vertical), representan el 16 % de los ingresos.

Esto, además de las implicaciones sobre la población, presenta un problema sobre las finanzas públicas y es que los ingresos por impuestos indirectos son más sensibles a cambios en las condiciones de una economía, ya que dependen altamente del consumo activo de los hogares, por ejemplo: los efectos de catástrofes naturales, crisis económica o sanitarias, como lo suscitado el 2020 con el Covid-19. En este sentido, la proyección de captar L. 71 mil millones por impuestos indirectos, puede no concretarse en caso de que se extienda la crisis mundial por el Covid-19, o se presenten otros fenómenos que impacten negativamente la economía nacional.

En este sentido, el gobierno (actual y futuro) debe orientar su política de ingresos fiscales hacía una estructura tributaria más progresiva y mayormente basada en los impuestos directos o a la renta, esto coadyuvará a lograr una equidad tributaria vertical, es decir, el que más gana paga más impuestos y con estos impuestos se financian los programas para incrementar la capacidad de generación de ingresos de los que ganan menos y disminuir vulnerabilidad de los ingresos del Estado frente a fluctuaciones de los mercados internacionales. Cabe mencionar que los países más desarrollados gravan más la riqueza/renta que el consumo, por ejemplo, los países de la OCDE tienen una estructura tributaria que se sustenta en 58 % en impuestos directos y solo un 41 % en impuestos indirectos[5] .

Gastos de gobierno para el año 2021

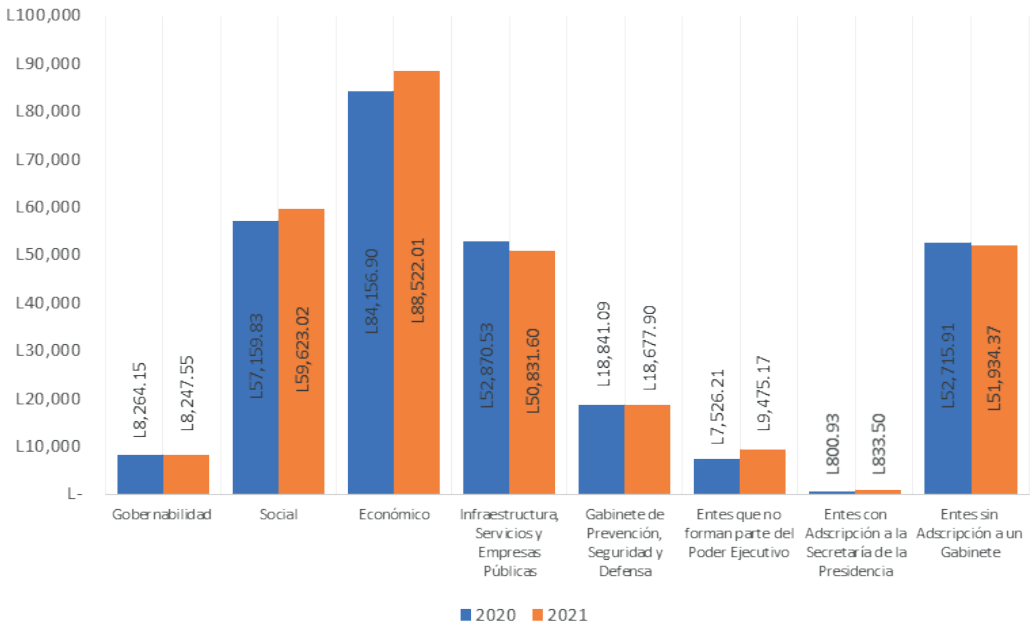
Según lo presentado por la Secretaría de Finanzas, para el año 2021, la Administración Pública de Honduras estaría ejecutando L. 288,145.12 millones, lo que, en términos comparativos, representa un incremento del 2 % respecto del Presupuesto para el año 2020 (L. 282,335.55 millones); sin embargo, es importante mencionar que, debido a la crisis por el Covid-19, el gasto real para este año será mayor que lo presupuestado.

5. Datos extraídos de las Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2018, CEPAL (2020).

Ahora bien, contrario a lo esperado, el Presupuesto de Gasto para el año 2021, presenta la misma estructura de años anteriores. Partiendo de lo general, el gráfico 4, presenta que, en la agrupación funcional por gabinetes sectoriales, el Gabinete Económico será quién más presupuesto ejecute, seguido por el Social y finalmente Infraestructura, Servicios y Empresas Públicas.

El Gabinete Económico es el que más instituciones concentra por lo tanto agrupa más recursos, en tanto el Gabinete Social abarca las instituciones de educación y salud, que son los rubros que más recursos reciben del tesoro nacional. En cuanto al grupo "Ente sin Adscripción a un gabinete" se encuentra la Deuda Pública, que es el principal objeto de gasto del Sector Público.

Gráfico 5. Gasto Público agrupado por gabinetes sectoriales 2020-2021



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos del Presupuesto General de la República de Honduras

En la tabla 5, se pude observar el gasto por instituciones. Se han seleccionado algunas instituciones siguiendo el criterio de relevancia; es decir, las instituciones cuyo desempeño en el 2021 es fundamental para el progreso nacional en cuanto a lo social, económico, democrático, justicia y sobre todo superar la crisis dejada por el Covid-19.

