

**INFORME N° 096/2014/DFEP/SEFIN**

**SECRETARÍA DE FINANZAS (SEFIN)**

**“EVALUACIÓN PLAN DE GOBIERNO 2010-2014”**

**ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE EJECUCIÓN  
PRESUPUESTARIA DEPENDIENTE DE LA DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN**



Tegucigalpa, MDC; 05 de septiembre, 2014  
Oficio N° Presidencia TSC-2563/2014

Licenciado

**Wilfredo Rafael Cerrato Rodríguez**

Secretario de Estado en el Despacho de Finanzas

Su Despacho

Señor Secretario de Estado:

Adjunto encontrará el Informe N° 096/2014/DFEP/SEFIN, que forma parte del Informe de Evaluación de Plan de Gobierno 2010-2014, por el período del 10 de febrero al 31 de diciembre de 2013.

El examen se efectuó en el ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 205 numeral 38 y 222 de la Constitución de la República; 3, 4, 5, (numerales 2 al 6), 32, 41, 42, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento del Plan Anual de Auditoría del año 2014.

Este Informe contiene opiniones, comentarios, conclusiones y recomendaciones. Como resultado de la auditoría no se encontraron hechos que originen indicios de responsabilidad administrativa.

Las Recomendaciones formuladas en este Informe contribuirán a mejorar la gestión de la institución a su cargo y de conformidad al Artículo 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas su cumplimiento es obligatorio.

En atención a lo anterior, le solicito respetuosamente presentar dentro de un plazo de 15 días hábiles, a partir de la fecha de recepción de este Oficio, para su aprobación, lo siguiente:

- 1) Un Plan de Acción con un período fijo para ejecutar cada recomendación del Informe; y,
- 2) Las acciones tomadas para ejecutar cada recomendación según el Plan.

Atentamente,

**Abog. Jorge Bográn Rivera**

Magistrado Presidente

 Archivo



## **CONTENIDO**

### **INFORMACIÓN GENERAL**

PAGINA

#### **CAPÍTULO I**

#### **INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

|                         |   |
|-------------------------|---|
| A. MOTIVOS DEL EXAMEN   | 2 |
| B. OBJETIVOS DEL EXAMEN | 2 |
| C. ALCANCE DEL EXAMEN   | 2 |

#### **CAPÍTULO II**

#### **ANTECEDENTES**

|              |   |
|--------------|---|
| ANTECEDENTES | 3 |
|--------------|---|

#### **CAPÍTULO III**

#### **DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS**

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| 1. INFORMACIÓN PRELIMINAR     | 4 |
| 2. METAS SUJETAS A EVALUACIÓN | 5 |
| 3. DESEMPEÑO                  | 6 |

#### **CAPÍTULO IV**

#### **CONCLUSIONES**

|              |    |
|--------------|----|
| CONCLUSIONES | 16 |
|--------------|----|

#### **CAPÍTULO V**

#### **RECOMENDACIONES**

|                 |    |
|-----------------|----|
| RECOMENDACIONES | 17 |
|-----------------|----|

## **CAPÍTULO I**

### **INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

#### **A. MOTIVOS DEL EXAMEN**

La presente auditoría se realizó en ejercicio de las atribuciones conferidas en los Artículos 205 numeral 38 y 222 de la Constitución de la República; 3, 4, 5, (numerales 2 al 6), 32, 41, 42, 43 y 45 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, y en cumplimiento del Plan Anual de Auditoría del año 2014.

#### **B. OBJETIVOS DEL EXAMEN**

Los objetivos principales del examen fueron los siguientes:

##### **Objetivo General:**

1. Evaluar el grado de cumplimiento de las metas plasmadas en el Plan de Gobierno 2010-2014, específicamente, en las que la Secretaría de Finanzas (SEFIN) fue designada como responsable de su cumplimiento.

##### **Objetivos Específicos:**

1. Determinar el contexto bajo el cual se enmarca la responsabilidad de la institución.
2. Definir las metas, cuya responsabilidad fue asignada a la institución.
3. Establecer la vinculación de las metas con una debida planificación estratégica.
4. Detallar los recursos, y su aprovechamiento, para el logro de las metas definidas.

