

Unidad Técnica – GSC

DESCUBRAMOS LOS FONDOS DE LA ERP

Análisis Histórico Presupuestario ERP

2001 - 2006



CONTENIDO

No.		Página
1	Introducción	2
2	Objetivos	3
3	Antecedentes	4
4	Revisión Conceptual sobre Crecimiento Pro – Pobre	6
5	Definición del Gasto en Pobreza por la ERP	7
6	Gastos no Financiados por la ERP	10
7	Marco Legal del Presupuesto ERP	11
8	Presupuesto ERP por Fuente de Financiamiento	12
9	Presupuesto ERP por su Clasificación Económica	14
10	Presupuesto ERP por Área Programática	16
11	Presupuesto ERP por Principales Proyectos	18
12	Conclusiones	21
13	Propuestas de Acción	23
	Bibliografía	24

1. Introducción

La pobreza en Honduras es un fenómeno estructural que afecta a más de la mitad de su población, presentando desde 1990 disminuciones en su tasa de incidencia, no así en números absolutos los cuales crecen año a año; reflejando un agravamiento de la pobreza y de la pobreza extrema. En base a ello, existe en el país un gran interés que a dicho tema prestan investigadores sociales y económicos, instituciones públicas y privadas, organismos no gubernamentales, el Gobierno y la Sociedad Civil.

En base a este interés y la búsqueda para crear mejores condiciones y así superar dicho fenómeno es necesario un proceso integrado y dinámico entre políticas públicas económicas y sociales. Involucrando a todos los actores de la sociedad como lo es el Gobierno de la República, la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional.

En función de ello, este informe presenta un análisis político – económico de la ejecución presupuestaria de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras 2001 - 2006, con el fin de contribuir a garantizar la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta, formulación, implementación, seguimiento, evaluación y reformulación del presupuesto de la ERP.

Mostrando así una revisión conceptual sobre crecimiento pro-pobre, definición de gasto en pobreza en base a la misma ERP, el marco legal del presupuesto ERP, así como la ejecución presupuestaria ERP por fuente de financiamiento, por destino de los fondos, por área programática, por su clasificación económica y por los principales programas y proyectos.

Finalmente se presenta una serie de conclusiones y propuesta de acción con lo que el Grupo de Sociedad Civil realiza una contribución a las evaluaciones existentes del proceso ERP con el fin de buscar soluciones que ayuden a orientar un gasto ERP de manera eficiente, equitativo y transparente como una herramienta clave para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza en Honduras.

2.

Objetivos

➤ **General**

Contribuir a garantizar la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta, formulación, implementación, seguimiento, evaluación y reformulación del presupuesto de la ERP.

➤ **Específicos**

- Revisar la ejecución presupuestaria de la ERP para el período 2001 – 2006

- Evaluación del presupuesto ERP, para indagar hasta que grado la asignación presupuestal contribuye efectivamente a alcanzar las metas de reducción de la pobreza.

- Contribuir para que en la ejecución presupuestaria de la ERP se logre con una verdadera inversión hacia un crecimiento pro-pobre

3.

Antecedentes

En 1998 Honduras vivió el paso del Huracán Mitch, calificada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como el mayor desastre natural en los últimos 200 años en la región. A partir de esta situación que agrava las características de pobreza e inequidad del país, es que se plantea la cooperación internacional la disposición de apoyar en los planes de reconstrucción nacional, surgiendo lo que se denominó el Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) el cual se presentó en la reunión de Estocolmo Suecia en mayo 1999.

En el marco del PMRTN Honduras asumió como un compromiso con la cooperación internacional formular una estrategia de combate a la pobreza. Para dicha formulación se realizó un amplio y costoso proceso de consultas en el que participaron aproximadamente tres mil quinientas personas, en representación a diferentes sectores de la Sociedad Civil, dando como resultado lo que se conoce como la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en el año 2001¹. Período presidencial de 1998 – 2002 correspondiente a Carlos Flores (La Nueva Agenda)

El objetivo principal de la ERP es: Reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico, acelerado y sostenido, y procurando la equidad en la distribución de sus resultados, a través de un mayor acceso de los pobres a los factores de producción, incluyendo el desarrollo del capital humano, y la provisión de redes de seguridad social a favor de los sectores de la población en condiciones de extrema pobreza².

Desde su concepción, la ERP fue concebida como un instrumento de política flexible y adaptable a las necesidades que la coyuntura exige. Lo anterior, permitió que en el año 2003 se realizó una actualización de la misma, consistente en la recalibración de las metas, una redefinición del gasto pro pobre, para hacerlo mas transparente y eficiente y una reestructuración del marco institucional que guía las acciones de política de la ERP³. Esto durante el período presidencial de 2002 – 2006 correspondiente a Ricardo Maduro (El Gobierno de la Gente), y es aquí donde se da lo que se llama a nivel de presupuesto la versión ampliada.

Una nueva actualización de ERP se da en el año 2006 durante el período presidencial de 2006 – 2010 correspondiente a Manuel Zelaya (El Gobierno del Poder Ciudadano), en la cual el objetivo inicial sigue siendo el mismo, pero se modifican la estructura programática, con sus respectivas medidas de política, planteándose un nuevo enfoque conceptual basado en que la mejor forma de reducir la pobreza es mejorando la producción y productividad de los pobres y no a través del crecimiento económico per se. Este nuevo enfoque cambia la dinámica de la ERP, orientándola más al crecimiento económico y la productividad y menos a hacia el asistencialismo.

¹ Castilla, Juana. UNAH – PLATS (2006). Manual para el Planteamiento Estratégico Municipal con Equidad de Género” p. 8

² República de Honduras. (2001) Estrategia para la Reducción de la Pobreza. P. iv.

³ República de Honduras (2005) Estrategia para la Reducción de la Pobreza. p. 1

Por tal razón, la ejecución de la estrategia incluirá (i) acciones orientadas a aliviar la pobreza a través de programas de ayuda directa, aunque condicionados al mejoramiento educativo y salud preventiva de los beneficiarios y (ii) acciones orientadas a reducir la pobreza, mediante la ampliación de la capacidad productiva de los pobres y su acceso a los factores de producción⁴. Sin embargo, esto es contradictorio ya que al revisar la ejecución presupuestaria por programas y proyectos alrededor del 5% del total ejecutado en el año 2006 es destinado a bonos asistenciales como por ejemplo bono familiar.

Como se puede ver, la ERP ha sobrevivido a tres gobiernos diferentes, pero ninguno de ellos ha logrado validarla y asumirla como la política de Estado más importante para orientar las acciones de las diferentes organizaciones públicas sectoriales. Ello ha permitido que se haya tenido cierta discrecionalidad en la asignación del gasto en pobreza, disminuyendo su focalización en los verdaderamente pobres. Esta aseveración se demuestra a juzgar por la distribución de los fondos cuyo destino debió ser enfocado a la reducción de la pobreza y no a gasto corriente y a otros compromisos políticos que, aunque tienen alguna relación, sus efectos son indirectos o marginales frente a la gran dimensión del fenómeno de la pobreza en Honduras⁵.