Tabla 5. Presupuesto de Gastos 2020-2021 instituciones seleccionadas (valores en millones de Lempiras)

Institución	Presupuesto de Gastos				Variación %
	2020		2021		
Consejo Nacional Electoral (CNE)	L	133.45	L	1,833.45	1274%
Tribunal de Justicia Electoral (TJE)	L	35.00	L	90.26	158%
Registro Nacional de las Personas (RNP)	L	630.39	L	824.27	31%
Secretaría de Estado en el Despacho de Salud	L	15,880.19	L	17,232.53	9%
Hospital Escuela	L	1,593.39	L	1,674.38	5%
Deuda Pública (DEPU)	L	39,525.53	L	41,352.50	5%
Tribunal Superior de Cuentas (TSC)	L	434.62	L	450.62	4%
Secretaría de Estado en el Despacho de Educación	L	29,907.61	L	30,228.21	1%
Secretaría de Seguridad	L	6,582.82	L	6,629.58	1%
Ministerio Público (MP)	L	2,105.48	L	2,105.48	0%
Secretaría de Defensa	L	8,477.31	L	8,464.95	0%
Poder Judicial (PJUD)	L	2,742.41	L	2,724.88	-1%
Gabinete de Prevención, Seguridad y Defensa (GPSD)	L	266.10	L	245.02	-8%
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	L	588.37	L	538.12	-9%
Universidad Nacional de Agricultura (UNA)	L	500.88	L	450.60	-10%
Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH);	L	4,697.49	L	4,008.18	-15%
Universidad Nacional de Ciencias Forestales	L	134.36	L	113.99	-15%
Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-H)	L	5,505.67	L	4,596.30	-17%
Servicios Financieros de la Administración Central	L	10,998.88	L	7,873.90	-28%

Fuente: Elaborado por el FOSDEH con dato del Presupuesto General de la República.

Según los datos recopilados en la **tabla 5**, la institución que tendrá un mayor crecimiento porcentual de su presupuesto es el Consejo Nacional Electoral, incrementando en 1,274 % el presupuesto asignado, seguido por el Tribunal de Justicia Electoral 158 %. Esto responde, principalmente, al hecho que el año 2021 será un periodo de elecciones y es el primer ejercicio electoral desarrollado por estas instituciones; no obstante, a la par de un adecuado financiamiento de las elecciones nacionales, es necesario robustecer los procesos de planificación del gasto, asegurando que cada lempira invertido será, en primer lugar, ejecutado de manera transparente, en segundo lugar, eficiente y con altos estándares de calidad.

Por otro lado, es preocupante observar que la asignación de presupuesto tenga un incremento mínimo, en el caso del Hospital Escuela (5 %) aunque robusto para la Secretaría de Salud. No obstante, se resalta que más allá de una asignación mayor de recursos financieros, la Secretaría de Salud debe contar con todos los requerimientos técnicos y logísticos para coordinar todos los esfuerzos que son y serán necesarios para superar la crisis dejada por el Covid-19.

Es importante mencionar que, no se debe descuidar el gasto en justicia, como se puede ver en la **tabla 5**, la asignación de presupuesto para el Ministerio Público tiene un incremento de 0 %, el Tribunal Superior de Cuentas 4 % y el Poder Judicial un decrecimiento del -1 %, en ese sentido, los resultados de las acciones emprendidas por la Secretaría de Seguridad y la Secretaría de Defensa[6] serán pírricos y en algunos casos contraproducentes ya que no hay una integralidad y coherencia entre la persecución del delito y la aplicación de justicia.

Además, en lo referido a Seguridad y Defensa, el FOSDEH plantea la necesidad de hacer algunas preguntas que, desde la perspectiva técnica no se encuentran respuestas; por ejemplo, ¿Por qué el Gabinete Sectorial de Prevención, Seguridad y Defensa reciben asignación presupuestaria, si los gabinetes no son entes que ejecutan presupuesto sino una agrupación funcional de instituciones que desarrollan actividades vinculadas entre sí?

6. La Secretaría de Defensa que ha asumido funciones de la Secretaría de Seguridad como bien lo demostró el FOSDEH en el año 2018, en la serie "Seguimiento del Gasto Público en Seguridad y Defensa"

