CAPÍTULO 2

El gasto social como herramienta para reducir las inequidades

Entre otros factores, los avances y rezagos en el desarrollo humano en el país están relacionados con los niveles y formas de distribución del gasto social. Como se ha visto en el capítulo anterior, Honduras es un país que ha tenido avances importantes en el desarrollo, aunque recientemente tienden a estancarse. Los avances se han observado sobre todo en las áreas de educación y salud, y tienden a concentrarse en algunas zonas del país. En ese sentido, en este capítulo se realiza un análisis del gasto social en Honduras como medio de financiación para el desarrollo humano, analizando como se ha venido asignando el presupuesto de gobierno para las prioridades sociales, así como la distribución geográfica del mismo. Se pretende identificar y valorar posibles ineficiencias o desigualdades entre las diferentes unidades territoriales departamentales, estableciendo la relación entre el nivel de gasto social y el nivel de desarrollo humano alcanzado en ellas, con la finalidad de proponer acciones para hacer más eficiente el uso de los recursos financieros y contribuir al crecimiento económico más equitativo.

Dentro de este contexto se sitúa el gasto social y se examina su evolución y composición en sus componentes de educación, salud y protección social. Posteriormente se analiza la sostenibilidad tanto del gasto público total como del gasto social particular, en función del crecimiento de los ingresos fiscales y de sus fuentes de financiamiento. Finalmente, se señalan los desafíos que el país tiene que enfrentar en materia de asignación y ejecución presupuestaria para apoyar el logro de las libertades en las diferentes dimensiones que implica el desarrollo humano.[1]

El papel del gasto social en el desarrollo humano

El gasto público se define como aquél en que el Estado incurre para sostener las instituciones gubernamentales centrales y para financiar servicios públicos prioritarios; es decir, la cantidad de recursos con que puede funcionar el Estado para el ejercicio de sus diversas funciones (PNUD 1999).

El gasto social, por su parte, es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población. Hay diferentes criterios sobre las partidas presupuestarias que deben incluirse en el cómputo del gasto social y, generalmente, éste es definido de acuerdo con las necesidades imperantes en el momento y las características sociales, lo cual ha imposibilitado llegar a una definición universal de este concepto.

Según Flood y Harriage: "los gastos públicos sociales son aquéllos cuyo fin es proveer de servicios y bienes públicos a los ciudadanos (en cumplimiento de las responsabilidades propias del Estado) y los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y lograr la equidad"; y lo definen como "los recursos públicos asignados a funciones sociales" (citados en De Bernardi y Salse 2002:18). Puede afirmarse que el gasto social es un medio, una herramienta a utilizar para reducir la pobreza, elevar el nivel de vida y, en general, mejorar el desarrollo humano. Dependiendo de los criterios con los cuales se asigne el gasto social y de los mecanismos de su ejecución, éste puede ser utilizado eficiente o ineficientemente, equitativa o inequitativamente.

El paradigma de desarrollo humano coloca su énfasis en elementos que van más allá del crecimiento económico. No obstante, es aceptado que entre más alto sea el ingreso promedio de un país más probable es que sus ciudadanos gocen de mayores expectativas de vida, mayores niveles de alfabetismo y menores tasas de mortalidad infantil y materna, para citar algunos indicadores. Diversos estudios han mostrado que los circuitos de incidencia entre mayores niveles de producto por habitante y logros en desarrollo humano, se facilitan por medio de la expansión del producto sobre el gasto público (Sen 1994).

RECUADRO 2.1

La optimización del gasto social en las políticas de desarrollo humano

Las oportunidades adecuadas para obtener ingresos y recibir ganancias y la correcta orientación del gasto público hacia las necesidades prioritarias del hombre son elementos esenciales del camino hacia el desarrollo humano.

Es posible que todos los países sean capaces de emular el crecimiento con uso intensivo del empleo que han registrado las nuevas economías industrializadas del Asia Oriental. En muchos países, el desarrollo económico ha sido lento o se ha estancado. Para otros puede ser difícil corregir, a corto y mediano plazo, los patrones desiguales de la distribución del ingreso a través de medidas como la reforma agraria. La población ejerce una fuerte presión sobre las escasas oportunidades de desarrollo y sobre los servicios sociales. Y esta presión podría continuar, aún si se hicieran mayores esfuerzos para controlar el crecimiento demográfico.

Se requiere una acción respaldada por políticas firmes para enfrentar todos estos retos a través del gasto público y privado.

Antes de todo, se les debe permitir a los individuos que inviertan en servicios sociales. Para muchos países no existen datos sobre los desembolsos privados en desarrollo humano. Según la información disponible, el gasto privado en asuntos sociales con frecuencia excede al gasto público; y las cifras sobre el gasto privado no reflejan la contribución que los miembros de los hogares, en particular las mujeres, aportan en especie al desarrollo humano.

Si bien la inversión privada en el desarrollo es importante tanto en los países en desarrollo como en los países industriales, el sector público también desempeña un papel crítico y complementario, especialmente en los casos en que los ingresos son bajos, puesto que su aporte evitaría que las necesidades humanas básicas quedaran desatendidas. La acción pública en apoyo del desarrollo humano puede adoptar diversas formas: puede ser una acción de política tendiente a activar la iniciativa privada; puede ser la oferta de financiación pública para subsidiar los servicios que presta el sector privado; o puede ser la financiación pública de los programas dirigidos por el sector público. Cualquiera que sea el enfoque o la combinación de estrategias adoptadas, las experiencias pasadas en el campo del desarrollo muestran que los mercados no pueden, por si solos, asegurar un buen desarrollo humano; tampoco un gasto excesivo del sector público tendría buenos resultados, porque no es sostenible.

Fuente: PNUD 1991:23-24 (extracto).

Para entender el papel que juega el gasto social en una sociedad es necesario remitirse a la visión del papel del Estado en la economía, visión que ha ido cambiando en el transcurso de los años en la medida en que las relaciones económicas internacionales se han ido configurando en función de los nuevos centros de poder y se desarrollan nuevas formas de dominación. Dentro de la provisión de bienes y servicios públicos, se le asignan tres objetivos básicos al Estado: estabilización, asignación de recursos y distribución del ingreso (Oates 1972). En general, se puede desagregar el papel de asignación de recursos que realiza el Estado de la manera siguiente: la provisión de bienes y servicios normales, la provisión de bienes y servicios públicos, la generación de regulación y normas (Saavedra y Soto 2002).

Más directamente, la acción pública en pro del desarrollo humano puede adoptar diversas formas, entre ellas una política tendiente a activar la iniciativa privada; la oferta de financiación pública para subsidiar los servicios que presta el sector privado; y, la financiación pública de los programas dirigidos por el sector público (véase recuadro 2.1). Es de tomar en cuenta que las experiencias pasadas en el campo del desarrollo humano indican que los mercados no pueden, por si solos, asegurar una mejora en el desarrollo humano; tampoco un gasto excesivo del sector público tendría buenos resultados, porque no es sostenible (PNUD 1991).

El monto y los destinos de las asignaciones con finalidad de apoyar los programas sociales, están muy relacionados con los procesos y modalidades en que se diseña, elabora, valida y finalmente se aprueba el presupuesto público. La presupuestación es un proceso que está íntimamente relacionado con los plazos o los ciclos de las instituciones del Estado y, por lo tanto, con sus rutinas de gastos. En la actualidad el presupuesto de la República es más detallado en sus partidas que en épocas anteriores; asimismo, su horizonte temporal se ha extendido de un solo año a varios, para prever las necesidades en el mediano plazo y reducir los márgenes de improvisación.

Un tema que es muy importante destacar es que por definición la presupuestación tiende a ser incremental, tanto en los montos como en los objetivos que se persiguen; siendo así también en lo referente a las enmiendas que se hacen en materia de procedimientos y de normas de funcionamiento cuando éstas son revisadas. Este principio generalmente no es asumido por los tomadores de decisiones de política que pretenden recortar en los planes el gasto público, sin lograr necesariamente su contención.

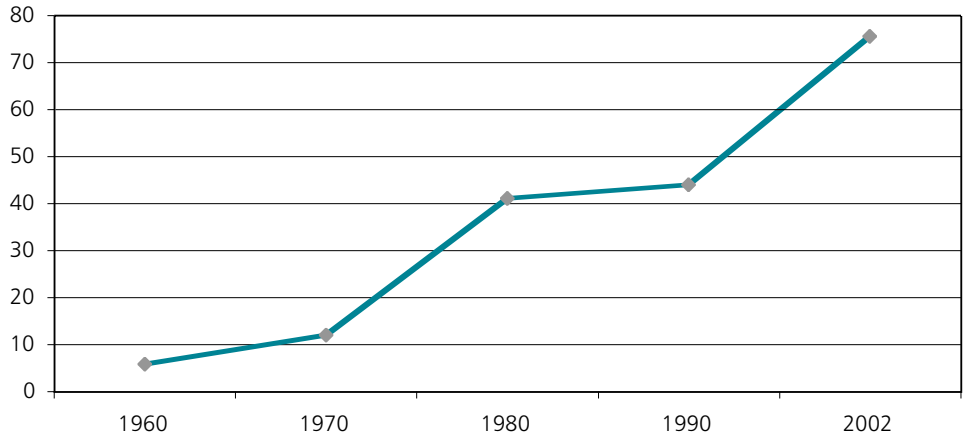
Una muestra de cómo evoluciona el gasto público la constituyen los países de la OCDE, los cuales en 1960 (su primer año de funcionamiento) tuvieron un total de gasto público, en promedio, del 29% del PIB; veinte años más tarde, esos gastos representaban en promedio 40%, equivalente a un crecimiento anual de más de medio punto porcentual del PIB. Esta progresión se debió esencialmente a las transferencias sociales que se duplicaron, pasando del 7% al 14% del PIB para el período en mención (Gaudiri s.a.).

Prácticamente todos los países desarrollados mermaron la disciplina presupuestaria adoptando legislaciones que imponían gastos en diversas prestaciones. No sólo los gobiernos ampliaban los programas y gastaban más cada año, sino también se esperaba de los responsables políticos que sometieran presupuestos siempre más elevados. De hecho, el dinamismo de la gestión pública era frecuentemente evaluado en función de los programas nuevos o ampliados.