Durante el primer año de ejecución (2002) de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), el Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP) ha administrado una serie de programas y proyectos vinculados a la ERP, los cuales se financian con los recursos de alivio interino en el marco de la iniciativa HIPC (Países Pobres Muy Endeudados), así como por recursos nacionales y de cooperación externa. Dichos recursos se canalizan a las instituciones ejecutoras, a través de la denominada Línea 29 del Presupuesto de la República, y es regido por las disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

Esta asignación presupuestaria no ha sido significativa en la disminución de los niveles de pobreza del país; la misma ERP registra la ineficiencia del gasto ERP, reconociendo que a pesar que el gasto ERP ha venido creciendo desde el lanzamiento de la Estrategia en 2001, el impacto sobre los hogares en condiciones de pobreza ha sido escaso. El Gasto ERP aumentó de Lps.8.7 mil millones en 2001 a Lps.14.4 mil millones en 2005; sin embargo, en este período los hogares bajo la línea de pobreza pasaron de 64.5% en 2001 a 65.3% en el 2005⁶. Demostrando que hasta este momento el resultado es desconcertador y evidencia ciertas inconsistencia de la misma ERP.

⁴ República de Honduras (2006) Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Versión Actualizada 2006. p. 57

⁵ Unidad Técnica - Grupo de Sociedad Civil. (2007). "Propuesta para la Reformulación de la ERP" p. 3

⁶ República de Honduras, (2006) ERP versión actualizada 2006. p. 52

4. Revisión Conceptual sobre Crecimiento Pro - Pobre

Al realizar una revisión conceptual sobre crecimiento pro-pobre, es preciso mencionar que no existe un consenso ni en el mundo académico ni al interior de los países sobre un concepto de crecimiento pro-pobre; una de las definiciones más utilizadas hace referencia a que crecimiento pro-pobres es aquel que se da cuando el ingreso de los más pobres crece más rápido que el del resto de la población, como un todo, o sea que la inequidad disminuye más allá de lo que se habría logrado si todos los ingresos habrían aumentado en el mismo nivel⁷.

En el año 2004, en base a una entrevista realizada por el Instituto de Estudios Sociales (ISS), a una serie de actores, quedó claro que en Honduras, ninguno de los actores entrevistados parecía estar al corriente de los términos en que se mueve el debate sobre crecimiento pro-pobre en el mundo académico ni en centros de decisión clave como son los organismos internacionales.

Este resultado se encontró sin excepción entre miembros del gobierno, la sociedad civil y también, quizás más sorprendentemente, de la comunidad internacional. Aún cuando buena parte del debate ha surgido en las sedes de algunos donantes bilaterales y multilaterales. No se constata una difusión de los mismos a nivel de sus oficinas nacionales⁸.

Algunos estudiosos del tema, indican que una definición de crecimiento pro-pobre trae inherente una definición de bienestar humano que considere la pobreza como un fenómeno multidimensional y que manteniendo la posibilidad de su medición nos dé las pautas para estimular la participación económica de los pobres en el crecimiento económico, tanto por el lado de la acumulación de capital, como por el lado de la oferta laboral.

Así, una definición alternativa considera al crecimiento pro pobre como aquel crecimiento que beneficia a los pobres y a los grupos discriminados proporcionalmente más que a los no pobres (Baulch and McCulloch, 2000; Kakwani and Pernia, 2000). Esto no es otra cosa que suponer que el proceso de crecimiento implica cambios sustanciales en la distribución tanto de ingresos como de activos.⁹

En el contexto hondureño, un estudio realizado por Pedro Morazán, define crecimiento pro-pobre como un crecimiento económico que es intensivo en trabajo, por tanto, generador de empleo, y que se concentra en las áreas rurales o en actividades y productos que son importantes para los pobres y para la mejora de sus condiciones de vida¹⁰.

Sin embargo, hay que darse cuenta que cualquier definición trae consigo la necesidad de establecer que tipo de crecimiento generaría la mayor reducción

⁷ Instituto de Estudios Sociales (ISS). 2004. "Evaluación y Monitoreo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en América Latina" Informe Regional 2004. Ilusiones y Desilusiones del "Crecimiento Pro – Pobre" p.6

⁸ Idem. P. 7

⁹ UNAT. (2005) "Operacionalización del Crecimiento Pro Pobre en Honduras", p. 5

¹⁰ Instituto de Estudios Sociales (ISS). 2004. "Honduras: El Desafío de Crecimiento Pro-Pobre" p. 32

de la pobreza. No es obvio como acelerar el crecimiento mientras lograr al mismo tiempo una redistribución significativa de recursos a favor de los pobres, lo que serían los dos ingredientes necesarios.

Toda esta falta de claridad en cuanto a un concepto de “Crecimiento Pro – Pobre” ha conducido a que en la práctica no se opte tanto por una u otra definición, sino más bien por un concepto muy poco preciso.

5. Definición del Gasto en Pobreza por la ERP

Tal como se reviso en el apartado anterior el crecimiento pro - pobre hace referencia a dos condiciones esenciales crecimiento económico y reducción de índices de desigualdad, en base a ello se revisa a continuación los enunciados por la ERP como gasto en pobreza.

Con lo cual queda en evidencia que los fondos de la ERP en Honduras han tenido una dedicación más de gasto corriente (pago de salarios de que de personal médico y educativo), que de inversión en áreas específicas e identificadas.

➤ Programas Financiados con Recursos Externos

- La ERP incluye programas y proyectos financiados con recursos externos relevantes para alcanzar las metas especificadas en las áreas programáticas identificadas en el documento original de la ERP (seis áreas programáticas y 21 sub áreas). Esto incluye tanto proyectos de inversión como también proyectos que financian gastos corrientes que contribuyen a alcanzar las metas de la ERP.
- Aunque la mayor parte del financiamiento externo se destina hacia inversión directa, existen ciertos programas financiados externamente que son predominantemente gastos corrientes. Entre ellos: Programa de Asignación Familiar; programas de asistencia técnica para pequeños productores administrado por Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) por medio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG); y el Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios Básicos de Salud (PRIESS) que se dedica a la atención médica básica en comunidades rurales remotas.

➤ Programas Financiados con Fondos Nacionales

- Automáticamente se incluyen dentro del presupuesto de la ERP, la contraparte nacional de todos los proyectos ERP que son financiados con recursos externos.

- **Gastos en capital** financiado con Fondos Nacionales. Dentro del presupuesto de inversión financiado con recursos nacionales, los principales componentes incluidos como parte de la ERP son los siguientes:
 - a) Toda la inversión de las Secretarías de Educación y de Salud.
 - b) En La Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI), inversiones en vivienda de bajo ingreso, construcción y reparaciones de carreteras secundarias y caminos rurales; y, puentes rurales.
 - c) Todas las inversiones de capital de la Secretaría de Agricultura.
 - d) Todas las inversiones de capital del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).
 - e) Transferencias de capital a las Municipalidades para financiar sus programas de inversión.
 - f) Todas las transferencias al SANAA y otras agencias para la construcción de sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario.
 - g) Transferencias de capital para la ampliación de cobertura de electricidad y telecomunicaciones en comunidades rurales y urbano-marginales.

