

# ALERTA PRESUPUESTARIA

CONSIDERACIONES DEL PRESUPUESTO BASE CERO PARA EL 2023, CAMBIO FILOSÓFICO Y CULTURAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.



## CONTENIDO

**ABORDAJE  
METODOLÓGICO DEL  
PRESUPUESTO BASE  
CERO Y REALIDADES DE  
PAÍS**

PÁGINA 02

**¿HAY O NO HAY  
DINERO?**

PÁGINA 08

**CONCLUSIONES DEL  
FOSDEH**

PÁGINA 10

**ELEMENTO  
TRANSVERSAL EN  
CUALQUIER ABORDAJE  
PRESUPUESTARIO: EL  
ROL DE LA POBLACIÓN.**

PÁGINA 11

## Introducción

A lo largo de los años se han mantenido esquemas de análisis presupuestario donde, en la mayoría de los casos, el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) ha propuesto cambios importantes a nivel de formulación, ejecución y liquidación de los fondos públicos. Igualmente, se han estudiado las disposiciones generales del presupuesto público con la finalidad de lograr que Honduras aumente la calidad del gasto público y; al mismo tiempo, se acerque a los estándares latinoamericanos y hasta mundiales sobre transparencia, participación social y rendición de cuentas en los presupuestos públicos. Hoy, a pocos días de tener la versión preliminar del presupuesto público 2023, se han agregado dos elementos novedosos: el anuncio de implementación del Presupuesto Base Cero (PBC) y la programación de un déficit fiscal muy superior a lo planeado en los últimos años y bajo la referencia de cláusula de excepción de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Estos elementos particulares presentan la ventaja de la oportunidad de aclarar un punto de partida esencial de la presente Alerta Presupuestaria: todo el cuerpo de analistas de FOSDEH mantiene la expectativa de contribuir a que el gobierno logre, en el menor tiempo posible, mayores niveles de eficiencia y efectividad en la asignación pública de recursos sin incurrir en faltas graves sobre la transparencia en la ejecución del gasto público.

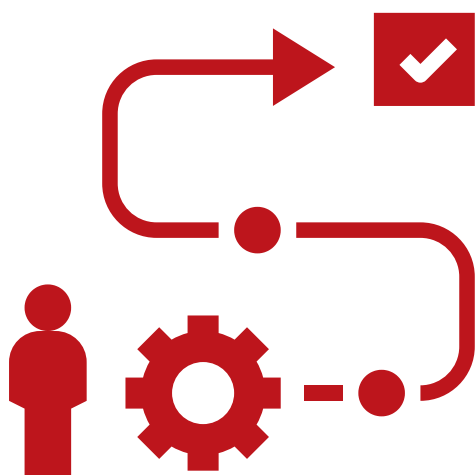


Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE



**FOSDEH**  
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras



## Abordaje metodológico del Presupuesto Base Cero y realidades de país

Partimos de hacer puntualizaciones al enfoque metodológico del PBC y su inminente colisión con la realidad jurídica de idiosincrasia política y capacidad técnica ejecutoria.

El PBC más que un abordaje metodológico de elaboración de un presupuesto; es un cambio filosófico y cultural que observa en su premisa principal cuestionar propositivamente cada línea de gasto y partir de cero sin tomar en cuenta el comportamiento histórico de la ejecución del gasto. Tal como lo manifiesta una de las principales firmas contables del mundo, la implementación de PBC es un proceso de elaboración del presupuesto que asigna fondos según la eficiencia y necesidad para alcanzar los objetivos de la organización en lugar de considerar el historial presupuestal de años anteriores. (Deloitte).