Pocos países llegaron al efecto buscado de disminución del déficit o de la progresión de los gastos. Muchos objetivos fueron fijados en niveles irrealizables y debieron ser abandonados muy lejos de la meta declarada. En ciertos países, la au-

GRAFICO 2.1

Evolución del gasto social per cápita en USD, 1960-2002



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD 1998a, 2002c.

sencia de mecanismos eficaces de aplicación llevó a algunos políticos, la mayoría de las veces con la ayuda de expertos de presupuesto, a utilizar medios para alterar los objetivos con el fin de disimular el volumen real de los gastos públicos o del déficit presupuestario. Los objetivos de segunda generación,[2] que hicieron su aparición a finales de los años ochenta y a principios de los años noventa, fueron un poco más eficientes en la medida en que estaban ligados a las decisiones presupuestarias y en que fueron realizados por la vía de restricciones de procedimiento u orgánicas impuestas a la acción del Estado.

Aumento del gasto social y sin los resultados esperados

Es clara la importancia que tiene el gasto social como herramienta de desarrollo de las capacidades humanas. En países como Honduras, con niveles altos de pobreza, el gasto social es fundamental para impulsar el desarrollo; asimismo, desempeña una función distributiva y proactiva para la equidad social. En los últimos años el gasto social ha cobrado mayor importancia como medio para elevar el nivel de vida de la población[3] y ha sido priorizado en las políticas y acciones mediante reformas sectoriales y mayor asignación presupuestaria hacia servicios básicos, como son educación, salud, suministros de agua y saneamiento básico y programas de alivio para grupos de personas en extrema pobreza. En el año 2001 se aprobó la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza* (ERP) que constituye un horizonte hacia el 2015 para orientar las políticas y acciones de reducción de la pobreza.

En el gráfico 2.1 se muestra el crecimiento del gasto social per cápita para Honduras desde el año 1960 al 2002. Siendo la suma del primer año de USD5.8, elevándose a USD12 en 1979, sustancialmente a USD41 en 1980 y levemente a USD44 en 1990. Otro salto significativo del gasto social se da para la década de los noventa, cuando alcanzó un monto promedio de USD75.5 por persona.

A pesar de que se ha observado una tendencia incremental del gasto social, se presentan obstáculos que han imposibilitado los resultados esperados. Al comparar el gasto social per cápita en América Latina y el Caribe, resulta evidente el rezago que ha presentado Honduras históricamente. Un estudio de CEPAL sobre el gasto social refleja que en 1998-1999 Honduras y Nicaragua eran los países de la región que mostraban el menor gasto social per cápita (véase cuadro 2.1). Es importante identificar los obstáculos que inciden en que, a pesar de que se siguen las recomendaciones en la distribución presupuestaria (como las propuestas en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1992), los indicadores de impacto no han sido significativamente afectados (véase recuadro 2.2).

El gráfico 2.2 muestra la evolución que ha tenido el gasto social desde el año 1993. En el mismo se observa la relación entre el gasto público total, el gasto social y el PIB. Las tres variables presentan un lento crecimiento con leves fluctuaciones a lo largo del período, teniendo el gasto público una participación promedio del 25.3% sobre el PIB y el gasto social una participación promedio del 7.4% sobre el mismo. Es de hacer notar que, si bien la participación del gasto social en relación al PIB es relativamente baja, ésta ha experimentado un crecimiento de un 7.8% en 1993 a un 9.9% en el 2002. El gasto social ha registrado un incremento más acelerado que el gasto público total, generando, por lo tanto, un aumento en la participación del mismo, al pasar de 25.4% en 1993 a 49.2% en 2002 (SEFIN 2003b).

CUADRO 2.1

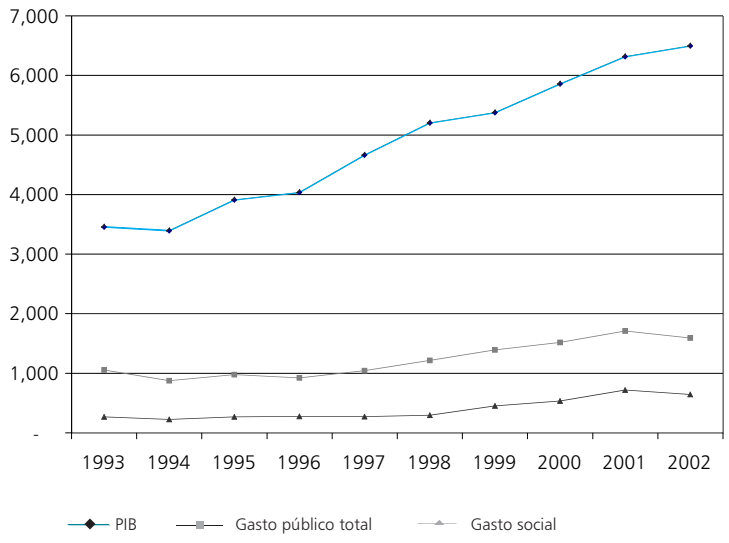
Gasto social en América Latina y El Caribe, 1998/99

	Gasto social per cápita (en USD de 1997)	Gasto social como porcentaje del: PIB	Gasto público
Promedio regional	540.00	13.1	47.8
Argentina	1,687.00	20.5	63.6
Uruguay	1,539.00	22.8	72.5
Brasil	1,011.00	21.0	60.4
Chile	827.00	16.0	66.8
Panamá	642.00	19.4	38.6
Costa Rica	622.00	16.8	43.1
México	402.00	9.1	58.5
Colombia	381.00	15.0	35.5
Venezuela	313.00	8.6	37.3
Perú	192.00	6.8	38.3
Bolivia	168.00	16.1	56.5
República Dominicana	135.00	6.6	39.7
Paraguay	132.00	7.4	46.2
Guatemala	107.00	6.2	46.2
El Salvador	82.00	4.3	27.0
Honduras	57.00	7.4	34.3
Nicaragua	57.00	12.7	37.0

Fuente: CEPAL 2002.

GRAFICO 2.2

Gasto social en relación al gasto público total y el Producto Interno Bruto, años 1993-2002 (en miles de USD)[4]



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.

Asimismo, se observa que el gasto social presenta en este período una tasa promedio de crecimiento de un 22%, obteniendo en el año 1999 una asignación financiera de un 43% sobre el monto del año anterior, influida por los incrementos en la inversión en la reconstrucción de infraestructura educativa y sanitaria a raíz del Huracán Mitch. Adicionalmente, presenta incrementos presupuestarios significativos en los últimos dos años, USD715.2 en 2001 y USD641.7 millones en 2002, que es casi tres veces el monto del año 1993 (USD268.0 millones) (SEFIN 2003b, PRAF 2002). Este comportamiento evidencia el esfuerzo hacia el cumplimiento de metas de desarrollo social.

Disminuye la prioridad social

El *Informe mundial sobre Desarrollo Humano* del año 1991 propone un instrumento metodoló-gico para dar seguimiento al uso del gasto público en la redistribución de los recursos financieros a programas y proyectos de prioridad social. Este instrumento es el análisis de cuatro razones, a saber:

Razón del Gasto Público Total (Gasto Total/PIB): Es el porcentaje del ingreso nacional destinado al gasto público. El PNUD recomienda que éste no exceda el 25%, de manera que se evite perturbaciones macroeconómicas.

Razón de Asignación Social (Gasto Social/Gasto Público): El porcentaje del gasto público destinado al sector social. Se recomienda que esta razón sea no menor al 40%, de manera que se logren avances significativos en materia social.

Razón de Prioridad Social (Prioridad Social/Gasto Social): Es el porcentaje del gasto social que se destina a prioridades sociales. De acuerdo con el citado informe, estas prioridades dependerán del nivel de desarrollo de las naciones. En el caso de países como Honduras, con niveles de desarrollo aún bajos, estas prioridades deben ser la educación básica, atención primaria en salud y suministros de agua y saneamiento básico.[5] Se recomienda que el porcentaje asignado a estas áreas sea mayor al 50% del Gasto Social.

Razón del Gasto de Desarrollo Humano (PS/PIB): Es el porcentaje del ingreso nacional asignado a las prioridades humanas. Es a su vez el producto de las tres anteriores razones. Se sugiere que se asigne al menos un 5% del ingreso nacional a estas áreas.

En vista de que el gasto social es un instrumento privilegiado para impulsar el desarrollo, Honduras es un país que desde el inicio de la década del noventa ha venido haciendo esfuerzos para incrementarlo. Por este motivo, se analiza el comportamiento que ha venido teniendo el gasto público y social con relación al desarrollo humano desde el año 1990 (véase cuadro 2.2).

Como se observa en el cuadro 2.2, la razón del gasto público tiende a reducirse. La misma tendencia se mantuvo en la primera mitad del período analizado, levemente mayor a lo propuesto por el

PUND en 1991; en los años 1996 a 1993 alcanzó niveles hasta del 22%, con incrementos en los últimos cuatro años, ubicándose en 24.5% para el año 2002. Este comportamiento se debe a que en los últimos años se obtuvo un creciente apoyo financiero para la reconstrucción después del huracán Mitch en 1998 y, posteriormente, para implementar los programas y proyectos de infraestructura, productivos y sociales en el marco de la ERP y cuyo financiamiento proviene del alivio de la deuda externa (HIPC) viene a apoyar la capacidad financiera del Estado.

La razón de asignación social muestra una marcada tendencia creciente, que superó el 40% en el 2001 y lo mantuvo en el 2002. Esto refleja la creciente preponderancia que se ha dado al área social como medio para impulsar el desarrollo de las comunidades. Dentro de esta asignación sobresale la participación del sector educativo, seguido por el sector salud, los que en conjunto representan un 92% del gasto social. De acuerdo con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, la meta es que el gasto social represente un 50% del gasto total para el año 2005 (Gobierno de Honduras 2003a:1).

La razón de prioridad social ha presentado un comportamiento fluctuante hacia el crecimiento, y alcanzó su nivel más alto en el año 1995 (57.5%), superando en seis puntos porcentuales lo asignado el año anterior. Esto indica que el gobierno incrementó la asignación de recursos financieros en un 11% a la educación básica, atención primaria en salud y dotación de servicios básicos de agua y saneamiento para ese año. Sin embargo, para el año 2002 se observa un descenso en la razón de la prioridad social, con el porcentaje más bajo durante el período 1990-2002.