- **Gasto Corriente** Financiado con Fondos Nacionales: incluye el gasto corriente financiado con recursos nacionales que son relevantes para las áreas programáticas de la ERP y el cumplimiento de metas.

- **Secretaría de Educación:**
 - a) Los salarios a los/las profesoras (excluyendo el personal de la administración central de la Secretaría que son contratados bajo el régimen del Servicio Civil, tales como Ministros, Viceministros, Administradores y otro personal administrativo). También incluye los salarios del personal contratado para mejorar la cobertura y la calidad y financiados con alivio de deuda HIPC, están incluidos en su totalidad.

 - b) Transferencias corrientes y otros costos relacionados al desarrollo y financiamiento de educación comunitaria como ser: Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), Asociaciones Escolares Comunitarias (AECO) y similares. (No se incluyen las transferencias a universidades).

 - c) Otros programas para desarrollar sistemas alternativos de entrega (incluyendo para los niveles primarios y secundarios, tales como Centros de Educación Básica, Educatodos, Telebásico y programas para grupos específicos tales como minorías étnicas, barrios marginales y comunidades rurales).

 - d) Programas de apoyo económico para la promoción de la excelencia académica y para cubrir costos de transporte con el fin de mejorar el acceso a la educación.

▪ **Secretaría de Salud (SS):**

- a) Los salarios del personal médico de atención ambulatoria, de salud ambiental y enfermedades infectocontagiosas y de programas de atención hospitalaria (excluyendo el personal de administración central de la SS, tales como los Ministros, Viceministros, administradores y otro personal administrativo, no incluyendo personal auxiliar de las unidades de entrega de servicio). Se incluye en su totalidad los salarios financiados con alivio de deuda HIPC para la contratación de personal para mejorar el servicio de cobertura y de calidad.
- b) El costo de medicinas para atención ambulatoria, salud ambiental/enfermedades infectocontagiosas y atención hospitalaria.
- c) El costo de viáticos relacionados a la implementación de programas de salud básica (atención ambulatoria, salud ambiental/enfermedades infectocontagiosas).
- d) Transferencias para financiar programas comunitarios y otros mecanismos de terciarización para la expansión y mejoramiento de la cobertura de salud básica.

▪ **Secretaría de Agricultura (SAG):**

- a) Todos los gastos relacionados al desarrollo rural y reducción de pobreza pero ninguno destinado hacia los costos de administración central de la Secretaría.
- b) Transferencias a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) u otras agencias para la administración de áreas protegidas y programas de administración de cuencas.

▪ **Programa de Asignación Familiar (PRAF):**

- a) Todas las transferencias corrientes para financiar programas dirigidos directamente a beneficiarios, pero no se incluyen los costos de administración central del programa.

▪ **Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS):**

- a) Todas las transferencias corrientes para financiar programas que alcanzan directamente a los beneficiarios, pero no se incluyen los costos de administración central del programa.

▪ **Secretaría de la Presidencia:**

- a) El programa Meriendas Escolares.
- b) El programa Escuela Saludable

c) El programa para la Eficiencia y Transparencia de las Compras del Estado.

▪ **Secretaría de Seguridad Pública:**

a) Salarios financiados con fondos de alivio de la deuda para personal adicional contratado para mejorar las condiciones de seguridad en comunidades de bajo ingreso.

6. Gastos no Financiados por la ERP

En base a los lineamientos de la Política Presupuestaria para el Ejercicio Fiscal 2007 y Presupuesto Plurianual 2007 – 2010, son gastos **no** financiados por el FRP, lo relativo a:

➤ **Servicios Personales:**

Personal permanente incluyendo los colaterales asociados tales como: Asignaciones familiares, Retribuciones extraordinarias, Asistencia social al personal, Beneficios y compensaciones. Se exceptúan los gastos en servicios personales que se consideren prioritarios para los programas de la ERP en los sectores de Salud, Educación y Seguridad.

➤ **Servicios No Personales:**

- Servicios Básicos. Se exceptúa los gastos por este concepto de las unidades coordinadoras de los proyectos de la ERP y de los centros de prestación de servicios de salud y educación.
- Mantenimiento y reparación de: obras urbanísticas tales como parques y lugares de recreo, construcciones militares, líneas telefónicas y telegráficas.
- Servicios técnicos y profesionales: médicos sanitarios, jurídicos, comerciales de transporte, comerciales de almacenamiento, Comisiones y gastos bancarios.
- Servicios de Ceremonial y Protocolo.
- Impuestos, derechos y tasas.
- Devolución de ingresos públicos.
- Mantenimiento y reparación de construcciones militares.

➤ **Bienes Capitalizables:**

- Adquisición de: viviendas para el personal, equipos para ferrocarriles, embarcaciones, naves aéreas, equipos telegráficos.
- Construcciones, adiciones y mejoras de: viviendas para el personal, parques y lugares de recreo, vías férreas, líneas telegráficas.
- Material de guerra, adquisición de equipos militares.

➤ **Transferencias:**

- Corrientes a: empresas privadas, instituciones de la seguridad social.
- Capital a: instituciones de la seguridad social, empresas públicas financieras.
- Subsidios a empresas privadas.
- Transferencias al exterior.
- Jubilaciones y Pensiones.

➤ **Materiales y Suministros:**

- Especies fiscales, timbres y valores.

➤ **Otros:**

- Activos financieros, servicio de la deuda y disminución de otros pasivos, otros gastos y asignaciones globales.
- Cualquier objeto específico de gastos identificado como “otros”, “diversos”, “varios” o “no clasificados”.

7. Marco Legal del Presupuesto ERP

El presupuesto de ERP esta regido por la Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza (FRP) decreto ley No. 70-2002 y reformado a través del decreto ley No. 76-2004. En base a este marco legal, el presupuesto ERP es aprobado anualmente como parte integral del presupuesto general de ingresos y egresos de la República.

Los programas y proyectos que integren el presupuesto anual de la ERP deberán ser discutidos por el Consejo Consultivo ERP (CCERP), aprobados

por el Gabinete Social y posteriormente por el Presidente de la República, el Consejo de Ministro y el Congreso Nacional (Artículo No.3).

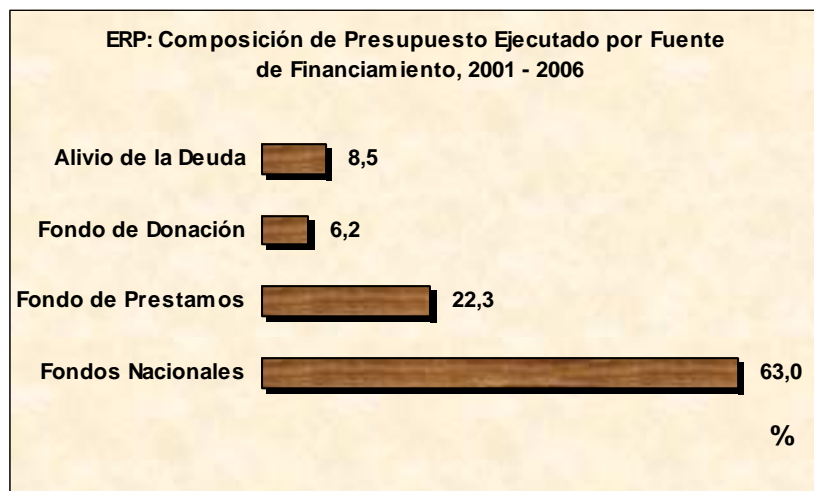
Estos fondos los fiscaliza el Tribunal Superior de Cuentas y las revisiones las realizarán las instituciones representadas en el CCERP y los Países Cooperantes. (Artículo No. 5)

Aparte de esta Ley para el FRP, los lineamientos para la construcción del presupuesto ERP se encuentran sobre la base de la política presupuestaria para los distintos ejercicios fiscales, en el cual se enuncian las prioridades presupuestarias hacia donde se dirigirá la acción del Gobierno; se establecen las orientaciones para presupuestar Ingresos, Gastos y Financiamiento, definiéndose las Políticas de Ingresos, tanto para la Administración Central como para las Instituciones Descentralizadas.