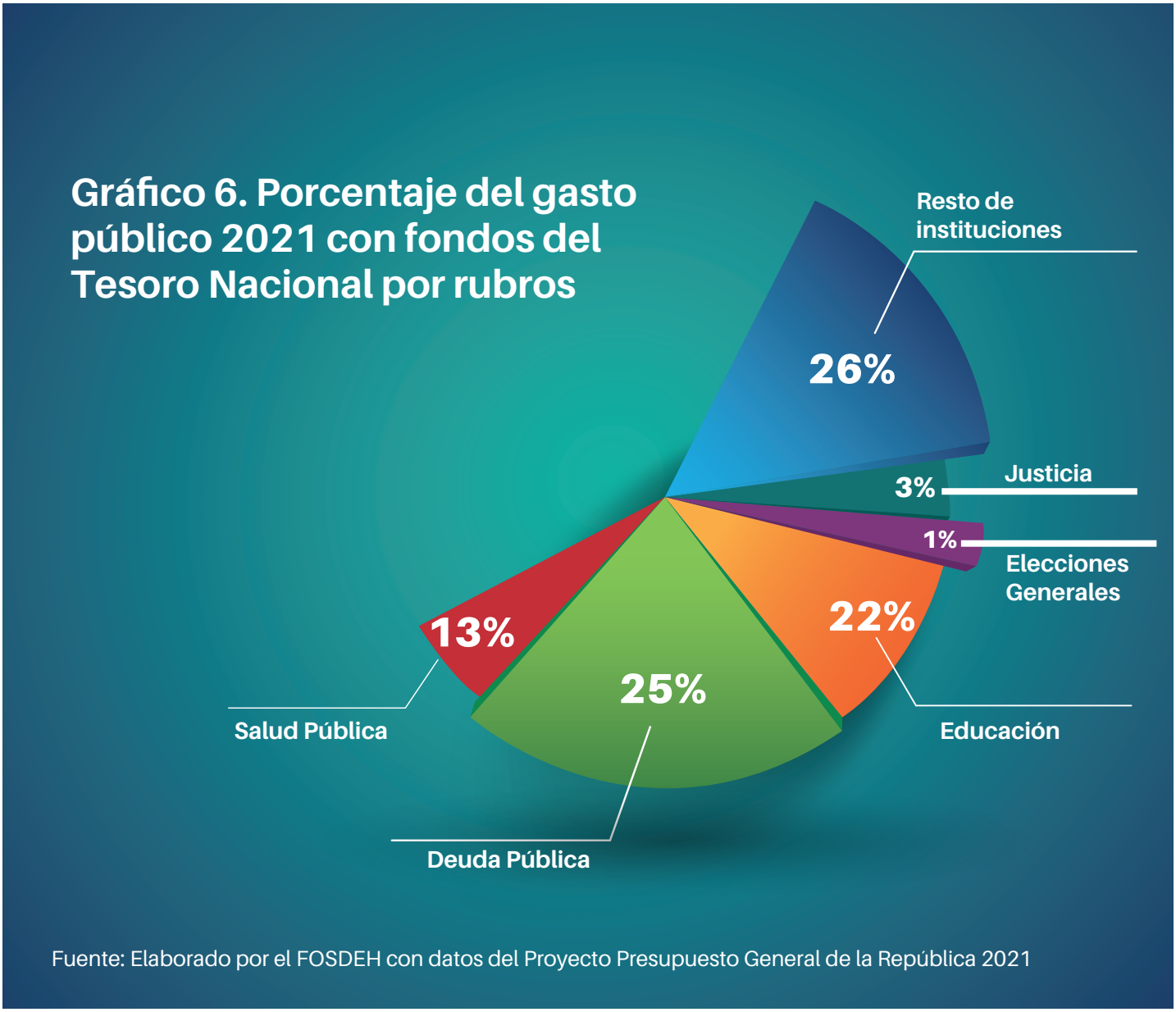
Se debe hacer las valoraciones respectivas para transparentar, justificar y eficientizar este tipo de gastos.

Un comentario final acerca de lo observado en la tabla 5, es que si bien, el Presupuesto para la Secretaría de Educación tiene un leve incremento del 4 %, nótese que las transferencias del Tesoro Nacional a las universidades públicas nacionales tienen, en general, una reducción que va desde el un –9 % hasta un –15 %. Una vez más se reitera que, para superar la crisis dejada por el Covid-19 en el 2020, es necesario que los rubros de salud y educación (no solamente lo referido a las Secretarías de Estado) tengan un presupuesto más robusto. En medio de la pandemia se ha evidenciado la necesidad de las universidades de contar con más personal docente, así como los recursos para aumentar lo oferta de educación en línea cómo ser: servidores, ancho de banda, capacitación de docente en el uso de plataformas y recursos virtuales y demás similares.

Con el presupuesto sugerido para las universidades públicas, se fomentará el debilitamiento de la educación superior en Honduras.

Prioridades de gasto según asignaciones presupuestarias por rubros

En cuanto a la asignación presupuestaria por rubro para el año 2021, como se puede ver en el **gráfico 6**, de los L. 162,435.69 millones asignados para los gastos cubiertos por el Tesoro Nacional, el 25 % será destinado a la servicio de la Deuda Pública, el 22 % para educación (que incluye el presupuesto de la Secretaría de Salud y las transferencias del Tesoro Nacional para las universidades públicas nacionales), seguido por salud con un 13 %, luego, con un 11 % se encuentra los rubros de seguridad y defensa, el 3 % para justicia (que incluye el MP, TSC y el Poder Judicial) y un 1 % para las elecciones nacionales, el 26 % para el resto de instituciones que reciben fondos del Tesoro Nacional.



En este sentido, evaluar las prioridades de gasto es un hito importante. Para el 2021, según el Presupuesto de Gastos sugerido para la Administración Central, el aporte al pago de la Deuda Pública es la principal erogación de los recursos financieros nacionales; en segundo lugar, el rubro de educación y finalmente salud, con una asignación muy por debajo de lo esperado en función del contexto dejado por la pandemia del Covid-19. En este sentido, la ciudadanía debe preguntarse **¿esta estructura de gasto del gobierno responde al bienestar general de la población?** La función redistributiva del Estado obliga a que la gestión presupuestaria se utilice para, a través del gasto público, asignar presupuesto a aquellos objetos de gasto que beneficien a la población y nivelen las desigualdades que puedan darse en un país.