Finalmente, la razón de gasto en desarrollo humano muestra un crecimiento fluctuante, pues se elevó desde un 3.6%, con variaciones leves hasta su nivel más alto en 2001 con 5.5%, que en el año siguiente se redujo a 4.4%, afectado por la disminución de la razón de la prioridad social.

Una distribución inequitativa a nivel departamental

Para que el gasto social sea una herramienta que promueva el desarrollo humano se requiere, además de contar con fondos suficientes para el gasto social y una adecuada asignación a rubros prioritarios, una distribución equitativa que sea sensible a las brechas de desigualdad a nivel espacial, ya abordadas en el primer capítulo de este Informe.

El gasto social para el año 2002 asciende a USD732.8[6] millones, constituido en un 61.9% por la Secretaría de Educación, un 30.2% por la Secretaría de Salud, un 5.5% por el FHIS y 2.4% por el PRAF (SEFIN 2003b, PRAF 2002). Del mismo, un monto de USD527.5 millones es distribuido a nivel departamental, siendo el diferencial el monto correspondiente a gastos de tipo operativo y administrativo, los cuales son ejecutados fundamentalmente en el Municipio del Distrito Central, Francisco Morazán. Para abordar la distribución especial del gasto social, con base en la información

RECUADRO 2.2

La necesidad de aumentar los recursos para el gasto social, pero también de elevar los niveles de eficiencia e impacto

Llaman la atención las significativas variaciones en la magnitud del gasto, según los países. Mientras Argentina y Uruguay tienen un gasto social que supera los 1.500 dólares por habitante, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala no alcanzan a los 100 dólares. Son situaciones claramente diferentes. Unos países deben incrementar los recursos disponibles, lo que exige el compromiso tanto del gobierno como de la sociedad civil y el apoyo de la cooperación internacional. Para los otros, en cambio, la mayor preocupación debe estar en conservar dada la situación económica imperante el nivel de recursos para lo social de que dispusieron durante los años noventa.

Pero en ambas situaciones es imperativo que hagan esfuerzos por utilizar mejor los recursos disponibles, preocupándose por elevar su impacto redistributivo. Aunque algunas partidas sean redistributivas, el gasto social como un todo no lo es suficientemente. Si se otorga valor monetario a las prestaciones que las personas reciben de las políticas públicas excluyendo la seguridad social, la distribución mejora y puede afirmarse que el 20% de hogares más pobres recibe una fracción del gasto social que en promedio sextuplican su participación en la distribución del ingreso primario (28,2% del gasto social en comparación con 4,8% del total del ingreso). Dichas transferencias representan 43% de lo percibido por los estratos de menores ingresos. Pese a ello, los grupos de menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del gasto social, cuando se incluye la seguridad social.

La "ventana de oportunidades" que otorgó a la región el aumento del gasto social - que se acompañó además de lo que se ha denominado "bono demográfico"(*) -, no ha sido aprovechada a cabalidad. En definitiva, "gastar mucho no necesariamente implica gastar bien". Los recursos pueden ser utilizados con mayor o menor eficiencia y los programas pueden producir impactos diferentes: mejorar el déficit en el momento en que se puso en marcha el programa, ser neutros e, incluso, agravar los problemas. Por lo mismo, las tareas pendientes de la política social latinoamericana requieren mejorar la eficiencia en el uso de recursos escasos, y el impacto de los programas.

La *eficiencia* busca la alternativa que minimice los costos por unidad de productos (bien o servicio) proporcionados por el programa. Muchas veces esto es considerado "economicista", olvidando que los recursos siempre son escasos y las necesidades, en cambio, crecientes. Lo que se malgasta en un caso, no podrá destinarse a cubrir otra necesidad.

Pero la pura eficiencia no justifica los programas, los cuales deben alcanzar el objetivo para el cual son implementados. En educación, por ejemplo, el fin perseguido no es construir escuelas o pagar a los maestros. Estos son solo medios para obtener el verdadero fin, que es proporcionar conocimientos y valores a los educandos. Por tanto, en la política social la clave es el *impacto*, que consiste en la magnitud de beneficio por la población objetivo a consecuencia del programa. Así, en uno de naturaleza nutricional, se trata de apreciar el porcentaje de reducción de la desnutrición de grado 1 y 2 en el grupo meta (Cohen y Franco 1992).

La preocupación por la eficiencia y el impacto exige prestar una especial atención a la *focalización*. Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco 1990a y 1995). Así se mejora el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar las medidas diferenciadas y específicas para su solución. Además, estos factores permiten aumentar la eficiencia en el uso de los recursos escasos, y elevar el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

Fuente: Franco 2002

Nota: El "bono demográfico" es la ventaja que se deriva para la región latinoamericana de un crecimiento de la población más pausado, que provoca un aumento de la proporción en el total de la población, lo cual hace que en teoría disminuya la tasa de dependencia (CEPAL/CELADE/BID 1996).

CUADRO 2.2

Razones del gasto público y gasto social de Honduras, 1990-2002 (%)

Años	Razón del Gasto Total	Razón de Asignación Social	Razón de Prioridad Social	Razón de Gasto en Desarrollo Humano
1990	28.2	26.7	48.2	3.6
1991	25.8	26.7	54.2	3.8
1992	27.6	28.7	52.4	4.2
1993	30.7	28.1	53.9	4.6
1994	25.7	36.1	51.3	3.5
1995	24.9	27.8	57.5	4.0
1996	22.8	32.2	53.1	3.9
1997	22.1	31.1	51.3	3.5
1998	23.4	29.8	49.7	3.5
1999	25.9	32.9	56.0	4.8
2000	25.9	37.2	46.4	4.5
2001	26.9	40.2	51.0	5.5
2002 a/	24.5	40.3	44.4	4.4
Razón recomendada por el PNUD	**25.0**	**40.0**	**50.0**	**5.0**

Fuente: Secretaría de Finanzas 1995, 2000 y 2001.
a/ Elaboración propia con base en datos de la DGP, SEFIN 2003.

disponible, se presenta una aproximación de desagregación del gasto social per cápita a nivel departamental (véase nota técnica).

En el mapa 1 se ha clasificado por intervalos el gasto social per cápita de los departamentos, observándose graves inequidades entre los mismos. En el primer intervalo, correspondiente a aquellos departamentos con un gasto menor de USD60.00 por persona, se encuentran Lempira, Cortés, Santa Bárbara, Yoro, El Paraíso y Olancho. En el intervalo de USD60.00-90.00 por persona se encuentran el 50% de los departamentos, que incluye Copán, Intibucá, Ocotepeque, Choluteca, Comayagua, Colón, La Paz, Atlántida y Valle. En el siguiente intervalo, USD90.00 a 120.00, se encuentra el departamento de Islas de la Bahía y, finalmente, con más de USD120.00 se ubican Francisco Morazán y Gracias a Dios.

Los departamentos con niveles de gasto social inferiores a USD60.00 coinciden con aquéllos cuyo IDH se encuentra por debajo del promedio nacional y cuya situación de pobreza es más crítica, y que son los departamentos de Lempira (0.463), Santa Bárbara (0.565), El Paraíso (0.606), Olancho (0.635) y Yoro (0.635). La situación para Francisco Morazán y Gracias a Dios es contraria, ya que los niveles del gasto social per cápita son los mayores y ambos presentan niveles de IDH superiores al promedio nacional. Este podría ser un indicio de la incidencia del gasto social sobre los niveles del desarrollo humano.

La asignación presupuestaria por departamento se muestra en el cuadro 2.3, el cual permite visualizar la distribución del gasto social total y per cápita, siendo el gasto social promedio de USD29.3 millones y el gasto per cápita promedio de USD75.54. En términos absolutos, los departamentos de Francisco Morazán y Cortés obtienen los mayores montos de asignación social con USD209.6 y USD56.8 millones respectivamente. Mientras que los que reciben menores montos son los de Islas de la Bahía (USD3.8 millones), Ocotepeque (USD6.9 millones) y Gracias a Dios (USD10.9 millones).

El gasto social per cápita es directamente influenciado por el número de habitante por departamento. De ahí puede contrastarse los departamentos de Francisco Morazán y Gracias a Dios, ya que el primero recibe casi un 40% del total de la asignación social y al aplicarse a la población para el año (1,180,676 personas), éste aún presenta el mayor gasto social por persona. Caso contrario es el de Gracias a Dios, el cual apenas recibe un 2% del monto total, que se ve traducido a USD162.50, debido a que la población asciende a 67,384 personas; así como Islas de la Bahía, que recibió apenas un 0.71% del monto global de la asignación social, y presenta un gasto per cápita de USD99.00, debido a su número de habitantes (38,073 personas).