**Tabla 1.** Algunas ventajas y desventajas del Presupuesto Base Cero

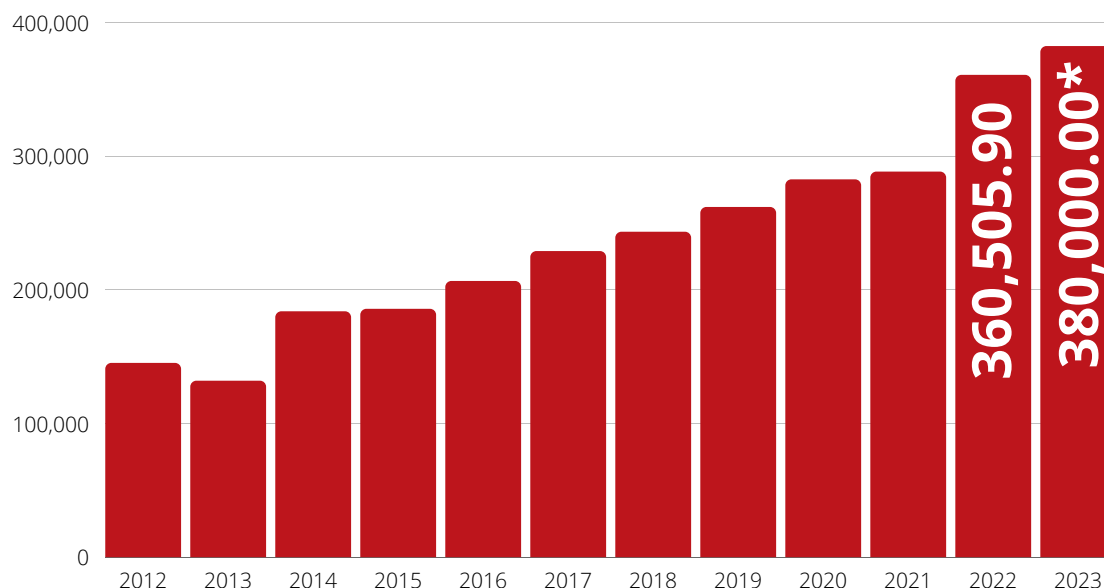
VENTAJAS	DESVENTAJAS
El presupuesto final está bien justificado y alineado a la estrategia.	Costoso, complejo e insume mucho tiempo ya que los presupuestos se reconstruyen anualmente desde cero (en el proceso tradicional sólo se requiere justificaciones para los cambios incrementales)
Genera mayor colaboración a lo largo de la organización.	Puede ser demasiado costoso para aplicar en empresas con escasos recursos.
Soporta la reducción de costos evitando aumentos automáticos del presupuesto, lo que resulta en una generación de ahorros.	Riesgoso cuando los ahorros potenciales son inciertos.
Mejora la eficiencia operativa cuestionando rigurosamente los supuestos aplicados en el presupuesto.	La ejecución es compleja debido a los límites de tiempo del ciclo de presupuestación.
	Típicamente requiere capacitación especializada o más personal para lograr implementarlo, así como más recursos en general.
	Pueden ser disruptivos para las operaciones de la organización.

Fuente: Recopilado del informe Presupuesto en Base Cero ¿Cómo aplicarlo para generar valor en las organizaciones? Deloitte (2017)

Ante dicha afirmación conceptual de lo que es el PBC, como país cabe preguntar si este esfuerzo de implementación requiere, tal como se ilustra en las desventajas, de un complejo estructuramiento por parte de todas las instituciones del sector público, que tendrá un gran valor agregado, pero a lo largo de aproximadamente 3 años más (2023, 2024 y 2025). Creemos que es posible; más bien, optimizar el uso del presupuesto tradicional por programas para producir mejoras sustanciales en la población en general.

Ante la pregunta anterior, en Honduras planteamos la reflexión histórica estratégica acerca del crecimiento al alza de forma permanente en términos presupuestarios del gasto público en absolutamente todas las categorías programáticas. Es decir, año con año los presupuestos van aumentando significativamente como lo podemos observar en el siguiente cuadro:

**Gráfico 1.** Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República Aprobado Durante el periodo del 2012 al 2022  
Cifras en millones de Lempiras