La Deuda Pública como Freno al Desarrollo y Crecimiento de País

La llegada del Covid-19 obligó a los países a reorientar rápidamente fondos nacionales para hacer frente a las demandas sociales, económicas y sanitarias de la población y las empresas. Esta reorientación de fondos se vio limitada por la contracción económica nacional e internacional que provocó reducciones en los ingresos fiscales esperados por los gobiernos y autoridades económicas. Se conoce que, a diferencia de recesiones económicas anteriores, la provocada por el Covid-19 tiene su génesis en las medidas de aislamiento y distanciamiento social que provocaron una paralización en la economía real nacional e internacional transformándose en reducciones de ingresos tanto para los hogares como las empresas.

Para ello, el gobierno nacional se vio obligado a crear medidas económicas e implementar paquetes fiscales para impulsar una reactivación económica nacional. Sin embargo, el alcance de los paquetes fiscales y las medidas de intervención aplicadas por el gobierno tienden a estar restringidos por el espacio fiscal del país. Es decir, existe una correlación negativa entre el alcance de las medidas de políticas implementadas o anunciadas por el gobierno y sus niveles de deuda bruta al inicio y durante la pandemia.

Este espacio fiscal se ha reducido significativamente con el Decreto Legislativo 033-2020 aprobado a inicio de abril por el Congreso Nacional donde se autoriza a la Secretaría de Finanzas la colocación de deuda directa hasta por US $ 2,500 millones vigentes para el 2020 y 2021. Esto sin antes tener un plan de inversión de los recursos nacionales y externos, objetivos claros y roles definidos.

Las proyecciones del FOSDEH para el primer y segundo semestre del año, tal y como se observa en la tabla 6 reflejan que la deuda formalmente contabilizada ascendía al 57.14% del PIB para mediados de año y podría alcanzar el histórico de 66.86% del PIB para final de año.

6. Se entiende por Espacio Fiscal como la posibilidad de u país o gobierno para adquirir recursos externos o internos a través de endeudamiento sin comprometer la estabilidad financiera del Estado

Tabla 6. Deuda Pública por tipo de deuda y su relación con el PIB

Año	Producto Interno Bruto en Millones de US$	Deuda Interna y Externa en millones de US$	Deuda Flotante en Millones de US$	Deuda Publica Total en US$	Deuda/PIB sin deuda flotante	Deuda/PIB con deuda flotante
2017	22,975.41	10,928.09	2,145.31	13,073.40	47.56%	56.90%
2018	23,857.11	11,442.50	1,956.33	13,398.83	47.96%	56.16%
2019	24,920.91	11,647.80	1,977.27	13,625.07	46.74%	54.67%
2020*	23,253.33	13,287.00	-	13,287.00	57.14%	57.14%
2020**	23,253.33	15,547.80	2,030.52	17,578.32	66.86%	75.59%

Fuente: Elaborado por FOSDEH con datos de la SEFIN, BCH y Estados Financieros de las Instituciones del Sector Público
Nota 1: las proyecciones al 2020 se realizaron con datos al 4 de julio
Nota 2: el año 2020* es la proyección al primer semestre del 2020
Nota 3: el año 2020** es la proyección al segundo semestre del 2020

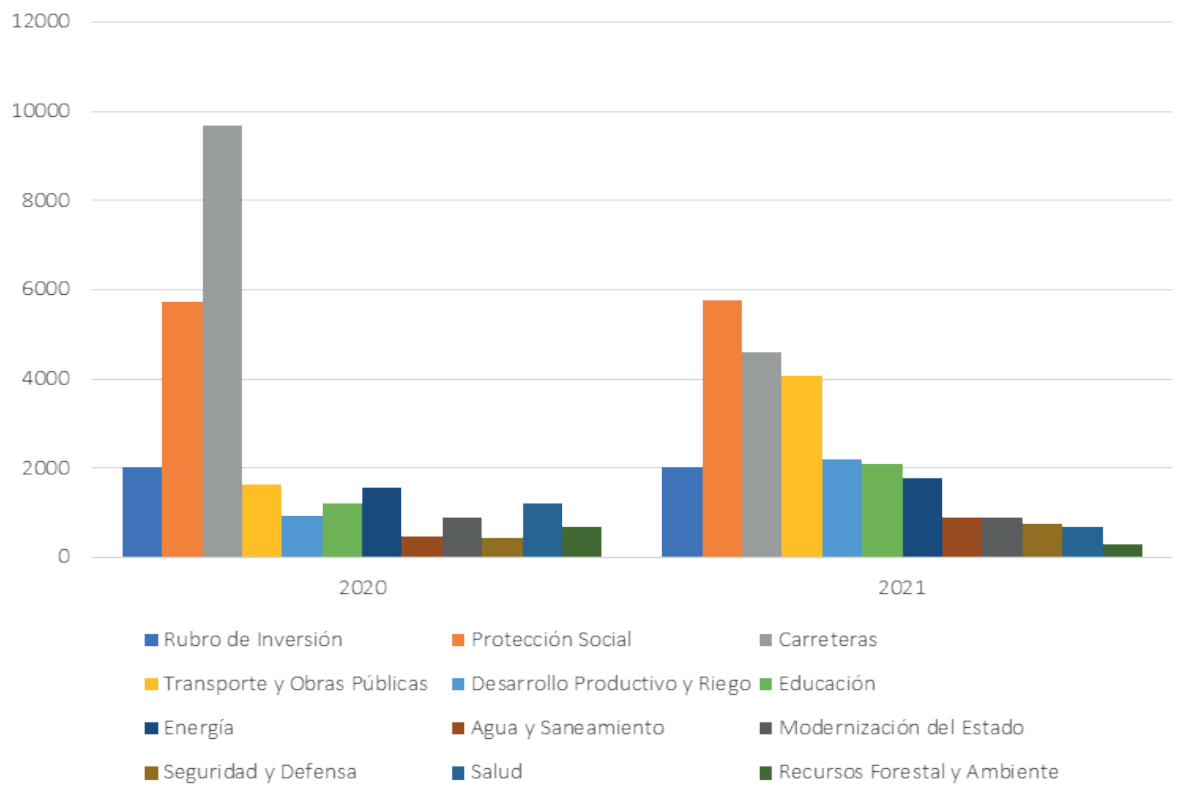
La Deuda Flotante es una deuda con plazos de tiempo corto y de manera transitoria, esta deuda no supera una vigencia de un año y se origina por obligaciones de instituciones o empresas nacionales sin imputación presupuestaria; es decir, que no se tenían planificadas a la hora de formular los presupuestos institucionales pero que son necesarias para seguir brindado bines o servicios a la población. Esta deuda también puede originarse por el quehacer original de instituciones como el Banco Central a través de la política monetaria.