#### **C. ALCANCE DEL EXAMEN**

El examen efectuado cubre el periodo comprendido del 10 de febrero de 2010 al 31 de diciembre de 2013.

## **CAPÍTULO II**

### **ANTECEDENTES**

El presente Informe, forma parte del Informe de Evaluación del Plan de Gobierno 2010-2014, correspondiente al periodo febrero 2010 a diciembre de 2013, e incluido en el Informe de Rendición de Cuentas del Sector Público de Honduras, el cual fue aprobado por el Pleno del Tribunal Superior de Cuentas y notificado al Congreso Nacional el 31 de julio de 2014.

El Artículo 205, de la Constitución de la República, en su atribución 38 señala que corresponde al Congreso Nacional: “Aprobar o improbar la liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de los presupuestos de las instituciones descentralizadas y desconcentradas. El Tribunal Superior de Cuentas deberá pronunciarse sobre esas liquidaciones y resumir su visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, la que incluirá la evaluación del gasto, organización, desempeño de gestión y fiabilidad del control de las auditorías internas, el plan contable y su aplicación.”

En el Artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas se establece que el Tribunal Superior de Cuentas, deberá emitir un informe de rendición de cuentas sobre la liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República, de las instituciones desconcentradas y descentralizadas, dirigido al Congreso Nacional en el que se resuma la visión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión del sector público, incluyendo la evaluación del gasto, el desempeño y el cumplimiento de planes operativos entre otros aspectos.

## **CAPÍTULO III**

### **DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS**

#### **1. INFORMACIÓN PRELIMINAR**

Dentro del Plan de Gobierno 2010-2014, la Secretaría de Finanzas, juega un papel preponderante, como canalizador de recursos y precursor de normativa a través de la política fiscal que brinda, por un lado, el apoyo financiero para el cumplimiento de las metas y, por otro lado, propiciar índices macroeconómicos mediante el gasto público, que generen crecimiento y desarrollo económico.

Es en ese sentido, que para esta institución en particular se determinan metas en tres niveles fundamentales: 1) Marco Macroeconómico de Mediano Plazo, 2) Objetivos Estratégicos del Plan de Gobierno, y 3) Marco Orientador de la Inversión Pública.

#### ***Marco Macroeconómico de Mediano Plazo***

La estabilidad macroeconómica como fundamento del ahorro interno es uno de los lineamientos estratégicos del Plan de Nación, que la concibe como un elemento contribuyente al logro de los siguientes objetivos:

- a) Elevar la tasa de crecimiento del PIB en términos reales a tasas superiores a la tasa de crecimiento de la población.
- b) Reducir las vulnerabilidades económicas provenientes del sector externo, a través de una situación fiscal fortalecida, un sistema financiero sólido y una posición comercial y financiera equilibrada con el resto del mundo que permita aumentar sustancialmente la base de ahorro.
- c) Lograr la coordinación en la formulación de las políticas económicas, que permitan alcanzar un nivel de inflación bajo y consistente con los demás objetivos y un tipo de cambio competitivo.
- d) Fortalecer la demanda interna y recuperar los niveles de inversión pública y privada, mejorando el acceso a los mercados de capital, recursos y trabajo, como elementos fundamentales del fortalecimiento de la clase media.