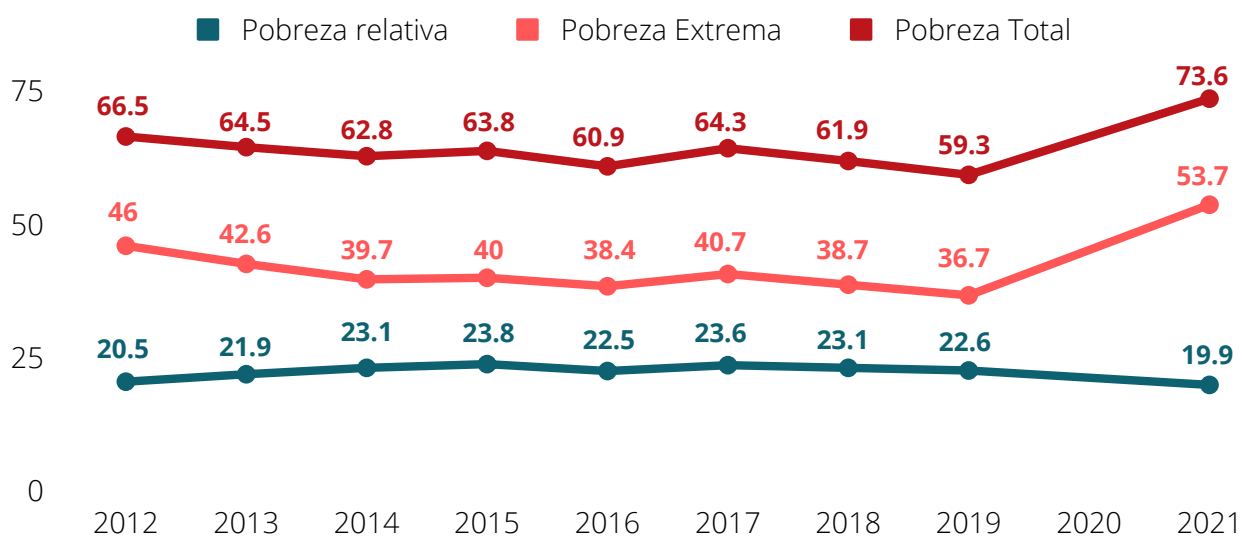
Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

\*Nota: Proyección del FOSDEH del Presupuesto General de la República para el año 2023



Pero al mismo tiempo la mayoría de las variables socio económicas más importantes comparadas con el gasto público, no han hecho ninguna mella en reducir las brechas y mejorar la calidad de vida. Como podemos observar el comportamiento del presupuesto y su relación directa en los mismos períodos con las variables analizadas no muestran una mejoría sustancial en los problemas principales que aquejan a la población hondureña. Esta falta de correspondencia entre gasto público y resultados sociales está más asociado a la corrupción imperante y mucho menos a la técnica del presupuesto por programas.

**Gráfico 2.** Comportamiento de la pobreza en Honduras  
Durante el periodo del 2012 al 2021



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (2021)

**En más de 10 años de gasto público creciente no se ha producido una disminución acorde en la proporción porcentual de hogares en situación de pobreza.**

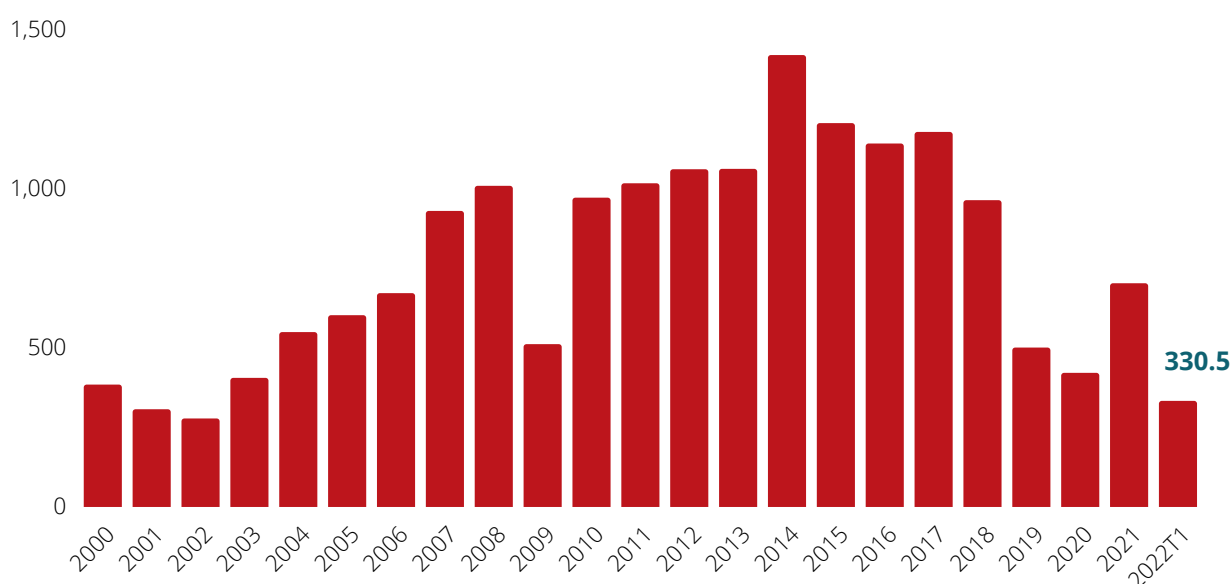
Sino todo lo contrario: **mayor gasto público y mayores niveles de pobreza.** Ni la Estrategia de Reducción de la Pobreza, Plan de Nación-Visión de País, Vida Mejor ni otros programas sociales han tenido un resultado tangible en términos de la situación de precariedad de los hogares, lo cual da lugar a afirmar que el gasto público no es, necesariamente, vinculante con mejores resultados (mejores viviendas, mejor salud pública, mejor rendimiento educacional, etc.) ya que prevalecen altos niveles de corrupción e impunidad como un rasgo estructural de la sociedad hondureña.