En Honduras esta deuda tiene puntual atención debido a que representa, en promedio, el 8.55% del PIB y podría ascender para finales de 2020 a US$ 2,030.52 millones contribuyendo a incrementar la deuda pública total que estaría alcanzando un gran total de 75.50% del PIB. Esta situación genera un doble problema; primero, el problema de insostenibilidad de la deuda que genera presiones a lo interno del presupuesto y de los ingresos tributarios obligando al gobierno a aplicar reformas fiscales para hacerle frente a la situación. Segundo, un problema económico a empresas proveedoras del Estado que, al no ser cancelada su deuda pueden correr el riesgo de quebrar, situación que torna puntual atención en medio de un proceso de reactivación económica como el actual.

De la Inversión Pública 2021

La primera afirmación de FOSDEH en cuanto a la gestión presupuestaria 2021, es que este ejercicio será, o bien, el catalizador que lleve a Honduras a un estadio de desarrollo superior a la media histórica y lograr superar la crisis dejada por el Covid-19; o en su defecto, mantener al país estancado en el subdesarrollo. Por lo tanto, un rubro importante a considerar es la Inversión Pública, la cual debe estar destinada a aquellos sectores que aseguren una rentabilidad superior, una integralidad con los sectores productivos nacionales y permitan la reducción de los costos nacionales.

Gráfico 7. Inversión Pública por sector 2020-2021



Fuente: Elaborado por el FOSDEH con datos del Programa de Inversión Pública

El gráfico 7 permite identificar que, en el 2020, el presupuesto para inversión pública se concentró en el sector carreteras y en protección social. Para el 2021, se observa una distribución más homogénea del presupuesto para inversión pública, en total este objeto de gasto suma L. 24,023.4 millones. Sin embargo, se resalta que, de este monto lo que realmente se destina al incremento del acervo de capital público es mínimo, ya que al entrar al detalle de los documentos y presupuesto de proyecto se observa que la mayor parte de estos recursos se destinan a cubrir gasto corriente o al mantenimiento de capital preexistente.

Entre las instituciones que más recursos manejan para inversión pública, destaca Invest-H con una participación de la inversión en 8% que equivale a L. 2,003.2 millones seguida por la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) con el 7% de participación, es decir un monto de L. 1,722.5 millones.

Es de suma importancia tener presente las inversiones de estas instituciones, por los problemas de corrupción presentados en ambas instituciones y la poca rentabilidad de los proyectos que han ejecutado, en comparación con el enorme costo generado para el Estado.

Otro punto importante tiene que ver con los procesos de planificación de la inversión pública, y esto tiene implicaciones relevantes para el desarrollo de un programa de inversión pública. Según los informes trimestrales de la Dirección de Inversión Pública de la Secretaría de Finanzas, debido a la falta de planificación muchos de los proyectos no alcanzan niveles de ejecución satisfactorios lo cual implica retrasos en las obras, multas por incumplimiento y en el peor de los casos abandono.

Un llamado de atención adicional está relacionado con el presupuesto para inversión pública en protección social, ya que este sector usualmente se ha utilizado con fines proselitistas o como promoción de un partido político y no en proyectos que garanticen un desarrollo integral y sostenible de la sociedad desde una perspectiva de desarrollo.

Gasto Tributario: Privilegios fiscales para unos pocos y los costos de muchos

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, Honduras ha sido un país de muy escasos recursos fiscales, esto deriva en la limitación del financiamiento de los programas y proyectos que el país necesita para entrar en una senda de crecimiento y desarrollo económico sostenible por un período de tiempo significativo. Sobre la base de estas consideraciones, la conclusión derivada del sentido común es que el gobierno del país debería buscar las fuentes que permitan incrementar los ingresos de Estado de manera orgánica o bien aplicando criterios de justicia social, como la equidad tributaria, redistribución de la riqueza, entre otros.