8. Presupuesto ERP por Fuente de Financiamiento

Al observar el presupuesto ERP por fuente de financiamiento, correspondiente al período 2001 – 2006, se observa que durante este período, el mismo ha sido financiado en su mayoría con fondos nacionales (63%), en segundo lugar con fondos de prestamos (22%), en tercer lugar con alivio de deuda con un 8.5% y en cuarto lugar con fondos de donación con un 6.2% (Ver gráfico No.1)

Gráfico No. 1

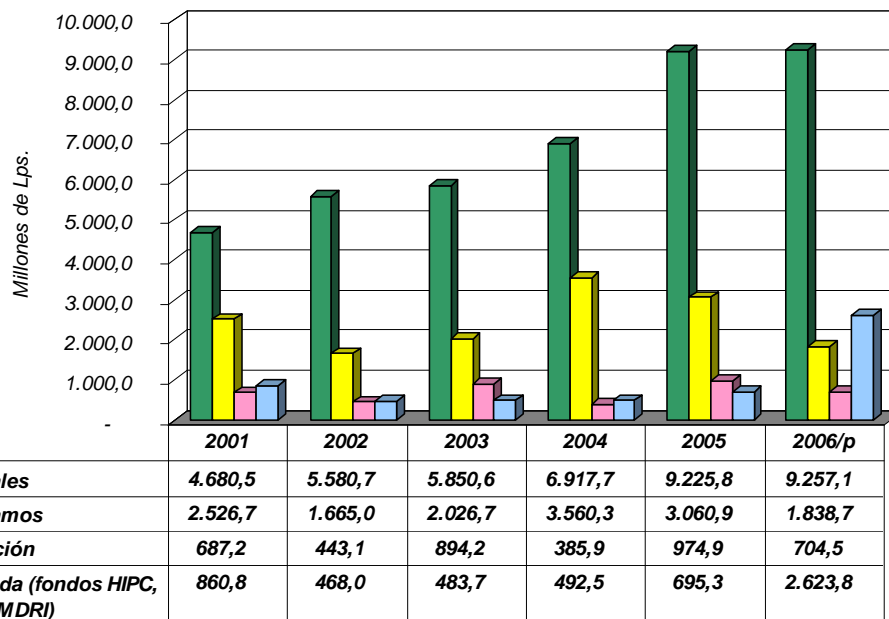


Fuente: Unidad Tecnica - Grupo de Sociedad Civil, datos Informe de Avance ERP 2006.

Este mismo comportamiento ha mantenido año con año durante el período observado. Dejando en evidencia que la ERP se financia desde sus inicios con fondos nacionales los cuales aumentaron en un total de 4.576.6 millones de Lempiras entre el año 2001 y el año 2005. (Ver gráfico No.2)

Gráfico No.2

ERP: Presupuesto Ejecutado por Año y Fuente de Financiamiento
(en Millones de Lempiras)

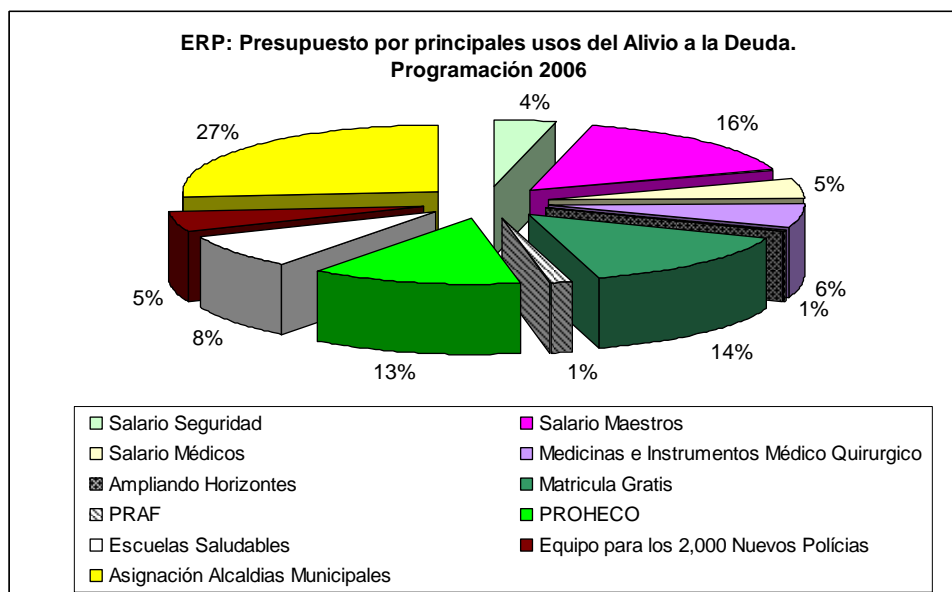


Fuente: Unidad Tecnica - Grupo de Sociedad Civil, datos Informe de Avance ERP 2006.

Por el concepto de condonación de deuda (Alivio de la Deuda con fondos HIPC, Club de París y MDRI) se observa un incremento en el mismo de un total de 1.763.0 millones de Lempiras, desde el inicio del período en observación.

Cabe mencionar que estos fondos para el año 2006 fueron destinados (programados) en su mayoría para la asignación a las Alcaldías Municipales (700 millones de Lempiras), lo que representa un total de 27% de dichos fondos, en segundo lugar se programo un 16% para el salario de los maestros, y en tercer lugar de importancia, con un 14% el concepto de matrícula gratis. (Ver gráfico No. 3).

Gráfico No.3



Fuente: Unidad Tecnica - Grupo de Sociedad Civil, datos SEFIN.