Tampoco la asignación pública de recursos se traduce, a lo largo de los años, en cambios radicales en los patrones de inversión privada. Se denota claramente, que el gasto público no genera las condiciones para la atracción de inversión extranjera, es decir, el gasto en carreteras, en salud, en educación, en seguridad, en regulación de mercados, en justicia, etc, no atraen a entidades internacionales para movilizar capital a Honduras y generar empleo. (A pesar también de tener una política pública agresiva en la región, con el mayor nivel de exoneraciones fiscales).

**Gráfico 3.** Inversión Extranjera Directa en Honduras  
Durante el periodo del 2012 al 2022  
Cifras en millones de dólares



Fuente: Elaboración del FOSDEH con base en datos del Banco Central de Honduras (2022)

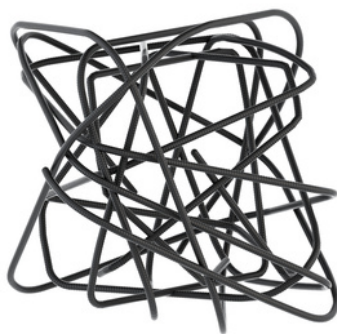
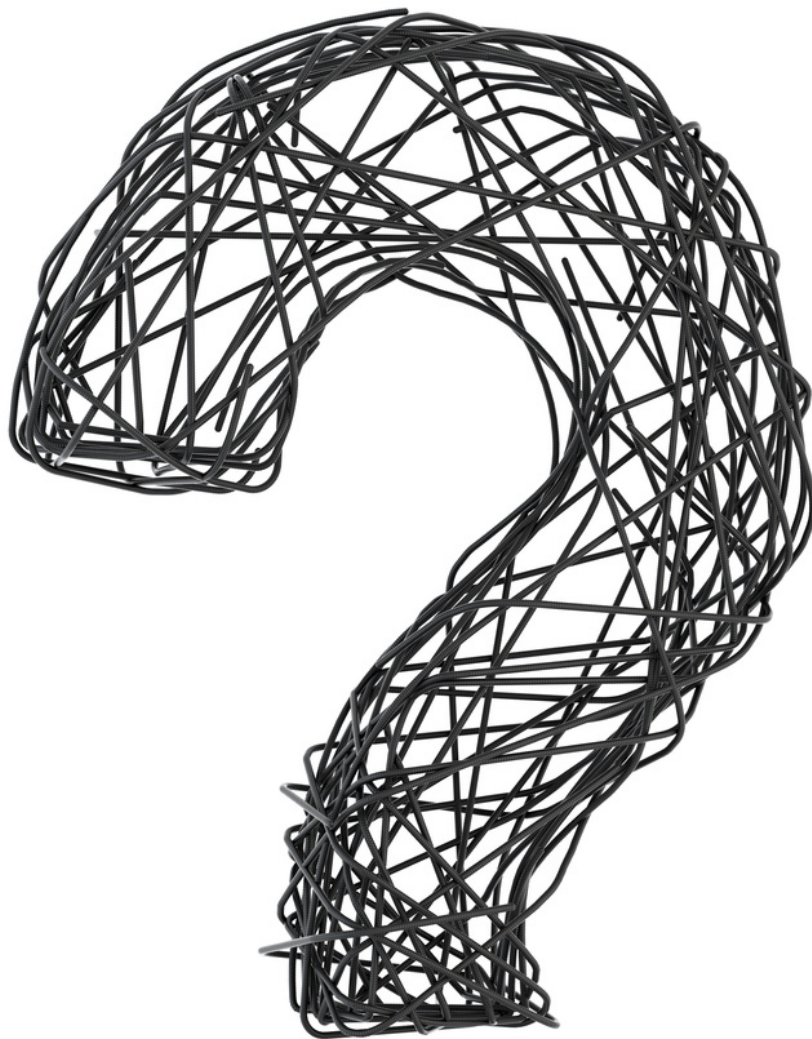
Las realidades legales, técnicas y políticas del Estado de Honduras son diametralmente opuestas a las necesidades habilitantes para poder implementar y obtener un resultado tangible producto del cambio a la técnica del PBC. Nos referimos en específico a la rigidez presupuestaria, de naturaleza legal, que proviene de disposiciones legislativas a asignar recursos en proporciones establecidas en un cuerpo legal justificado por los legisladores en su momento, como es el caso del 3% de los ingresos corrientes que debe destinarse al Poder Judicial; el 6% de los ingresos netos a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, y lo establecido en la Ley de Municipalidades, donde el Estado debe asignar el 11% de los ingresos tributarios a los Gobiernos Municipales.