Contrario a lo planteado en el párrafo anterior, el gobierno de Honduras ha utilizado, la estrategia de los incentivos fiscales para promover la inversión privada, nacional y extranjera como una herramienta para equilibrar la falta de inversión y gasto público en desarrollo. Sin embargo, la estrategia ha fracasado o en el mejor de los casos los beneficios obtenidos son pírricos dado que se han sacrificado sendos recursos públicos mediante el no pago de impuestos, sin recibir a cambio ganancias importantes para la sociedad.

El problema se agravó cuando los incentivos fiscales se convirtieron en privilegios fiscales, configurando la política tributaria como un instrumento para consolidar las desigualdades por ingresos en el país. Según los datos publicados por la Secretaría de Finanzas, para el año 2020, el gasto tributario sumará L. 43,828.39 millones. L. 25,519 corresponden a las exoneraciones y exenciones fiscales al Impuesto Sobre la Venta y L. 14,287 millones al Impuesto Sobre la Renta. Para el año 2021, se proyecta un gasto tributario de L. 47,203.20 millones, dividido muy similarmente al gasto para el 2020.

Si bien, las exoneraciones y exenciones fiscales del Impuesto Sobre la Venta están orientadas a reducir el costo de los productos de la canasta básica en Honduras, este beneficio no siempre llega a las personas más pobres, porque, como se vio anteriormente, la estructura regresiva tributaria de país obliga a que sean los hogares más pobres los que destinen un porcentaje mayor de sus ingresos al pago de impuestos.

Algunos Comentarios a las Disposiciones del Presupuesto General de la República.

Como se ha mencionado en publicaciones anteriores del FOSDEH, y además se ha observado de manera empírica, las Disposiciones Generales del Presupuesto se han trastocado de tal manera que, mediante ella se han consolidado actos de corrupción y entorpecimiento de investigaciones de funcionarios públicos. Además, en el contexto dejado por la pandemia por el Covid-19, la vigilancia del contenido de las Disposiciones Generales del Presupuesto debe realizarse con mucho detalle, para que estas "normas de ejecución del presupuesto" el gasto público se haga de manera eficiente, transparente y vinculada a criterios de rentabilidad social y económica.

Las Disposiciones Generales del Presupuesto para el año 2021, presentan algunos elementos particulares debido a dos grandes hitos de la historia que están dando y se darán entre el año 2020 y 2021, por supuesto esto es: la crisis por la pandemia del Covid-19 y las elecciones nacionales del 2021.

En primer lugar, se encuentra el Artículo 19 que establece: cuando los Ingresos Corrientes de la Administración Central sean mayores a los montos estimados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, se autoriza al Poder Ejecutivo para que a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, incorpore periódicamente los excedentes al Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República mediante el procedimiento de ampliación presupuestaria, debiendo así notificar al Congreso Nacional a través de la Comisión Ordinaria de Presupuesto la ejecución del aumento mencionado.

> Las Disposiciones Generales del Presupuesto se han trastocado de tal manera que, mediante ella se han consolidado actos de corrupción y entorpecimiento de investigaciones de funcionarios públicos.

Estos recursos se destinarán únicamente para:

1) Reactivación Económica post COVID-19
2) Protección Social
3) Disminuir el uso de crédito interno o externo
4) Cancelar el saldo de deuda que tenga condiciones menos favorables
5) Pagar el Servicio de la Deuda
6) Para atender asuntos de interés y prioridad nacional

Se destaca la referencia a que estos ingresos deben ingresar a la cuenta 449 "Servicios Financieros de la Administración Central", donde FOSDEH llama la atención a la ciudadanía en general, dado que esta institución no cuenta con un portal de transparencia ni se presentan informes de rendición de cuentas de ella.

Una vez más, se resalta que, los ítems a considerar para calcular los ingresos netos están corrompidos por la discrecionalidad con la que se manejan, según el Artículo 20 de las Disposiciones Generales del Presupuesto, para calcular los ingresos netos se deben restar los "valores asignados para cubrir el Centro Cívico Gubernamental" y los "compromisos sociales específicos como programa Vida Mejor, Tasa de Seguridad, entre otros". En primer lugar, no se deberían tener en cuenta gastos derivados de compromisos asumidos por una administración de gobierno particular y, por otro lado, FOSDEH ha denunciado en varias ocasiones, la poca transparencia con la que se manejan los fondos de la Tasa de Seguridad y que los gastos para el programa Vida Mejor son utilizados con fines proselitistas o publicitarios para un partido político.

Avanzando con los comentarios a las Disposiciones General del Presupuesto, una vez más, en la sección de **Modificaciones Presupuestarias**, se encuentra que se permiten hasta 40 modificaciones presupuestarias por institución, además de evidenciar una falta de planificación, las modificaciones del presupuesto por trasferencias internas de las instituciones del Sector Público, permite la discrecionalidad de los gastos sin ningún tipo de disciplina fiscal, para el caso: la Presidencia de la República cada año (en los últimos 6 años) a más tardar 2 meses tras la aprobación del Presupuesto General de la República, ejecuta más del 80 % de su presupuesto, lo que claro, implica que el resto del año deberá aumentar su presupuesto de gastos. Otras instituciones, por el contrario, que llevan una ejecución más sobria se les disminuye su presupuesto de gastos, introduciendo una rigidez adicional para ejecutar las accione vinculadas al logro de sus objetivos operativos.