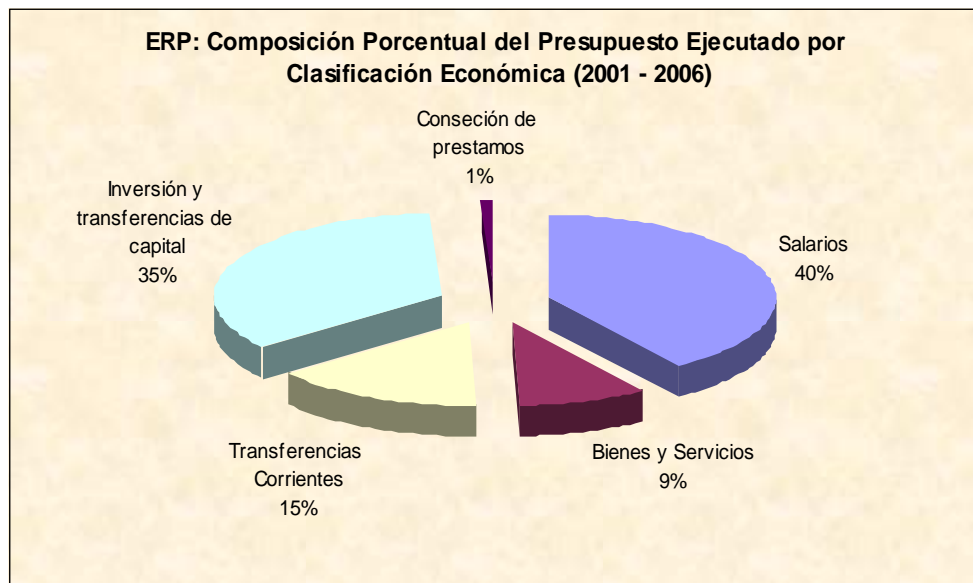
Como puede observarse el gasto destinado a la ERP desde su primer año de ejecución (2001) a aumentado sistemáticamente, siendo la utilización de fondos nacionales mayor en el año 2006, para los fondos de prestamos la mayor cantidad se registro en el año 2004, y para los fondos de donación el mayor registro fue en el año 2005 y para los fondos de alivio de deuda ha sido en el año 2006.

Este comportamiento de la ejecución presupuestaria por fuente de financiamiento nos indica que se deben aprovechar con más determinación los fondos de condonación de deuda (ya que muestran un comportamiento ascendente que comenzara a descender en el año 2009), los cuales deben de ser invertidos hacia un crecimiento pro-pobre utilizando como mecanismo a las municipalidades y apoyar de esta manera el proceso de descentralización del Estado, atender oportunamente las necesidades de la población acercando los servicios públicos y mejorándolos en cantidad como en calidad, haciéndolos más eficientes (menor costo para el Estado y menor costo para el usuario); esto en base a que hasta este momento no se tiene la evidencia para asegurar que la transferencia a las municipalidades (700 millones del 2006) ha sido ejecutada en un 100%.

9. Presupuesto ERP por su Clasificación Económica

Por el concepto de su clasificación económica, la ejecución presupuestaria de la ERP durante el período 2001 – 2006, ha privilegiado a la clasificación de salarios con un 40%, en segundo lugar a las inversiones y transferencias de capital con un 35% y en tercer lugar las transferencias corrientes. (Ver gráfico No. 4).

Gráfico No.4



Fuente: Unidad Tecnica - Grupo de Sociedad Civil, datos Informe de Avance ERP 2006.

Tal como se menciona en capítulos anteriores, queda en evidencia que los fondos ERP han tenido una dedicación más de gasto corriente, que de inversión en áreas específicas e identificadas por la misma ERP.

Situación que se contradice al revisar el énfasis y las áreas programáticas de la ERP desde su inicio (2001), versión ampliada (2003) y versión actualizada (2006), ya que por ejemplo, para el año dos mil tres en su ampliación la ERP hace referencia ha realizar ejecuciones a través de la definición de metas y la redefinición del gasto en pobreza, la cual debería estar orientada hacia el **crecimiento económico**: en base a ello surgen interrogantes:

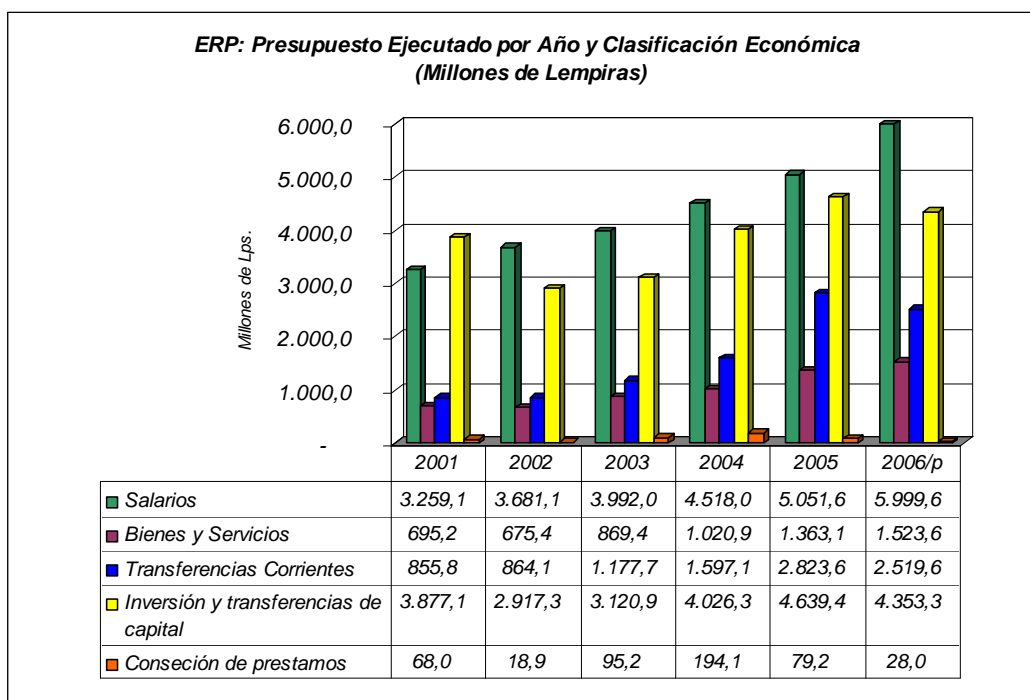
¿El cumplimiento del estatuto del docente apoyo el crecimiento económico del país?

Otro ejemplo es sobre la actualización del año 2006, en la cual se cambia la forma de asignación y ahora se realizará en función de las áreas programáticas y se reorientan las medidas de políticas enfatizándolas para aumentar la **producción y productividad de los pobres**, pregunta:

¿La matrícula gratis aumenta la producción y productividad de los pobres?

Lo anterior indica que la ejecución presupuestaria de la ERP se ve invadida por un matiz político, tomando dichos fondos como los que salvan el eslogan del partido de turno, con una publicidad de proyectos asistencialista y una ejecución poco realista y coherente al fenómeno agravante de la pobreza en el país.

Grafico No. 5



Fuente: Unidad Tecnica - Grupo de Sociedad Civil, datos Informe de Avance ERP 2006.

Al observar los gastos ERP ejecutados durante este período (2001 – 2006), por su clasificación económica (Ver gráfico No. 5), es de hacer notar que todas las clasificaciones tienden al crecimiento a medida se avanza en la implementación de la ERP; pero en mayor proporción el rubro de los salarios, a pesar del esfuerzo por asegurar que los gastos estén verdaderamente orientados a un crecimiento pro-pobre; el cual parece no estar siendo utilizado coherentemente; existe mucho gasto corriente y poco gasto para el estímulo al crecimiento y/o aumento de la producción y productividad de los pobres, lo que propicia que los niveles de pobreza se mantengan o tienda a disminuir en porcentajes poco significativos.