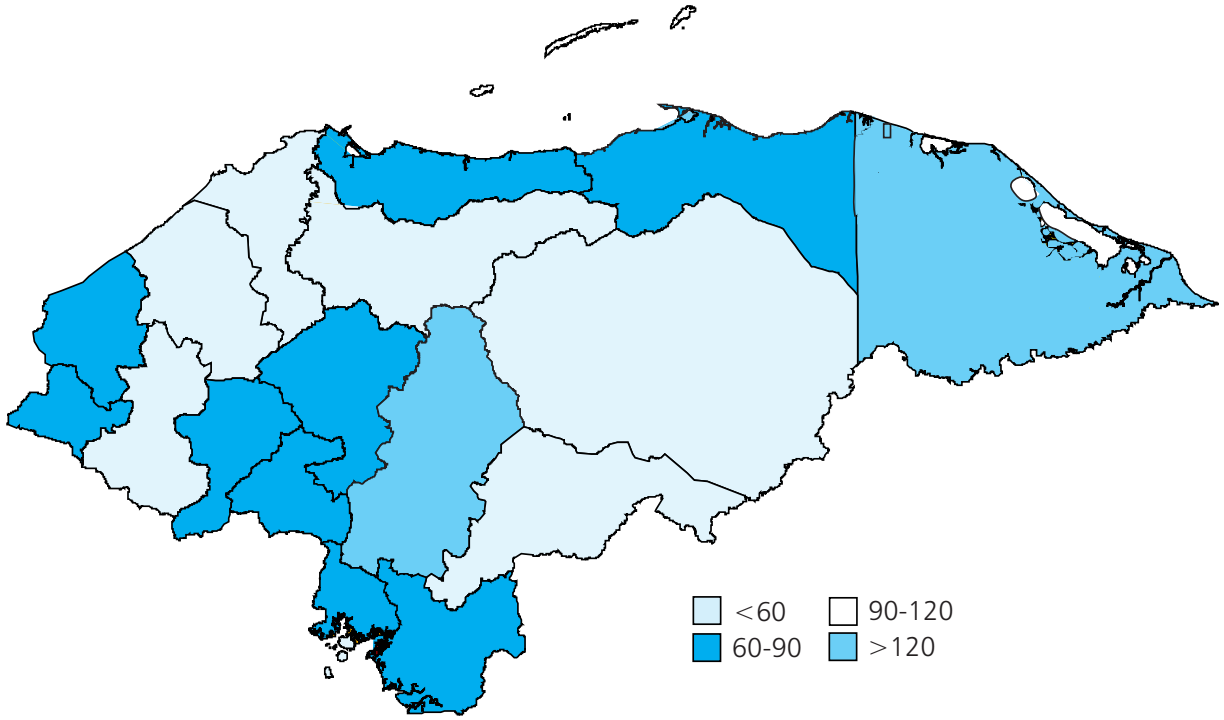
En el caso de los departamentos menos favorecidos en la asignación de la cantidad del gasto per cápita, Lempira recibió USD11.8 millones, porcentualmente un 2.2% del monto global, que se tradujo a USD47.05 por persona al relacionarlo con su población (250,067 personas). De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2001, Cortés es el departamento con mayor población (1,202,510 personas), y recibió USD56.8 millones, un 10.8% del monto global, que se tradujo a USD47.23 por persona.

Lo anterior indica desigualdades en la distribución geográfica del gasto social. En primer lugar, desde la perspectiva absoluta del gasto, solamente el departamento de Francisco Morazán representa el 40% del gasto social del país, aunque sólo tiene el 18% del total de la población del mismo, lo cual significa que el 60% del gasto social se distribuye entre el 82% de la población. Aunque existen razones explicativas del porqué el gasto social se distribuye de esta manera (concentración de provisión de servicios públicos como transporte, educación superior, administración etc.), esta situación reproduce el patrón diferenciador espacial del desarrollo humano en el país.

Asimismo, la desigualdad se refleja también a través del gasto social per cápita: en el caso de Francisco Morazán, lo gastado por cada persona es casi cuatro veces más que lo gastado por una persona en Lempira. De igual manera, si se compara lo gastado por persona en Islas de la Bahía y en Cortés, el primer departamento supera dos veces lo gastado por persona que en el segundo, lo cual indica privaciones de asignación presupuestaria bajo el cri-

MAPA 2.1

Gasto social per cápita por departamento, 2002 (en USD)



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.

terio geográfico como mecanismo para llevar a las poblaciones lo recursos y esfuerzos.

Se puede agrupar los departamentos por características comunes, lo cual permite identificar factores similares en el comportamiento del desarrollo, lo que puede ser útil para la toma de medidas acertadas a fin de reducir las brechas en las desigualdades existentes. Es así que los departamentos pueden agruparse según la ubicación por encima o por debajo del promedio nacional del gasto social per cápita (USD75.5), y de aquéllos que han alcanzado niveles de desarrollo mayores y menores que el promedio, medido por el IDH (0.659).

El cuadro 2.4 permite visualizar cómo se ubican los departamentos según su relación entre el gasto social per cápita y el índice de desarrollo humano. Por una parte se ubica a los departamentos de Atlántida, Francisco Morazán, Gracias a Dios e Islas de la Bahía en el cuadrante 1, cuyos IDH son los más altos del país y que a su vez son los que tienen un mayor gasto social per cápita. En 1996 en este cuadrante se ubicaba únicamente los departamentos de Francisco Morazán y Gracias a Dios, y ya en el año 2003 se suman Atlántida e Islas de la Bahía, que aunque tenían niveles de IDH mayores del promedio nacional en 1996, contaban con un gasto social per cápita menor que la media del país.

Los departamentos de Intibucá, La Paz, Ocotepeque y Valle se situaban en el cuadrante 2

CUADRO 2.3

Gasto social por departamento y per cápita, 2002 (en USD)

Departamento	Gasto social total (USD)	Número de habitantes	Gasto social per cápita (USD)	IDH 2002
Atlántida	26,087,934.27	344,099	75.82	0.687
Colón	16,541,477.15	246,708	67.05	0.647
Comayagua	23,542,034.82	352,881	66.71	0.604
Copán	18,221,982.67	288,766	63.10	0.519
Cortés	56,798,699.85	1,202,510	47.23	0.705
Choluteca	25,364,142.28	390,805	64.90	0.619
El Paraíso	18,612,672.98	350,054	53.17	0.592
Francisco Morazán	209,564,787.48	1,180,676	177.50	0.737
Gracias a Dios	10,949,856.42	67,384	162.50	0.679
Intibucá	11,454,023.32	179,862	63.68	0.491
Islas de la Bahía	3,768,446.26	38,073	98.98	0.791
La Paz	10,759,811.09	156,560	68.73	0.548
Lempira	11,765,717.22	250,067	47.05	0.447
Ocotepeque	6,956,617.30	108,029	64.40	0.554
Olancho	23,416,923.80	419,561	55.81	0.608
Santa Bárbara	17,126,174.58	342,054	50.07	0.516
Valle	12,253,340.11	151,841	80.70	0.628
Yoro	24,350,761.51	465,414	52.32	0.636
Honduras	**527,535,403.10**	**6,535,344**	**75.54**	**0.638**

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la SEFIN 2003b y INE 2001a.
Nota: Se utiliza el IDH de 2002 para poder hacer la comparación con los datos sobre el gasto social total y per cápita por departamento, datos que corresponden al año 2001.

CUADRO 2.4

Relación entre el gasto social per cápita y el nivel de desarrollo humano, 2003

	IDH sobre el promedio nacional	IDH bajo el promedio nacional	
Gasto Social per cápita sobre el promedio nacional	*1* Atlántida Francisco Morazán Gracias a Dios Islas de la Bahía	*2* Valle	
Gasto Social per cápita bajo el promedio nacional	*3* Cortés	*4* Colón Comayagua Copán Choluteca El Paraíso Intibucá	La Paz Lempira Ocotepeque Olancho Santa Bárbara Yoro

Fuente: Elaboración propia en base en datos de INE 2001a, INE 2003a, PRAF 2001 y SEFIN 2003b.

en 1996. Sin embargo, en 2003, en el mismo se ubica solamente el departamento de Valle, lo que indica que se mantiene en altos niveles de gasto social a este departamento, aunque presenta un IDH bajo el promedio nacional.

En el cuadrante 3 se agrupan los departamentos con menores niveles de gasto social pero con mayor nivel de desarrollo humano a escala nacional. En 1996 había cuatro departamentos en esta categoría: Atlántida, Islas de la Bahía, Colón y Cortés, pero para 2003 solamente Cortés se queda en esta posición.

Los departamentos de Comayagua, Copán, Choluteca, El Paraíso, Olancho, Lempira, Santa Bárbara y Yoro se encuentran en el cuadrante 4 para el año 1996. A éstos se agregan los departamentos de Colón, La Paz, Ocotepeque e Intibucá en 2003, sumando un total de 12 de los 18 departamentos que se ubican en una situación por debajo del promedio nacional, tanto en desarrollo humano como en el gasto social per cápita.

De la descripción anterior se puede destacar que se ha profundizado en el ámbito espacial el patrón diferenciador del desarrollo, altamente correlacionado con el nivel de asignación del gasto social per cápita, de manera que la desigualdad geográfica se ha agudizado en los últimos años. Aquellos departamentos que presentan niveles de IDH por sobre el promedio son los que tienen el mayor gasto social per cápita, mientras que los que presentan menor IDH reportan un gasto social por persona inferior al promedio. Como excepción al panorama observado se destaca la situación de los departamentos de Cortés y Valle, que ameritan un análisis particular.

La sostenibilidad del gasto social y público

La sostenibilidad del gasto social se define como la capacidad de un gobierno de mantener su actual rumbo presupuestario, dadas las condiciones económicas predecibles y el estatus de sus ingresos y gastos. El interés por introducir la sostenibilidad de condiciones de equilibrio de las finanzas públicas parte del hecho de que, aunque un país parezca guardar esas condiciones de equilibrio en un momento determinado, éstas pueden perderse por la demanda de ciertos sectores o por el relajamiento de las autoridades competentes en materia presupuestaria.

Históricamente en Honduras los fondos nacionales han sido la principal fuente de financiación del gasto social, lo que ha significado un esfuerzo importante por parte del Estado y la sociedad para su propio desarrollo. A estos esfuerzos se ha sumado, sobre todo en la última década, el aporte directo de la cooperación internacional. Pese a ello, Honduras presenta un gasto social por habitante muy bajo, que la coloca debajo de la media de los países de América Latina. En tales condiciones, es necesario obtener más recursos que se destinen prioritariamente al gasto social y que eleven sus montos per cápita, a la vez que se tomen medidas para asegurar la eficiencia del mismo, de cara a los desafíos que plantea la Estrategia para la Reducción de la Pobreza.

Las fuentes de financiamiento del gasto social

El gasto social, que para los fines de este informe corresponde a las asignaciones presupuestarias de las Secretarías de Salud y de Educación, el PRAF, FHIS y SANAA, es financiado en Honduras por tres fuentes principales:

- *Fondos nacionales,* constituidos por recursos provenientes del Gobierno de Honduras;
- Cooperación *externa reembolsable*, constituida por la suma de préstamos multilaterales y bilaterales suscritos; y,
- Cooperación *externa no reembolsable*, constituida por la totalidad de donaciones otorgadas por países amigos, así como organizaciones y organismos multilaterales, no gubernamentales internacionales (véase gráfico 2.3).