Por el lado de las **Operaciones de Crédito Público**, se encuentran varios elementos que podrían derivar en problemas graves para la sociedad, el primero de ellos, es lo establecido en el **Artículo 43** dado que da la oportunidad a que el Poder Ejecutivo pague hasta un 50 % de las cuotas que como patrono debe hacer a los institutos de previsión social respectivos mediante bonos, además dicta que "en caso de ser necesario se autoriza negociar un porcentaje distinto a éste" , lo que en la práctica será por supuesto mayor **¿ha considerado el gobierno de Honduras que ocurriría si los institutos de previsión se quedan sin liquidez frente a un incremento de la demanda de préstamos y pensiones de los afiliados a estos institutos?**

En el **Artículo 45**, se establece que para el año 2021, el SPNF podrá contraer hasta un 55% del PIB en deuda pública; sin embargo, como se demostró en epígrafe sobre la deuda, para el año 2020 es muy probable que la Deuda Pública alcance el 75% del PIB.

Sobre la base de estas consideraciones, el FOSDEH hace un llamado de atención a revisar y vigilar con precaución los contenidos de las Disposiciones Generales del Presupuesto ya, que se ha visto que, mediante éstas, se puede trastocar el funcionamiento de las instituciones públicas, establecer parámetros poco relacionadas con la realidad nacional o que prometen acciones que nunca se llevan a cabo. Por lo tanto, en los siguientes meses, que corresponden a la etapa de discusión y aprobación del Presupuesto 2021 por el Congreso Nacional, es imperativo que se establezcan diálogos y espacios de participación ciudadana, efectivos, concretos y sobre todo orientados a fomentar la amplia participación de todos los sectores de la población en la revisión, discusión y aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República 2021.

Capítulo 4
Propuestas de relevancia social, calidad y transparencia del gasto público

Frente a los retos y desafíos que se presentarán en el año 2021 debido, en primer lugar a las debilidades estructurales presentes en el país que no han sido atendidas de manera efectiva por las autoridades públicas y en segundo lugar, por el contexto dejado por la pandemia del Covid-19, el Presupuesto General de la República es uno de los grandes instrumentos que tiene el país para enfrentar los impactos negativos por los hechos antes mencionadas; asimismo, una buena gestión presupuestaria permitirá reducir el tiempo de recuperación nacional tras la pandemia; no obstante, si se mantienen los vicios y malas prácticas presupuestarias de año anteriores, el único resultado será el hundimiento del país en un crisis severa y prolongada más allá de su resistencia.

Como se ha visto a lo largo de este informe, la formulación del Presupuesto Público 2021 carece de elementos basados en un sistema solido de planificación-acción vinculado a un crecimiento nacional que fortalezca el bienestar de la población, permita el desarrollo de los individuos, y en general ubique al país en una senda de desarrollo económico estable y prolongado. Esto se observa, tanto en las fuentes de financiamiento, los principales objetos de gasto y en el contenido de las Disposiciones Generales del Presupuesto.

A continuación, se presentan las Propuestas que el FOSDEH ha construido sobre la base de los elementos y las principales observaciones al Presupuesto General de la República 2021, presentadas en los capítulos anteriores, estas propuestas y recomendaciones se relacionan fuertemente con la visión institucional vinculada a los elementos de relevancia social.

1. Será necesario amplios espacios de debate público entorno a la aprobación del Presupuesto General de la República.

a. En el contexto dejado por la pandemia Covid-19, es necesario que el Congreso Nacional abra canales de participación ciudadana en los debates del Presupuesto General de la República.
b. Se deben hacer efectivas las audiencias públicas al menos 4 veces por mes en tanto el Presupuesto General de la República esté en discusión en el Congreso Nacional.
c. El Congreso Nacional debe, al menos, hacer 3 debates en sesión ordinaria sobre el contenido del Presupuesto General de la República 2021.

2. Priorizar los gastos vinculados a superar los daños dejados por la Pandemia Covid-19

a. El gasto en Salud debe ser la prioridad para la gestión presupuestaria 2021, no solamente en lo vinculado a la Secretaría de Salud, sino también al financiamiento de los hospitales regionales, así como la inversión en construcción de nuevos hospitales en el interior del país, equiparlos según los estándares internacionales y facilitar el acceso a ellos mediante la construcción de caminos y carreteras.
b. En línea con lo anterior, se debe financiar la profundización del nivel técnico de los médicos y demás empleados de salud pública, aumentar el financiamiento para la investigación en salud y desarrollo que debe ser un segmento importante del gasto público para el 2021.
c. El gasto en educación debe orientarse a la modernización del sector educativo, no solo por el contexto dejado por la pandemia sino también a las nuevas tendencias y modelos de educación y de conocimiento basado mayormente en el manejo de inteligencia artificial, ciencia de datos, manejo de grandes bases de datos, comercio electrónico, innovación tecnológica y demás tendencias del mercado internacional.
d. Es necesario que se destine más recursos al financiamiento de programas y proyectos que aseguren, basados en procedimientos científicos y criterios técnicos, el incremento de la productividad agrícola nacional, así como la provisión de alimentos nacionales, como granos básicos, productos avícolas, carnes etc.
e. Mediante el PGR 2021, se debe facilitar el acceso al crédito y financiamiento a las iniciativas de emprendimiento y MiPymes emergentes durante la pandemia y a los negocios informales prexistentes en el país, asimismo acompañar la formalización y el crecimiento de ellos.