10. Presupuesto ERP por Áreas Programáticas

Las áreas programáticas de la ERP, se habían logrado mantener desde su inicio (2001) hasta su actualización (2006), donde se realiza una propuesta para su modificación:

Tabla No. 1

ERP 2001 – 2005	ERP 2006
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acelerando el crecimiento económico equitativo y sostenible 2. Reduciendo la pobreza en las zonas rurales 3. Reduciendo la pobreza urbana 4. Invertiendo en capital humano 5. Fortaleciendo la protección social para grupos específicos <p>Garantizando la sostenibilidad de la estrategia</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ampliación de capacidades 2. Creación de oportunidades 3. Acceso y modernización de la infraestructura económica y social 4. Gestión de riesgos sociales y ambientales

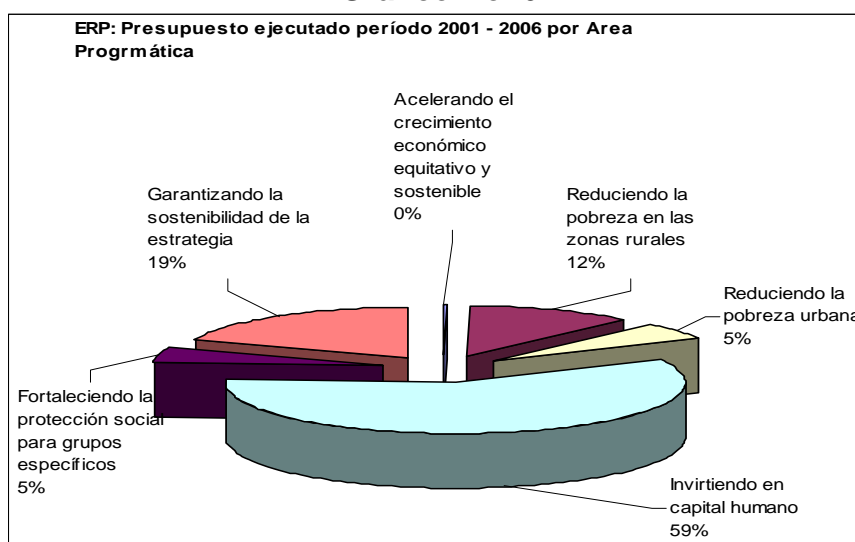
Como puede observarse en el cuadro anterior las áreas programáticas cambian en la propuesta presentada en el 2006, con lo cual el Gobierno espera tener una mejor focalización y una mejor eficiencia en el gasto ERP.

Una de las observaciones a nivel general de este cambio es que se perderá la comparabilidad de los datos ejecutados durante este período (2001 – 2006), con lo que en el futuro (2007 -) se asignara y ejecutara.

Otra de las observaciones es que a la fecha no se tiene la medición del impacto verdadero que cada una de estas áreas programática tuvo en los niveles de pobreza del país, con lo que no se tiene una certeza al cien por ciento de que el cambio será para mejorar.

Al prestar atención de la ejecución por área programática para el período (2001 – 2006), es de hacer notar que en el área de invertir en capital humano se ejecuta casi el 60% de los fondos ERP, encontrándose en esta área todo lo relacionado con el pago de salarios al sector educativo y sector salud. En segundo nivel de importancia se encuentra el área programática de garantizando la sostenibilidad de la estrategia, lo cual hace referencia a la asistencia técnica brindada por la UNAT, las transferencias 5% a las municipalidades, servicios de investigación criminal y de policía preventiva entre otros, en tercer nivel reducir la pobreza en zonas rurales donde se encuentran financiados proyectos como el PAAR, PACTA, DINADERS, rehabilitación de carreteras y proyectos de saneamiento básico rural, entre otros. (Ver gráfico No. 6).

Gráfico No. 6

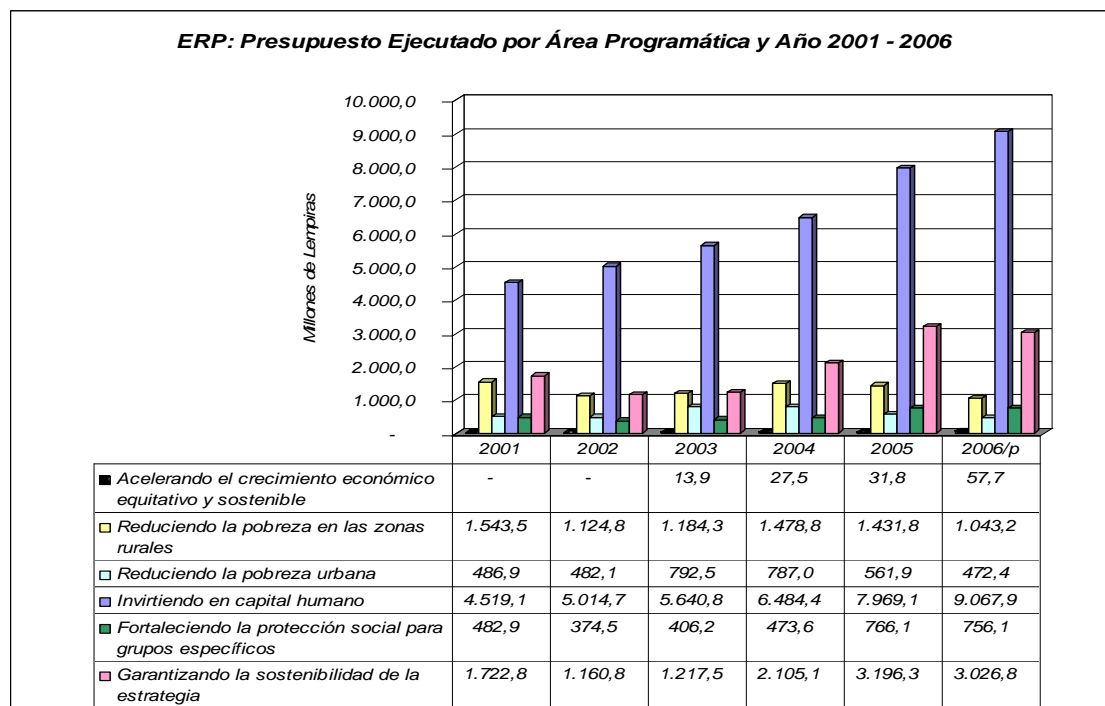


Fuente: Unidad Técnica - Grupo de Sociedad Civil, datos Informe de Avance ERP 2006.

Al observar año a año, las áreas programáticas han presentado un comportamiento similar siendo la de mayor crecimiento el área de invirtiendo en capital humano, pasando de 4.519 millones de Lempiras para el año 2001 a 9.067 millones de Lempiras en el 2004, incrementándose durante este período en 4,548 millones de lempiras.

En el presupuesto 2006, se continúa observando una tendencia parecida, aunque con un aumento mas significativo y pronunciado en el área de garantizando la sostenibilidad de la estrategia, pasando de 1,722 millones de Lempiras para el año 2001 a 3,016 millones de Lempiras en el año 2005 (ver gráfico no. 7).