Al hacer un análisis del gasto social para el año 2002, cuyo monto aprobado ascendió a Lps.12,172.0 millones (USD732.8 millones) se puede observar la preponderancia de los fondos nacionales, sobre las otras fuentes. En efecto, estos tienen una aprobación presupuestaria de Lps.9,372.4 millones (USD565 miles), que equivale a una participación

del 77% sobre el gasto social. La segunda fuente la constituye el financiamiento por medio del crédito externo, cuyos monto aprobados fueron de Lps.1,874.1 millones (USD112.8 miles), lo que representa una participación de un 15.4%. El diferencial corresponde a la cooperación no reembolsable de Lps.922.9 millones (USD56 miles) (SEFIN 2003b).

Como se muestra en el gráfico 2.4 esta tendencia se ha mantenido a lo largo de los últimos años. La financiación nacional en valores nominales presenta una tasa de crecimiento promedio anual del 21%, ya que los montos crecieron de Lps.3,694.2 millones (USD657.3 miles)[7] en 1992, a Lps.23,608.6 millones (USD1,421.3 millones) en 2002. En valores constantes de 1999, esto representa un crecimiento promedio de 4.3%, superior al crecimiento anual promedio del PIB que fue de 3.2% en el período 1992-2002 (SEFIN 2003b). En otras palabras, el gasto social ha observado una mayor aceleración que el crecimiento económico.

El financiamiento externo se destina a la prioridad social

Los montos de financiamiento externo han tenido un comportamiento más irregular. De manera general, como se muestra en el gráfico 2.5, estos fondos han tendido a decrecer en el tiempo, pero observaron un importante repunte en el período 1999-2001, a consecuencia de los flujos de fondos externos para el programa de reconstrucción nacional después del huracán Mitch. Al cierre del período, en el año 2002, se registra una disminución sustancial de casi la mitad en relación con lo aprobado en el 2001.

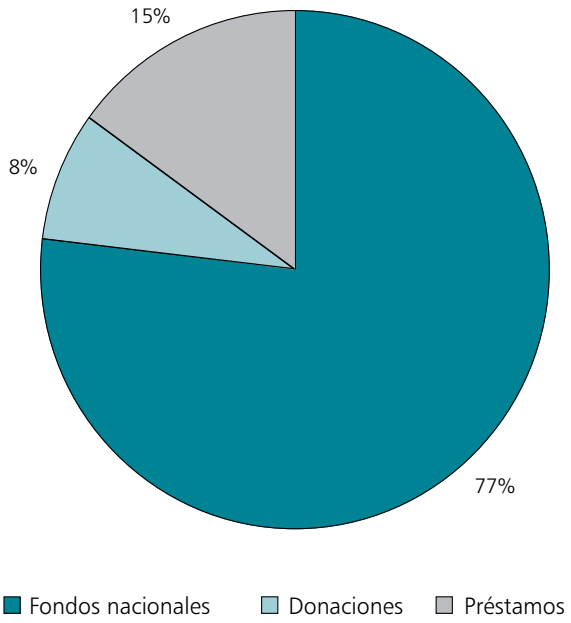
La estructura de las fuentes de financiamiento externo se constituye por organismos multilaterales y bilaterales. Del total financiado para el país, entre 1998 y 2002 el sector social percibió un 41%, lo cual correspondió a un monto de USD758.2 millones por concepto de préstamo y USD498.6.0 millones en donaciones, totalizando USD1,256.8[8] millones. El financiamiento externo ha aportado USD706.9 millones al sector social mediante préstamos, lo cual representa el 63% de la cooperación bi y multilateral (véase cuadro 2.5).

De acuerdo con estos montos de cooperación que el país recibe, puede decirse que aunque siguen siendo bajos, se está en el rango de lo que se planteó en la cumbre sobre desarrollo social en Copenhague (1995) en cuanto a la iniciativa 20/20 que compromete a los países a asignar "el 20% de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) y el 20% del presupuesto nacional, respectivamente, a programas sociales básicos" (ONU 1995:125).

Se desprende que el mayor beneficiario del financiamiento externo es la Secretaría de Salud, que recibe un 37% del total del mismo, con una fuerte inyección de donaciones multilaterales y bilaterales que suman USD270.0 millones. Seguidamente se encuentra el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) con un aporte principalmente de préstamos multilaterales por el orden de los USD219.2 millones, un 74% de su financiamiento. El sector de agua y saneamiento (a través del

GRAFICO 2.3

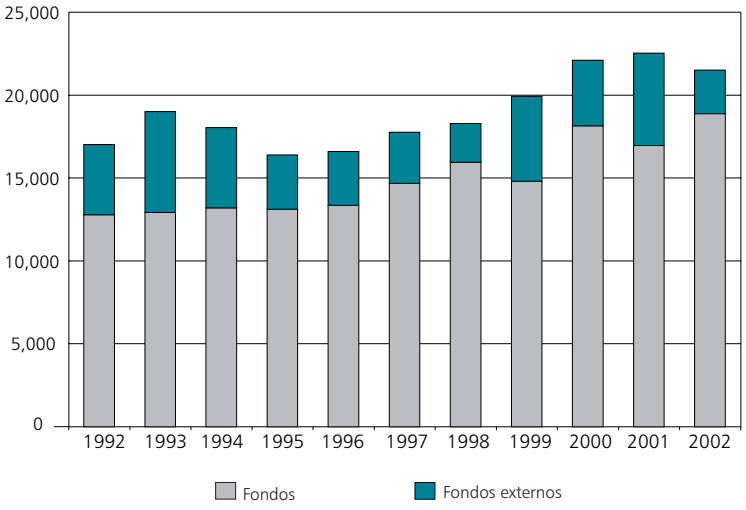
Financiamiento del gasto social, 2002 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.

GRAFICO 2.4

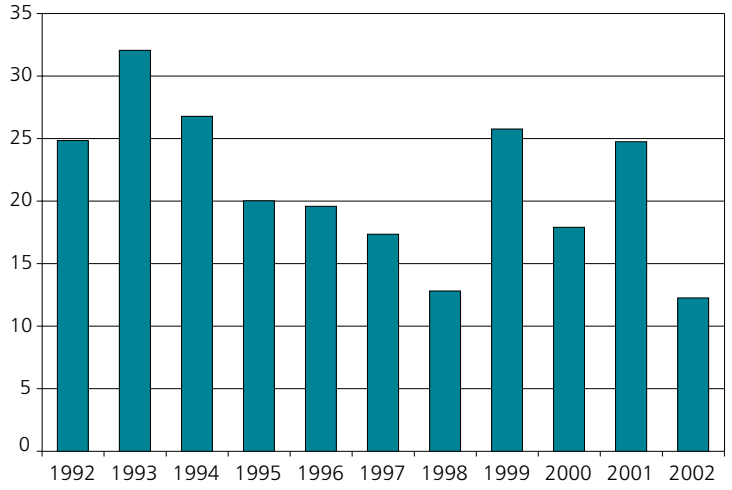
Aprobación presupuestaria según fuente financiera, 1992-2002
(en millones de lempiras) (valores constantes 1999 = 100)*



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.
Nota: Para todas las cifras en valores constantes se usa como referencia el Indice General de Precios al Consumidor del Banco Central de Honduras, el cual está sustentado en 1999 como año base.

GRAFICO 2.5

Proporción de fondos externos en el financiamiento total del gasto público, 1992-2002 (%)



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.

SANAA) recibe aproximadamente USD204.1 millones en apoyo reembolsable casi en su totalidad, sumando el 85% del total financiado. Siguiendo en este orden, la Secretaría de Educación presenta un financiamiento principalmente reembolsable, con un apoyo multilateral de USD117.3 millones (73% de su financiamiento) y USD25.9 millones en donaciones (apenas el 16% de su financiamiento). Finalmente, el PRAF es la institución con menor monto financiado, en su caso con fondos reembolsables por el orden de los USD45.2 millones.

Es importante conocer en qué medida el financiamiento externo se dirige hacia las prioridades sociales, entendidas como la educación básica, la atención primaria en salud, dotación de agua y saneamiento básico. Del monto total aprobado se puede decir que aproximadamente el 77% es asignado específicamente para estas prioridades sociales. Del número de programas y proyectos financiados con fondos externos, el 70% se orienta a las prioridades sociales, para un total de USD860.0 millones. El resto de los programas y proyectos están dirigidos a otras áreas de servicios, como también a reformas institucionales y sectoriales (De bernardi Macri y Salse 2002).

En el caso de la Secretaría de Educación, de los USD161.5 millones, 119.2 van dirigidos a financiar la educación básica; es decir, un 74% del financiamiento externo para el sector está principalmente canalizado al apoyo a la educación primaria (primero a sexto grado) y, en los últimos años, a la creación de Centros de Educación Básica que incluyen también del séptimo al noveno grado. Asimismo, vale aclarar que si bien algunos de estos proyectos incluyen financiamientos para el nivel de prebásica (preescolar), los recursos pesan significativamente sobre la educación primaria.

Por su parte, la Secretaría de Salud orienta USD241.8 millones de sus recursos externos hacia la atención primaria en salud, lo cual corresponde al 58% de su financiamiento.[10] En este caso, se dirigieron cantidades significativas (USD84.0 millones) a la reconstrucción infraestructural después del huracán Mitch. En cuanto a la prestación de servicios de salud, la atención secundaria ha recibido USD48.0 millones, seguida del apoyo a la reformas institucionales, cuyos montos suman USD36.0 millones.

Los sectores de educación y salud han sido fuertemente apoyados por la dotación de infraestructura social a la población, con los proyectos de, entre otros, el FHIS y el SANAA (montos de USD295.0 millones el primero y USD204.0 millones la segunda), que buscan hacer más accesibles los servicios de salud, educación, agua potable y alcantarillado. Sin embargo, aún queda un amplio margen para lograr la universalidad en la cobertura, el que este acceso se acompañe de servicios de calidad.

La ejecución del financiamiento externo

Es importante destacar que el financiamiento nacional muestra niveles más elevados de ejecución que el financiamiento externo. Esto se debe a que con fondos nacionales se financia gastos administrativos y salariales en tanto que el financiamiento externo se dirige primordialmente a gastos de inversiones y operativos mediante los que se generan los productos o servicios propuestos.