3. A la par del financiamiento del proceso electoral 2021 se debe garantizar la transparencia y rendición de cuenta, así como un sistema de planificación-acción de alta calidad

a. El proceso electoral 2021 marcará un cambio de rumbo o el estancamiento democrático, corresponde a las autoridades ejecutar y asegurar todas las acciones requeridas para garantizar un proceso transparente, eficiente y satisfactorio para la población.
b. El gasto vinculado a las elecciones del 2021 debe ser planificado con altos estándares de calidad y en función de indicadores de cumplimiento y rendimiento.
c. Es necesario que para el 2021, Honduras cuente con todos los equipos y capacidades para la mejor gestión de las elecciones nacionales.

d. Las autoridades del proceso electoral 2021 debe establecer los canales de rendición de cuentas y transparencia en tiempo real, asimismo promover la participación ciudadana en los procesos de planificación y seguimiento del gasto electoral, a través de amplias campañas de comunicaciones.

4. Fortalecer la gestión del Presupuesto General de la República

a. Se debe respetar el marco legal establecido para el Presupuesto General de la República, particularmente a los preceptos constitucionales como el financiamiento de la UNAH y el TSC, lo establecido por la Ley de Municipalidades en cuanto a las transferencias municipales y en general la jerarquía de leyes que atañen al Presupuesto General de la República.
b. La Secretaría de Finanzas a través de la Dirección General de Presupuesto y la Contaduría General de la República deben presentar un informe de liquidación de ingresos y gastos del Presupuesto General de la República de medio año y uno de medio término preliminar al Congreso Nacional y el Tribunal Superior de Cuentas quienes deben emitir una opinión técnica sobre ella, asimismo imponer sanciones administrativas, civiles o penales según corresponda el caso. Dichos informes de liquidación también serán puestos a disposición del público quienes también podrán emitir sus consideraciones.
c. Restringir las modificaciones presupuestarias no solo a un número máximo sino también a criterios e indicadores de evaluación de rendimiento y cumplimiento. Cuando se hagan una modificación (aumento/disminución) del presupuesto de una institución, la Secretaría de Finanzas deberá publicar en su portal web y de transparencia los criterios que se siguieron para autorizar dicha modificación, así como los indicadores mencionados.
d. Es necesario que se asignen los recursos del Presupuesto General de la República de manera coherente y balanceada, por ejemplo, los gastos en administración de justicia, los cuales deben tener alguna correspondencia con los gastos en seguridad y defensa, es decir procesar y prevenir el delito en lugar de solo perseguirlo. El mismo criterio debe aplicarse al resto de sectores de la Administración Pública.

> La formulación del Presupuesto Público 2021 debe considerar elementos basados en un sistema solido de planificación-acción vinculado a un crecimiento nacional que fortalezca el bienestar de la población, permita el desarrollo de los individuos, y en general ubique al país en una senda de desarrollo económico estable y prolongado.

Referencias Bibliográficas

- Concejo Nacional Anticorrupción C.N.A (2020). La Corrupción en Tiempos del Covid 19, recuperado de https://www.cna.hn/la-corrupcion-en-tiempos-de-covid-19/

- Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH (2020). Elementos de Diagnóstico y Lineamientos de Propuesta del FOSDEH para un Plan de Reconversión Económica y Social de Honduras. Frente al colapso sanitario, político y de corrupción 2020. Recuperado de https://fosdeh.com/wp-content/uploads/2020/09/2020_fosdeh_plan_reactivacion-economica_hn.pdf

- Hinojosa, A. (2013). Aspectos Económicos del IVA en México: Clarificación sobre sus distorsión, incidencia fiscal y regresividad. Revista Cámara (31), 46-60 recuperado de http://eprints.uanl.mx/3927/1/CAMARA.pdf

- Quijada J. y Sierra J. (2014). Productividad total de los factores en Honduras: Diagnóstico y posibles determinantes, recuperado de https://publications.iadb.org/es/publicacion/13788/productividad-total-de-los-factores-en-honduras-diagnostico-y-posibles

Sobre Nosotros

El Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras, FOSDEH, es una organización civil sin fines de lucro, comprometido con la construcción de políticas públicas incluyentes en el contexto de un Estado robusto que protege, respeta y garantiza el ejercicio de los derechos humanos a la población.

En el cumplimiento de su misión el FOSDEH logra:
1. Construir y generar conocimiento para la formulación de políticas públicas convenientes para la ciudadanía.
2. Fortalecer la articulación y agenda de la sociedad civil sobre las propuestas de justicia socio económica.
3. En perspectiva, consolidar a FOSDEH como un laboratorio de ideas desde y para sociedad civil, en temas de política pública, especialmente en el área socio – económica.

> *De frente al nuevo contexto nacional e internacional, en el cumplimiento de nuestra misión Institucional, es fundamental mantener la autonomía, auto sostenibilidad e independencia de pensamiento y acción.*

Misión

Contribuir a la construcción de políticas públicas orientadas a la transformación nacional, basadas en la justicia social, la igualdad, la solidaridad, el respeto a los derechos humanos y la legitimidad democrática.

Visión

Honduras: Una sociedad con equidad, libertad, justicia, informada, crítica, solidaria, respetuosa de los derechos humanos, democrática y con políticas publicas participativas que impacten positivamente en las personas.

En Honduras es vital que
se asignen los recursos
del Presupuesto General
de la República de
manera técnica
coherente y balanceada.

FOSDEH

Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

www.fosdeh.net