Gráfico No. 7



Fuente: Unidad Tecnica - Grupo de Sociedad Civil, datos Informe de Avance ERP 2006.

11. Presupuesto ERP por Principales Programas y Proyectos

Los programas y proyectos de la ERP deben estar orientados a alcanzar los objetivos e indicadores propuestos; por su parte el presupuesto ERP es aquel que permite ejecutar y controlar las diversas actividades con sus asignaciones presupuestarias desde la formulación de dichos programas y proyectos hasta la evaluación del mismo.

Por otra parte el financiamiento requerido por los programas y proyectos de la ERP saldría parcialmente de los recursos liberados del presupuesto nacional por efecto del alivio de la deuda externa. En 2001 se estimaba que el ahorro fiscal por concepto de alivio de deuda alcanzaría unos US\$100 millones nominales promedio anuales.

Precisamente, esta fue la justificación que durante la elaboración de la ERP original utilizó el gobierno para argumentar que buena parte de los recursos adicionales necesitados provendrían de los “diversos proyectos en ejecución... e ingresos fiscales adicionales”. A esto se le llamó la “agenda de arrastre”, que relacionó los seis pilares o ejes programáticos de la ERP con proyectos de la cartera pública que ya estaban siendo financiados por donaciones y préstamos.

Un año después, la ERP recibió los primeros ajustes que permitirían incorporar proyectos “relevantes” antes excluidos – esto es, “nuevos” proyectos negociados desde el 2001. Más adelante (en 2003), y en directa relación con las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial, se revisó la definición del llamado “gasto en pobreza”, que en esencia se destinó a clasificar como gasto ERP tanto a los proyectos de inversión como a proyectos que “financian gastos corrientes que contribuyen a alcanzar las metas de la ERP”.

Con tal definición, el gasto en pobreza adquirió una dispersión tal, que solo (i) una articulación cuidadosamente afinada periódicamente, (ii) un proceso de seguimiento riguroso, y (iii) una mayor eficiencia en la ejecución, hábitos en los que el gobierno exhibe poca destreza, pueden garantizar que efectivamente contribuyan a lograr el objetivo deseado de reducir la pobreza¹¹.

Durante el período observado (2001 – 2006) es de hacer notar que en un total de 30 programas y/o proyectos se ha ejecutado más del 70% del presupuesto de la ERP año con año y en total.

Estos programas están relacionados básicamente a educación ejemplo PROHECO, apoyo a la educación primaria formal, educación media presencial, entre otros. Así como, programas de salud y alimentarios como ser el de Merienda Escolar y Programas de desarrollo rural. (Ver tabla no.2)

Al comparar esto con las tendencias en el comportamiento de los 22 indicadores ligados a las metas globales de la ERP para el 2005 muestran que 11 de ellos presentan una brecha de incumplimiento entre lo planeado y lo observado. Los casos más evidentes de incumplimiento son la tasa de pobreza extrema, tasa de pobreza, tasa de mortalidad de menores de 5 años y número de áreas protegidas prioritarias con planes de manejo¹². Lo cual muestra un panorama difícil para lograr alcanzar las metas definitivas de la ERP.

Otro aspecto a considerar al observar la ejecución por los principales programas y proyectos de la ERP, es que los mismos han sido en su mayoría utilizados para cumplir con las promesas de campaña de los distintos gobiernos que han tenido la responsabilidad de implementarla. Como por ejemplo en la ejecución en base a estos 30 proyectos principales no se visualiza una orientación hacia el crecimiento económico o hacia el fomento a la producción y productividad de la población más pobre del país; ya que su destino esta más orientado a cubrir gasto corriente y a otros compromisos políticos que, aunque tienen alguna relación, sus efectos son indirectos o marginales frente a la gran dimensión del fenómeno de la pobreza en Honduras.

¹¹ Instituto de Estudios Sociales. (2006) “Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2006. Honduras: ¿Qué pasó con la ERP?. P. iii.

¹² Idem.

Tabla No.2

ERP: Presupuesto Ejecutado por Año y principales programas y/o proyectos

Millones de Lempiras

No.	Programa/proyecto	2001	2002	2003	2004	2005	2006/p	Total
1	Proyecto administración de áreas rurales (PAAR)	180,7	172,1	110,0	5,0	208,4	-	676,2
2	Proyecto de Reactivación de la Economía Rural (FONADERS)	4,3	16,8	4,5	154,3	140,5	-	320,4
3	Desarrollo de los recursos hídricos del Valle de Nacaome	182,3	40,6	10,6	286,7	109,9	37,3	667,4
4	Fondo Social de Desarrollo Eléctrico	-	1,6	25,0	158,3	183,3	191,0	559,2
5	Asignación para diversas ayudas comunales en atención a los pobres	-	60,0	100,0	117,1	70,0	-	347,1
6	Acceso a servicios básicos en áreas prioritarias (SANAA)	284,0	345,5	564,8	569,3	366,7	331,8	2.462,1
7	Todas las becas y el bono al transporte incluidas en beneficios estudiantiles	108,5	105,7	95,2	76,7	32,6	-	418,7
8	Actividades Centrales (Educación)	295,5	320,9	786,9	867,4	927,2	1.228,0	4.425,9
9	Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)	198,6	131,1	222,9	472,4	482,6	360,2	1.867,8
10	Prebásica formal	148,8	189,3	196,3	228,1	263,0	305,5	1.331,0
11	Educación primaria formal	1.414,7	1.562,6	1.379,6	1.590,5	1.757,8	1.993,5	9.698,7
12	Educación media presencia (técnica)	676,9	766,3	703,0	815,3	922,1	1.054,7	4.938,3
13	Centros básicos formales	213,4	124,3	111,0	118,2	135,6	-	702,5
14	Matricula gratis	-	-	-	-	-	325,0	325,0
15	Actividades Centrales (Salud)	-	-	36,8	179,9	297,7	473,3	987,7
16	Atención Ambulatoria Control Epidemiológico de Enfermedades	741,1	790,1	591,6	593,1	153,4	-	2.869,3
17	Atención integral a la salud familiar	-	-	-	-	-	520,3	520,3
18	Atención médica hospitalaria	499,7	727,0	898,2	954,6	1.174,6	1.112,9	5.367,0
19	Escuelas saludables (merienda escolar)	38,9	34,7	111,0	103,3	119,4	309,1	716,4
20	Proyecto piloto para la extensión de la cobertura en salud (PRAF)	-	-	-	-	555,8	-	555,8
21	Bono materno infantil	28,0	41,4	23,6	26,8	-	166,4	286,2
22	Bono escolar	35,6	42,5	29,9	31,6	-	169,7	309,3
23	Bono familiar	-	2,1	28,2	35,0	140,2	1,9	207,4
24	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia	96,4	89,2	92,1	118,0	142,4	111,9	650,0
25	Bono 80	-	-	-	-	179,7	-	179,7
26	Programa Social (Despacho Primera Dama)	-	-	-	-	80,3	-	80,3
27	Programa de eficiencia y transparencia en las compras del Estado	4,8	52,5	74,8	65,3	103,0	88,0	388,4
28	Equipo para los 2000 nuevos policías	-	-	-	-	-	103,9	103,9
29	5% municipalidades del país	350,0	400,0	450,0	525,0	800,0	1.169,4	3.694,4
30	Planes de Inversión Social Municipal (FHIS)	1.051,4	456,4	435,9	888,7	1.151,0	248,2	4.231,6
Total Principales Programas / Proyectos		6.553,6	6.472,7	7.081,9	8.980,6	10.497,2	10.302,0	49.888,0
Porcentaje del total ejecutado		75%	79%	77%	79%	75%	71%	76%
Total		8.755,2	8.156,9	9.255,2	11.356,4	13.957,0	14.424,1	65.904,8

p/ = preliminar

Fuente: Unidad Técnica - Grupo de Sociedad Civil, datos Informe de Avance ERP 2006.