Al hacer la comparación entre los fondos externos aprobados y ejecutados,[11] se observan niveles muy bajos de ejecución por parte del Estado. De acuerdo a algunos autores (De Bernardi Macri y Salse 2003 y SEFIN 2002) las principales instituciones receptoras de fondos externos para financiar el gasto social, contaron con la aprobación durante el período 1998 - 2002 de un total de USD1,121.5 millones, pero solo lograron ejecutar USD499.5 millones (véase cuadro 2.6). Es decir, de cada 100 dólares que recibe el país para este tipo de gasto, solamente se esta ejecutando 45.

De igual manera, la baja capacidad de ejecución se evidencia también en la implementación de los fondos disponibles para el cumplimiento de las metas de la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza*, en la que para el año 2002 solamente se llegó a ejecutar el 43.5% (Gobierno de Honduras 2004:3).

CUADRO 2.5

Distribución del financiamiento externo a instituciones sociales por tipo de fuente, promedio del período 1998-2002 (en millones de USD)

Institución	Multilateral		Bilateral		Monto
	Donaciones	Préstamos	Donaciones	Préstamos	Total
Secretaría de Salud	134.9	105.3	135.2	40.3	415.7
Inversión social (FHIS)	0.7	219.2	75.1		295.0
Agua y saneamiento (SANAA)		64.4	31.3	108.4	204.1
Secretaría de Educación	11.5	117.3	25.9	6.8	161.5
Asignación familiar (PRAF)		45.2			45.2
Total [9]	**147.1**	**551.4**	**267.5**	**155.5**	**1,121.50**

Fuente: Elaboración propia con base en SIGADE, DGCP, SEFIN 2002; De Bernardi Macri y Salse 2002.

CUADRO 2.6

Financiamiento externo para el gasto social: relación entre los montos aprobados y los ejecutados, período 1998-2002 (en millones de USD)

	Monto aprobado			Monto ejecutado			
Institución	Donaciones	Préstamos	Total	Donaciones	Préstamos	Total	Ejecución %
FHIS	75.8	219.2	295	70.0	152.8	268.3	75.5
Secretaría de Salud	270.1	145.6	415.7	7.8	36.0	43.8	10.5
Secretaría de Educación	37.5	124.1	161.5	15.8	37.0	52.8	32.7
SANAA	31.3	172.8	204.1	3.9	105.3	109.2	53.5
PRAF		45.2	45.2		25.3	25.3	55.9
Total	**414.6**	**706.9**	**1121.5**	**143.0**	**356.4**	**499.4**	**44.5**

Fuente: Elaboración propia con base a De Bernardi Macri y SEFIN 2002.
Nota: Se refiere a los montos aprobados para ser ejecutados antes del final del 2002.

El bajo nivel de ejecución con recursos captados del exterior pone en evidencia las debilidades institucionales que presenta el Estado. Esto significa que algunas metas no son alcanzadas debido a problemas inherentes a los procesos administrativo/operativos internos de las entidades públicas, y no sólo por la escasez de recursos financieros. Implica también que no se está aprovechando debidamente los recursos disponibles y, por lo tanto, este puede ser un elemento que incida en los bajos impactos sociales. Por ello, se identifica como un desafío esencial fortalecer la capacidad técnica de los equipos gerenciales y de dirección de programas y proyectos, así como consolidar los procesos institucionales.

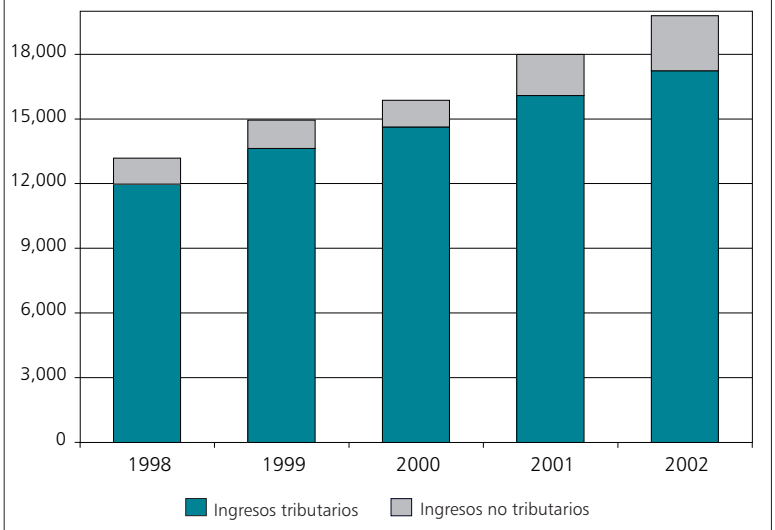
El financiamiento interno: fuerte actividad impositiva con alta regresividad.

El principal recurso de financiamiento interno lo constituyen los ingresos corrientes, derivados de la actividad impositiva del Estado. En valores nominales los ingresos tributarios pasaron de Lps.11,972.5 millones en 1998 a Lps.17,229.0 millones en el 2002. A consecuencia de esto, los ingresos totales del Gobierno Central crecieron a una tasa promedio anual del 10.68% para el período 1998-2002, al haberse incrementado de Lps.13,196.6 millones en 1998 a Lps.19,776.0 millones en el 2002 (véase gráfico 2.6). Sin embargo, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) registró una tasa de crecimiento promedio anual de 10.82% (BCH 2003b), por lo tanto hubo un decrecimiento real de los ingresos en este período.

Según la Secretaría de Finanzas los ingresos tributarios reflejan una presión tributaria decreciente con relación al PIB y su crecimiento promedio ha sido inferior a la inflación durante los últimos tres años (SEFIN 2003a:6). Tambien señala que: "El comportamiento de estos ingresos muestra la particularidad de incrementarse durante el año en que se realiza un ajuste fiscal para luego comenzar a decaer, lo que es indicio de una propensión a la evasión de parte de los contribuyentes" (SEFIN 2003a:6). En efecto, la presión tributaria (ingresos tributarios sobre el Producto Interno Bruto), pasó de 15.5% en 1991 a 16.5% en 2001, pero se registran valores muy fluctuantes durante este período (véase gráfico 2.7). Por su parte, en un estudio de la organización Interforos se menciona que: "sólo en los períodos en que se impusieron cargas tributaria [...] los ingresos tributarios alcanzaron la más alta proporción del Producto Nacional, excepto en 1999 (debido al decrecimiento del PIB real

GRAFICO 2.6

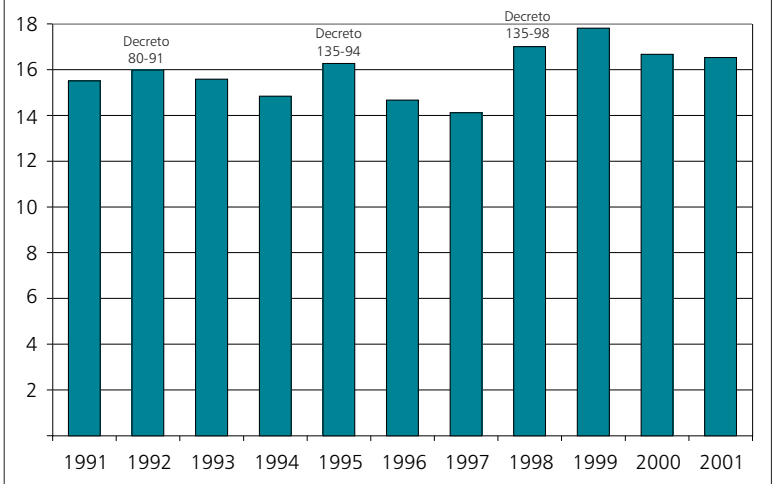
Evolución de los ingresos del gobierno de Honduras 1998-2002
(en millones de lempiras)



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b, BCH 2003b.

GRAFICO 2.7

Presión tributaria*, 1990-2001(%)



Fuente: Interforos 2003.
Nota: La presión tributaria se defina como la proporción de los ingresos tributarios con respecto al producto interno bruto.

como efecto del huracán Mitch). Por ello se puede concluir que la carga tributaria en Honduras crece sólo por decreto" (Interforos 2003:5).

Los datos de la Secretaría de Finanzas muestran claramente un cambio en la estructura de los ingresos tributarios en el país, con una alta tendencia a la regresividad, ya que la política tributaria se orienta a obtener mayores ingresos a través de la tributación indirecta proveniente del Impuesto Sobre Ventas, el impuesto a la distribución de los carburantes y el aporte vial, entre otros (gráfico 2.8). De forma paralela se han reducido las tasas por tributación directa, como es el caso del Impuesto sobre la Renta para personas naturales y jurídicas y la eliminación del impuesto al activo neto, y se ha venido realizando la desgravación de los impuestos al comercio exterior en el marco de la apertura unilateral del país y de los compromisos adquiridos en tratados comerciales bi, pluri y multilaterales.

Análisis realizados por expertos en materia tributaria encontraron que la tasa de impuesto sobre la renta aplicada a las utilidades reportadas por las empresas equivalía a 1.6% sobre los ingresos brutos de las mismas, lo que es explicado mayormente por los sistemas de exenciones "que permiten a estas empresas operar con altos beneficios y tributar sólo por una parte de ellos" (Gómez 2003: 8). Los análisis por sectores de actividad económica que realiza este autor revelan que aquellos sectores que más pagan impuestos no son necesariamente los mismos que más utilidades obtienen, mostrando un severo problema de equidad que padece el sistema tributario nacional. Se ha encontrado que en los últimos años el ingreso no solamente reveló un patrón hacia una mayor concentración en lo referente a su distribución, sino que "a medida que se incrementa el nivel de ingresos de las familias, el porcentaje que se dedica al pago de impuestos se reduce" (Gómez 2003:27).

Se puede apreciar el cambio de la participación creciente del impuesto sobre ventas en relación con otros tributos como el impuesto sobre la renta o la recaudación obtenida por gravámenes a las importaciones (véase gráfico 2.9).