Otros factores que aumentan el peso en la rigidez presupuestaria es el gasto en la burocracia, es decir, el gasto corriente del gobierno relacionados con el pago de remuneración a los servidores públicos, y lo correspondiente al pago al servicio de la deuda.

Al sumar todos los elementos de rigidez para el año 2022, se estima que supera los 200 mil millones de Lempiras, es decir, que alrededor del 56% del Presupuesto General de la República en realidad se encuentra comprometido. Por lo tanto, estas normativas se deben considerar ante la tentativa de elaborar un Presupuesto Base Cero.

¿ H A Y O N O H A Y  
D I N E R O ?

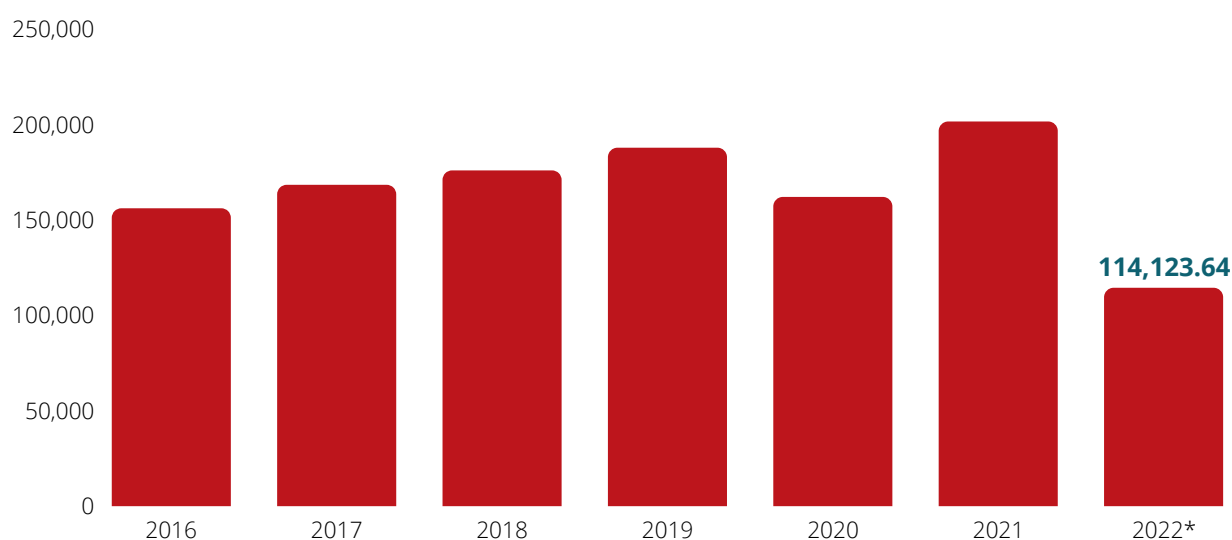
---





El comportamiento estadístico de los ingresos corrientes es decir los ingresos tributarios, aduaneros, tasa de seguridad, etc, nos muestra que, aunque se sufrió en el 2020, producto de la pandemia y la recesión económica, el comportamiento observado en lo referente al cumplimiento tributario de los hondureños ha sido tan contrastante por el hecho de que siguen recaudando impuestos sin una drástica disminución. Tal como se denota en el gráfico siguiente:

**Gráfico 4.** Ingresos Corrientes del Sector Público No Financiero  
Durante el periodo 2016 a junio del 2022  
Cifras en millones de Lempiras



Fuente: Elaboración de FOSDEH con base en datos de la Secretaría de Finanzas (2022)