12.

Conclusiones

- ⇒ El presupuesto ERP es ejecutado ya sea con fondos nacionales o recursos externos, específicamente para las SS, SE, SAG, PRAF, FHIS, Secretaria de la Presidencia y Secretaria de Seguridad Pública, las Municipalidades y la Red Solidaria, no debiendo incluir servicios personales, servicios no personales, bienes capitalizables, transferencias a empresas privadas, materiales y suministros y otros.
- ⇒ La ejecución presupuestaria de la ERP se ve invadida por un matiz político, tomando estos fondos como los que salvan el eslogan del partido de turno, con proyectos asistencialista y una ejecución poco coherente al fenómeno de la pobreza en el país.
- ⇒ Ante la falta de consenso sobre un concepto de crecimiento pro-pobre, se debe tomar en cuenta que cualquier definición que se use, incluye dos ingredientes necesarios: crecimiento económico y distribución de ingresos de una manera significativa.
- ⇒ Desde el inicio, la ejecución presupuestaria de la ERP se dio con una “agenda de arrastre” que relaciono las seis áreas programáticas de la ERP, con proyectos de la cartera pública que ya estaban siendo financiados con fondos de donaciones y préstamos.
- ⇒ A partir de las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial en el 2003, se revisó la definición de “gasto pro-pobre” lo que condujo a clasificar como gasto ERP tanto a los proyectos de inversión como a proyectos que “financian gastos corrientes que contribuyen a alcanzar las metas de la ERP” lo cual produce desbalance entre los gastos corrientes y la inversión.
- ⇒ El presupuesto ERP a aumentado sistemáticamente durante el período 2001 – 2006, siendo utilizados en mayor proporción los fondos nacionales (63%), en segundo lugar los fondos de préstamo (22.3%), en tercer lugar los fondos de alivio de la deuda (8.5%) y en cuarto lugar los fondos de donación (6.2%).
- ⇒ Los fondos de alivio de la deuda deberán ser ejecutados con mayor determinación ya que se encuentran en su tendencia ascendente la cual se revertirá a partir del año 2009, cuando estos comiencen a descender. Los mismos deben ser invertidos hacia un crecimiento pro-pobre utilizando como mecanismo a las municipalidades y apoyar de esta manera el proceso de descentralización del Estado, atender oportunamente las necesidades de la población acercando los servicios públicos y mejorándolos en cantidad como en calidad y haciéndolos con todo esto más eficientes (menor costo para el Estado y menor costo para el usuario).
- ⇒ Los gastos ERP ejecutados durante 2001 – 2006, en todas las clasificaciones económicas tienden al crecimiento a medida se avanza en la implementación de la misma; pero en mayor proporción el rubro de los salarios, a pesar del esfuerzo por asegurar que los gastos estén

verdaderamente orientados a un crecimiento pro-pobre; el cual parece no estar siendo utilizado coherentemente; existe mucho gasto corriente y poco gasto para el estímulo al crecimiento y/o aumento de la producción y productividad de los pobres, lo que propicia que los niveles de pobreza se mantengan o tienda a disminuir en porcentajes poco significativos.

- ⇒ Las áreas programáticas de la ERP cambian en la propuesta presentada en el 2006, con lo cual el Gobierno espera tener una mejor focalización y una mejor eficiencia en el gasto ERP. Una de las observaciones a nivel general de este cambio es que se perderá la comparabilidad de los datos ejecutados durante este período (2001 – 2006), Otra de las consideraciones es que a la fecha no se tiene la medición del impacto verdadero que cada una de estas áreas programática tuvo en los niveles de pobreza del país, sin ninguna garantía de que el cambio será para mejorar.

- ⇒ Desde sus inicios la ERP se planteo como un objetivo fundamental reducir la pobreza de manera significativa y sostenible, en base a un crecimiento económico acelerado y sostenido; procurando la equidad en la distribución de sus resultados, durante este período (2001 – 2006) las ejecuciones presupuestarias o los programas y proyectos ejecutados no han estado orientados a este eje fundamental, (De los 65 mil millones de Lempiras ejecutados hasta el momento sólo 131 millones de Lempiras han sido ejecutados en esta área programática, representando esto un 20%)

- ⇒ Entre las causas de la pobreza en Honduras, adquieren particular importancia los aspectos vinculados al lento crecimiento económico y al bajo ingreso per cápita; la desigual distribución del ingreso y de los factores de la producción; el bajo nivel de escolaridad; y la baja productividad del empleo. Además, la pobreza se vincula con factores como: la presión demográfica y sus efectos sobre los recursos naturales; el bajo nivel de participación de los pobres; el deterioro de los valores culturales; y las debilidades de los gobiernos locales.

13.

Propuesta de Acción

- ⇒ Buscar mecanismos para corregir el desbalance entre gastos corrientes e inversión
- ⇒ Establecer mecanismos para evitar el asistencialismo político y lograr ejecuciones presupuestarias más orientadas a un crecimiento pro-pobre.
- ⇒ Implementar los procesos de auditoría social.
- ⇒ Mejorar la transparencia y rendición de cuentas, elementos de un sistema de responsabilidad gubernamental hacia la ciudadanía.
- ⇒ Modernización de la infraestructura social

Bibliografía

Castilla, Juana. UNAH – PLATS (2006). Manual para el Planteamiento Estratégico Municipal con Equidad de Género” p. 8

Instituto de Estudios Sociales (ISS). 2004. “Evaluación y Monitoreo de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en América Latina” Informe Regional 2004. Ilusiones y Desilusiones del “Crecimiento Pro – Pobre” p.6

Instituto de Estudios Sociales (ISS). 2004. “Honduras: El Desafío de Crecimiento Pro-Pobre” p. 32

Instituto de Estudios Sociales (ISS). (2006) “Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina – 2006. Honduras: ¿Qué pasó con la ERP?. P. iii.

República de Honduras. (2001) Estrategia para la Reducción de la Pobreza. P. iv.

República de Honduras (2005) Estrategia para la Reducción de la Pobreza. p. 1

República de Honduras (2006) Estrategia para la Reducción de la Pobreza. Versión Actualizada 2006. p. 57

República de Honduras (2002). Diario Oficial la Gaceta Decreto 70-2002 “Ley del Fondo para la Reducción de la Pobreza”

Unidad Técnica - Grupo de Sociedad Civil. (2007). “Propuesta para la Reformulación de la ERP” p. 3

UNAT. (2005) “Operacionalización del Crecimiento Pro Pobre en Honduras”, p. 5