Por su parte, los impuestos directos pasaron de Lps.3,376.9 millones en 1998 a Lps.3,987.7 millones en 2002, lo que se traduce en un crecimiento anual promedio del 4.68% para el período 1998-2002, por debajo del promedio anual de inflación, estimado en 10.82%. Esta disminución en valores reales fue causada básicamente por la disminución de la alícuota del impuesto sobre la renta de 42.25% nominal a 25% para personas jurídicas, y la eliminación de sus sobretasas (Decreto 131-98).[12]

La recaudación lograda por los impuestos al comercio exterior (a las importaciones, ya que se eliminaron todos los impuestos a las exportaciones), prácticamente no ha crecido en términos nominales y ha descendido en términos reales debido al proceso de desgravación arancelaria, que ha bajado los techos y pisos del arancel de importación conjuntamente con los demás países centroamericanos. Adicionalmente, se ha incrementado considerablemente el comercio libre de aranceles en el marco de los diferentes tratados de libre comercio que el país ha suscrito. Todos estos elementos han condicionado que la participación de los impuestos al comercio exterior en relación al PIB hayan registrado una disminución de 3.5% del PIB en 1997 a 2.0% en el 2002 (BCH 2003b), y con tendencia a

decrecer debido a la mayor proporción de comercio que entrará libre de gravámenes como resultado de la firma de nuevos tratados de libre comercio.

Otras fuentes de financiamiento interno: las transferencias desde las empresas estatales

A pesar de las críticas al Estado en su función como agente económico, las finanzas públicas del gobierno central han estado usando de manera creciente las utilidades de las empresas estatales que aún no han sido privatizadas para financiar los gastos corrientes (gráfico 2.10).

En 1997 se registraron transferencias por parte de las empresas estatales y organismos descentralizados por Lps.325.3 millones, cantidad que aumentó a Lps.1,527.9 millones en el 2002. Estas transferencias proceden de empresas como Hondutel, que ha venido registrando utilidades cercanas a los USD100 millones por año y cuyo monto de transferencia fue de Lps.525.0 millones en 2001. También contribuyen la Empresa Nacional Portuaria, la ENEE y el PANI, entre otras. Sin embargo, la posibilidad de que el gobierno central pueda seguir recibiendo este tipo de transferencias en el futuro, se limita por los planes de apertura de competencia en el sector de telecomunicaciones y en el de lotería, y por la privatización de diversas áreas de actividad de estas empresas.

Cabe señalar que, en muchos casos, estos fondos se destinan a sectores diferentes al gasto social, como aconteció en el período 2001-2003 en que dichos recursos se usaron para financiar el déficit fiscal incrementado a raíz de la subvención al sistema bancario por la quiebra de siete bancos e instituciones financieras del país y la imposición de decretos contentivos de subsidios directos (como de la ley de Estímulo a la producción agrícola).

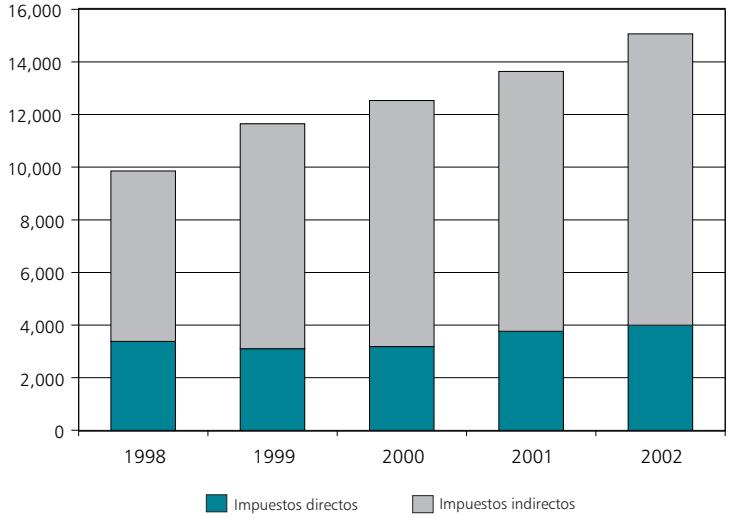
El desequilibrio fiscal y la sostenibilidad del gasto social y público

Los límites de la capacidad de sostenibilidad de los gastos sociales han estado determinados por el crecimiento del producto nacional y el comportamiento eficiente de los ingresos fiscales. En el primer caso, la falta de un crecimiento sostenido de la economía (el crecimiento promedio del PIB fue de 3.1% en el período 1992-2002) ha impedido al gobierno disponer de mayores recursos para destinarlo al gasto social, siendo que la Estrategia para la Reducción de la Pobreza plantea una tasa promedio de crecimiento superior al 4% (Gobierno de Honduras 2003a:4).

Por su parte, los ingresos fiscales no han crecido lo suficiente como para cubrir el crecimiento de los gastos, a pesar del aumento de las tasas impositivas, de la ampliación de la base tributaria y de contribuyentes, así como de las mejoras realizadas a los mecanismos de recaudación. Según la SEFIN, este panorama de estancamiento en los ingresos tributarios se debe, principalmente, "a las deficiencias en la administración tributaria, la proliferación de exoneraciones y exenciones y la falta de aplicación de medidas que combatan efectivamente la evasión fiscal, lo cual genera distorsiones económicas significativas y complejidades administrativas que dificultan el control tributario" (SEFIN 2003a:6).

GRAFICO 2.8

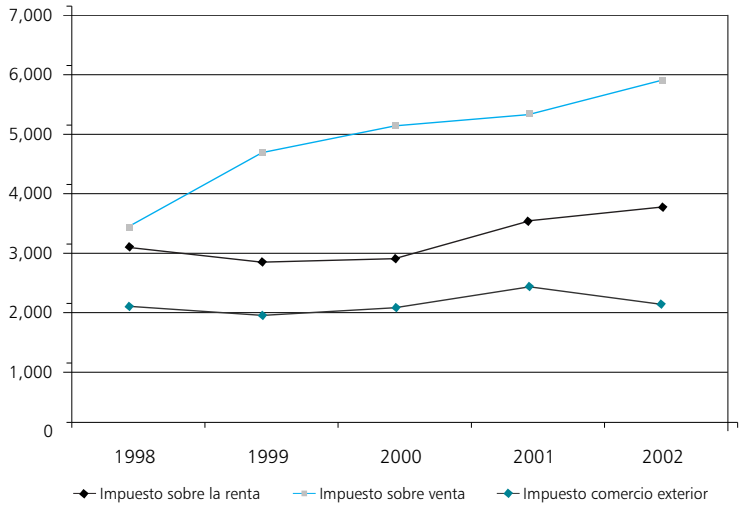
Recaudación por impuestos directos e indirectos, 1998-2002
(en millones de lempiras)



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.

GRAFICO 2.9

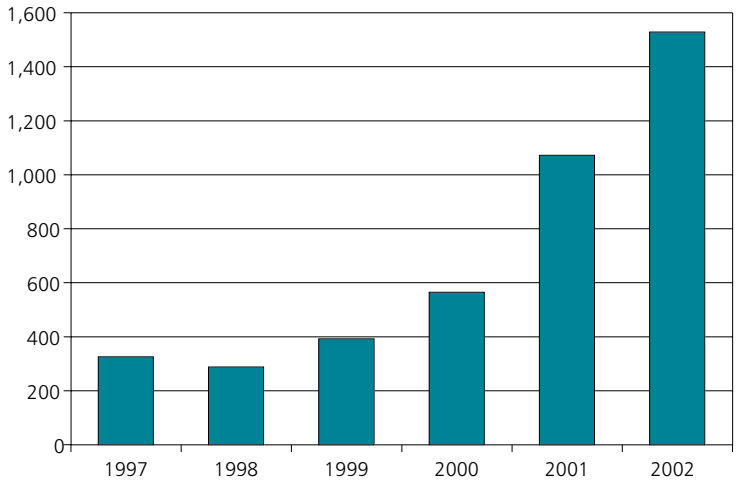
Ingresos por tributos seleccionados, 1998-2002
(en millones de Lempiras)



Fuente: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.

GRAFICO 2.10

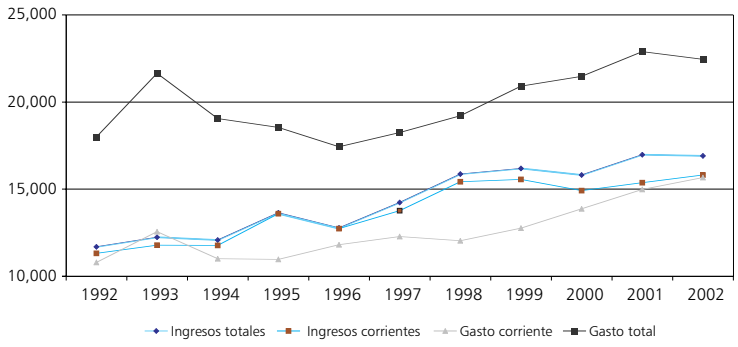
Transferencias de las empresas del sector público al gobierno central, 1997-2002 (en millones de lempiras)



Funte: Elaboración propia con base en SEFIN 2003b.

GRAFICO 2.11

Evolución de los ingresos y gastos, 1992-2002
(millones de lempiras) (valores constantes 1999=100)



Funte: Elaboración propia con base a datos de SEFIN 2003b y BCH 2003b.

Estas distorsiones se traducen, casi siempre, en tratos tributarios inequitativos que terminan por afectar la competitividad de las empresas no favorecidas, ya que las cargas tributarias tienen incidencia directa en sus costos de producción y de ventas, lo que a su vez tiene efectos, en el plano macroeconómico, en la disminución de ingresos y de la capacidad de generación de empleo.

En el gráfico 2.10, se aprecia como el crecimiento real del gasto corriente está alcanzando los mismos niveles de los ingresos corrientes, un fenómeno ya registrado en el período 1992-1994. Lo anterior muestra como el incremento recaudatorio, motivado por una intensa actividad de la política fiscal que promovió al menos cuatro ajustes fiscales en dicho período, ha limitado su capacidad de expansión, en tanto los gastos corrientes han tenido un repunte a partir de 1999.

Así, se establecen límites a la expansión tributaria a partir de reformas impositivas. Al parecer existe un relativo consenso en los medios de opinión del país al respecto de que nuevas medidas impositivas son inviables, tanto políticamente (por el desgaste causado por seis paquetes impositivos y el crecimiento de la oposición popular a los mismos) como técnicamente. En ese sentido, la SEFIN señala que "el incremento de los ingresos por el procedimiento de aumentos en la tributación no sería factible debido a que se estaría castigando a la misma masa de contribuyentes que actualmente paga sus impuestos", lo cual podría ensanchar aún más la evasión fiscal y producir pérdidas del poder adquisitivo de los contribuyentes que colocarían en situación de desventaja competitiva al país frente a otros (SEFIN 2003a:7).