Por lo que paralelamente a la discusión metodológica del PBC y el comportamiento histórico del Presupuesto General de la República se despierta una preocupación derivada del contraste entre el Plan de Gobierno donde se anuncia un impuesto a las grandes fortunas y revisión de las exoneraciones mientras que, en el **Acuerdo Ejecutivo 355-2022 (Lineamientos de Política Presupuestaria 2023)** se manifiesta expresamente que para el 2023 no se contempla aumento de impuestos, aunque señalando una posible revisión de las exoneraciones que probablemente produzca resultados pero a partir de 2024. La falta de identificación de nuevas fuentes fiscales vincula la posibilidad de financiamiento, apelando a financiamiento de nueva deuda pública para cubrir las necesidades de apoyo presupuestario e inversión.



## CONCLUSIONES DEL FOSDEH

---

Con un ánimo estrictamente técnico y constructivo, afirmamos que la ruta de un cambio radical metodológico del PBC a todas luces no generará ningún valor agregado de mayores grados de libertad para una administración central necesitada de amplios recursos para incrementar el gasto social. La vía del PBC no es, necesariamente, el camino óptimo ni eficaz para mejorar el desempeño del sector público. Subyace, más bien, el peligro de que en la transición del presupuesto por programas al Presupuesto Base Cero se incline la balanza al peligro de caer en una gran discrecionalidad en la ejecución del gasto.

La baja capacidad ejecutiva en temas administrativos financieros del sector público, cuando inicia una nueva administración, es una realidad manifiesta tanto a nivel de las máximas autoridades como de los equipos técnicos intermedios. Esto último puede ser, paradójicamente, favorable a enfrentar un fracaso en la puesta en marcha del PBC.

La prioridad del esfuerzo humano del gobierno debe primeramente centrarse en el combate a la corrupción, mejorar los niveles de ejecución, enfocarse y evaluar la calidad del gasto y sus resultados. Todo esto se puede lograr sin necesariamente un cambio tan drástico como migrar al PBC.

Bajo la eventualidad que el Gobierno de la República mantenga su estrategia de cambio al PBC, el FOSDEH considera que hay un tema vital cualquiera sea el camino que se tome como lo es la participación ciudadana.



## ELEMENTO TRANSVERSAL EN CUALQUIER ABORDAJE PRESUPUESTARIO: EL ROL DE LA POBLACIÓN.

La participación pública en el presupuesto presenta una oportunidad democrática de incorporar a la ciudadanía en las decisiones más importantes de un gobierno. Es importante mencionar el avance en los resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto Honduras 2021, con porcentaje global de 61/100, sin embargo, preocupa sobremanera la escasa participación ciudadana con un porcentaje de 17/100. Recordando que la publicación de información por sí sola no es suficiente para una apropiada rendición de cuentas, y que se requieren mecanismos efectivos y reales que permitan a la ciudadanía incrementar su participación en la toma de decisiones en el proceso presupuestario.

En la misma perspectiva, es prudente recordar al menos dos propuestas históricas del FOSDEH, la necesidad de proveer la Liquidación Presupuestaria más actualizada de al menos 10 meses (enero a octubre, inclusive del 2023) así como, la socialización, la discusión amplia y profunda antes y durante la aprobación del Presupuesto, sin dispensa de los tres debates correspondientes.

Ya el ODS (16): Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas nos invita a mayor necesidad de espacio en las tomas de decisiones por parte de la ciudadanía y en apego a ese compromiso y sumado a la deuda social (educación y salud) y altos índices de pobreza apelamos a la participación social como un derecho ciudadano que fortalece la confianza y reafirma la legitimidad de los gobiernos. Asumimos, por tanto, la necesidad de disponer de otros elementos tales como:

1. Formulación de un informe de medio año acorde a la normativa internacional.
2. Presupuesto Ciudadano más comprensible y de fácil lectura ciudadana.
3. Incrementar espacios formales de análisis y discusión, grupos focales, foros, encuentros técnicos con SEFIN y Comisiones de Presupuesto del Congreso Nacional de Honduras, SAR etc, entre otros.
4. Creación de comités presupuestarios integrados de análisis de ingresos y gastos en cada uno de los pasos del ciclo presupuestario para asegurar la calidad del gasto e inversión.
5. Informar y presentar información a tiempo y en formatos amigables.
6. Impulsar una Institución Fiscalizadora Independiente diferente al TSC.
7. Fortalecimiento y extensión del conocimiento presupuestario a través de políticas públicas en Universidades, escuelas colegios y ciudadanía en general.