En este contexto, el gasto público total ha venido superando ampliamente los ingresos públicos totales, lo cual ha generado una situación de desequilibrio fiscal, como puede verse en el cuadro 2.7. Efectivamente, el déficit fiscal de los últimos tres años, si bien no es un hecho novedoso -en 1993 y 1994 se registraron niveles aún mayores- coloca a las finanzas públicas en el riesgo de un desequilibrio macroeconómico y limita las capacidades para impulsar un crecimiento económico mayor y una política social más activa.

De igual manera acontece con el ahorro en Cuenta Corriente del Gobierno Central, ya que el comportamiento negativo en los dos últimos años podría obligar al país a buscar financiamiento externo ya no sólo para financiar sus inversiones, sino también para cubrir sus gastos corrientes.

En el horizonte financiero del Estado, se presentan muy pocas posibilidades para soslayar esta situación, siendo una de ellas las expectativas de la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC) y otras iniciativas similares de cooperación internacional. En tales circunstancias, mantener un equilibrio fiscal es tanto una exigencia que el gobierno hondureño debe afrontar como un compromiso a cumplir con los organismos financieros internacionales, lo que conlleva ajustes por la vía impositiva o un compromiso de reducción del gasto (véase recuadro 2.3).

La sostenibilidad y equidad en el gasto: un desafío para el desarrollo humano

Del análisis presentado sobre el gasto social se desprende las orientaciones y prioridades de las políticas públicas en términos de apoyo al bienestar de la población hondureña. Al respecto, es importante diseñar un sistema de evaluación de programas y proyectos de la gestión pública social, que visualice los impactos de éstos y monitoree constantemente su eficacia, eficiencia y equidad.

Es necesario, asimismo hacer una revisión de los procesos de asignación presupuestaria del gasto social para reducir las inequidades de este sistema y cumplir con los fines redistributivos de la intervención pública en el campo social; dichos fines implican la atención de las necesidades de las poblaciones y grupos más alejados del alcance de los beneficios sociales, los cuales generalmente son constituidos por los habitantes de zonas rurales alejadas y de grupos étnicos y marginados.

Un elemento que sin duda ha contribuido positivamente (y debe contribuir aún más) es la implementación del presupuesto plurianual, el cual es un dispositivo en el que las decisiones presupuestarias anuales son tomadas en términos de limitaciones globales o sectoriales de los gastos para cada uno de los tres a cinco años siguientes, con el fin de procurar finanzas públicas sanas, basadas en principios de transparencia y responsabilidad fiscal.

En el diseño e implementación de la política tributaria es de tomar en cuenta la equidad y el carácter redistributivo y de eficiencia que debe regir al sistema impositivo. Esto conlleva la desarticulación de una serie de privilegios y discrecionalidades que hasta ahora forman parte el sistema vigente, así como la superación del sistema tradicional de exenciones a personas y grupos económicos privilegiados; todo lo cual tiende a restar recursos a las finanzas públicas y, en alguna manera, distorsiona la asignación de los mismos, profundizando las inequidades del sistema económico y social hondureño.

Igualmente sustancial es la modernización y reorientación eficiente de la administración tributaria, a fin de frenar efectivamente la creciente evasión fiscal que no permite el acceso de infinitos recursos públicos que deberían destinarse al gasto social prioritario.

Para asegurar la sostenibilidad presupuestaria, los gobiernos deben imaginar mediciones de su capacidad para mantener el rumbo actual. Estas mediciones deberán evaluar la presión inherente a los gastos, la evolución de los ingresos, la sensibilidad del presupuesto a los cambios demográficos y económicos, y el impacto del contexto político sobre el presupuesto, en la medida que sea posible.

CUADRO 2.7

Gobierno Central: rubros seleccionados del balance final, 1998-2002 (porcentaje del PIB)

	1998	1999	2000	2001	2002 /b
Ingresos totales /a	18,9	20,0	19,0	20,0	19,4
Ingresos corrientes	18,4	19,4	18,0	18,2	18,3
Gastos corrientes	14,8	16,7	17,7	18,6	18,9
Ahorro en cuenta corriente	3,6	2,7	0,3	-0,4	-0,5
Gastos de capital	5,3	7,7	7,2	7,3	5,9
Gasto total neto	20,1	24,4	24,8	25,9	24,7
Deficit neto	**-1,2**	**-4,3**	**-5,8**	**-5,9**	**-5,3**

Fuente: SEFIN 2003a:6.
/a. Incluye donaciones, excepto las CAETF y HIPC que no provienen del BIRF, BID y FMI, pues éstas se registran en el financiamiento.
/b. Preliminar.

RECUADRO 2.3

Condonación de la deuda: una oportunidad para la reducción de la pobreza

El gobierno de Honduras tiene entre sus expectativas la posibilidad de iniciar una serie de programas sociales que permitan el alivio de la pobreza en los próximos años. Esto por medio de la ejecución e implementación de la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza* (ERP) diseñada con la colaboración de la comunidad internacional en el proceso de reconstrucción nacional que tuvo lugar después del desastre natural de octubre de 1998.

La ERP plantea una serie de metas en materia social que tienen como horizonte de llegada el año 2015, entre las que destaca la reducción de incidencia de la pobreza y la pobreza extrema. Esta iniciativa contempla objetivos para la inversión en "capital humano" en lo que se refiere a la elevación del nivel de escolaridad de la población y al aumento al acceso y la calidad de los servicios de salud.

El costo financiero de la ERP se estimó en USD1,896.8 millones en el espacio temporal que se extiende hasta el año 2015, y gran parte de los recursos para el financiamiento de la misma provendrían de la iniciativa para los países pobres altamente endeudados (HIPC), lo que implica una condonación de una proporción de la deuda bi y multilateral con miras a apuntalar el gasto social. Sin embargo, en la práctica ha habido muchos obstáculos para poner en marcha la ERP, entre los que destaca que el país no ha podido materializar sus pretensiones en la iniciativa HIPC, dadas las condicionalidades para acceder a la misma por parte de los organismos multilaterales de crédito, así como la escasa importancia que revela en la agenda de la administración actual.

Fuente: Elaboración propia con base en Gobierno de Honduras 2001.

NOTAS

1 Todo ello se hace por medio del estudio de la información y los datos provenientes principalmente de la Secretaría de Finanzas.

2 El "Consenso de Washington" es un termino acuñado por el economista John Williamson con el cual se describía las reformas que las economías de América Latina aplicaron después de la crisis de la deuda en la denominada "década perdida" de los años ochenta. Si bien estas medidas fueron diseñadas para reformar las economías de América Latina, se convirtieron en un modelo de desarrollo para todo el mundo en desarrollo.
Básicamente se consideró que las economías de America Latina necesitaban una serie de reformas económicas en las áreas tales como: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público, reforma tributaria, búsqueda de un tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, apertura a la inversión extranjera, privatización de empresas estatales y desregulación, para citar algunas. Estas fueron posteriormente conocidas como medidas de primera generación.
Considerando la serie de problemas que generaron estas medidas y la impopularidad de las mismas, posteriormente algunos autores señalaron la importancia de adoptar reformas en el orden institucional (dado el reconocimiento que para que las medidas fuesen eficaces se necesitaba el buen funcionamiento de las instituciones), las que fueron conocidas como reformas de segunda generación (Gómez 2003).

3 Para efectos de este estudio se considera al Sector Educación, Salud, FHIS y PRAF como instituciones principales del área social.

4 Se utilizó el tipo de cambio oficializado por el BCH, el cual puede verse en el Anexo 1a.

5 Para la estimación de la Razón de Prioridad Social (PS) del 2002 se incluyen la asignación presupuestaria de Secretaría de Educación (Educación Básica), Secretaría de Salud (Atención Primaria y Saneamiento Básico), SANAA (Suministro de Agua y Saneamiento Básico) FHIS y PRAF (cuyas intervenciones son a los sectores de Educación, Salud y Agua y Saneamiento).

6 Tasa de cambio utilizada, Lps.16.61 por USD1, promedio para el año 2002 de acuerdo con el BCH 2003.

7 Tasa de cambio promedio para 1992 Lps.5.62 por cada USD, según el BCH.

8 Este dato incluye el financiamiento a instituciones como las Secretarías de Finanzas, Despacho Presidencial, Gobernación y Justicia, etc., que ejecutan proyectos de apoyo al sector social.

9 En este análisis se considera solamente las instituciones en estudio: SE, SALUD, FHIS, PRAF y SANAA, cuyo financiamiento total suma lo indicado en el cuadro.

10 Este monto podría ser menor debido a que el mismo incluye el Programa de Reorganización Institucional y Extensión de los Servicios Básicos en Salud (PRIESS), compuesto por dos componentes: a) Desarrollo de las Bases para la Reforma del Sector Salud con los subcomponentes de Reorganización Institucional y Programa de Mejoramiento de la Gestión Hospitalaria (PROHOSPITAL) y b) Fortalecimiento de la Atención Primaria en Salud, cuyos subcomponentes son el Programa de Extensión de Cobertura de Servicios Básicos de Salud, Materno Infantil y Piloto de innovaciones en el suministro de servicios materno infantiles, con el cual se busca beneficiar 200,000 personas al final del 2003 con Paquetes Básicos en Salud (PBSS).

11 Los montos aprobados son los que se suscriben legalmente en convenios entre agencias de cooperación y gobierno, en los cuales se establecen los desembolsos de determinados programas o proyectos. La ejecución se refiere al monto que se desembolsa para implementar las acciones contempladas en los convenios de préstamos o donaciones.

12 Cabe señalar que en 2002 y posteriormente en 2003 se aprobaron algunos decretos con cuyas disposiciones se incrementan los impuestos directos. Tal es el caso del Decreto 194-2002 que modifica el artículo 22 de la ley de Impuesto sobre la renta, con lo cual las tasas progresivas del 15% y 25% se convirtieron en tasas no acumulativas. Además, se creó, con la figura de aporte, una sobretasa del 5% para los ingresos mayores a un millón de lempiras anuales. Asimismo, en el Decreto 51-2003 se restableció el impuesto al activo neto.