## **2. META(S) SUJETA(S) A EVALUACIÓN.**

### **2.1 Marco Macroeconómico**

#### **a) Finanzas públicas y sostenibilidad fiscal**

- Equilibrio de las finanzas públicas, así como liberar recursos fiscales para atender las necesidades de la población más pobre y aumentar la inversión pública.
- Reforma tributaria aprobada en abril del 2010: fortalecer los ingresos del Gobierno Central y mejorar la equidad de la estructura impositiva, mediante la reducción de las exoneraciones y ampliación de la base.
- Alineación con los ejes estratégicos del Plan de Nación y el proceso presupuestario: apoyará la asignación transparente de los recursos públicos hacia todas las regiones geográficas del país, hasta el nivel municipal.
- Aumento sustancial de recursos destinados a combatir la extrema pobreza: a través del Programa Presidencial de Salud, Educación y Nutrición “Bono 10,000”.
- Fortalecimiento de la posición financiera de las empresas públicas: alineación de las tarifas a los costos de prestación de los servicios y un control estricto del gasto corriente, a la vez que los planes de inversión anual, buscan modernizar y mejorar la infraestructura necesaria para la prestación eficiente de los servicios públicos.
- Asistencia financiera a las municipalidades: mediante el aumento gradual de la transferencia realizada por el Gobierno Central y se descentralizará progresivamente el presupuesto de inversión, para aumentar la participación de la población en la asignación de los recursos.
- Inversión pública del Gobierno Central: elevarla del 2% del PIB en 2009, al 7% del PIB en 2013.
- Déficit del sector público: reducir gradual y progresivamente la relación déficit fiscal/PIB, a un nivel sostenible del 2%, que reduzca las necesidades de financiamiento gubernamental y genere espacios para el aumento del financiamiento al sector privado. Este objetivo de financiamiento sostenible se apoyará en un marco sólido de políticas públicas que se basará en el control del gasto corriente, especialmente en el crecimiento de la masa salarial y en los pagos por intereses, así como en una gestión tributaria eficiente.

## b) Política fiscal

- Control sobre el crecimiento del gasto corriente.
- Los espacios fiscales que puedan generarse por el crecimiento de los ingresos más allá de las proyecciones iniciales, se destinarán a fortalecer las transferencias a las municipalidades, para apoyar a las zonas más deprimidas del país, en consistencia con un proceso de desarrollo más equilibrado.

## 2.2 Marco Orientador de la Inversión Pública

**Montos de Inversión Proyectados 2011 – 2015 y  
Estimación de Brechas por Financiar**  
(En millones de Lempiras de 2010)

|  | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>PIB nominal proyectado</b>                                    | 319,161 | 347,885 | 379,891 | 416,740 | 458,414 |
| <b>Metas de Inversión Anuales del Sector Público Consolidado</b> | 12,359  | 14,067  | 19,171  | 23,921  | 27,505  |
| <i>(En % del PIB)</i>  | 3.9     | 4.0     | 5.0     | 5.7     | 6.0     |
| <b>Gobierno Central</b>  | 4,164   | 5,846   | 6,956   | 7,937   | 8,980   |
| <i>(En % del PIB)</i>  | 1.3     | 1.7     | 1.8     | 1.9     | 2.0     |
| <b>Resto del Sector Público</b>                                  | 8,195   | 8,221   | 8,027   | 10,997  | 13,458  |
| <i>(En % del PIB)</i>  | 2.6     | 2.4     | 4.2     | 2.6     | 2.9     |
| <b>Asociaciones Público Privadas</b>                             |         |         | 4,188   | 4,987   | 5,067   |
| <i>(En % del PIB)</i>  |         |         | 1.1     | 1.2     | 1.1     |
| <b>Nuevo Financiamiento</b>                                      | 17,127  | 15,224  | 18,882  | 19,827  | 20,817  |
| <b>Por financiar</b>   |         |         | 289     | 4,094   | 6,688   |

*Nota: Parte del nuevo financiamiento en 2011 y 2012 se destina a complementar el financiamiento del gasto corriente. A partir de 2013, todo el financiamiento se utiliza para la inversión pública.*

## 3. DESEMPEÑO

### 3.1 Aspectos a considerar en el cumplimiento de las metas ejecutadas por la Secretaría de Finanzas.

3.1.1 **Marco Macroeconómico:** Las metas, en este sentido, deben ser logradas con el acompañamiento de la Política Monetaria, por lo que se ha restringido el análisis a un puro estilo referencial, de forma que denote los logros alcanzados, o no, por la política fiscal, más que asignar una calificación determinada para cada ítem; recordando que las actividades realizadas por la Secretaría de Finanzas se definen por aspectos dictados por la Política Económica (Gabinete Económico), muchas veces tomando en consideración aspectos de su prioridad y no atendiendo aspectos netamente técnico-fiscales.

3.1.2 **Objetivos Estratégicos:** La meta definida en este punto se refiere a las transferencias realizadas a las municipalidades, y en la que la Secretaría de Finanzas, es un canalizador de los recursos; sin embargo, la correcta aplicación y los desembolsos respectivos son dictados a partir de dictámenes establecidos por la Secretaría del Interior y Población.

3.1.3 **Marco de Inversión Pública.** Al igual que en el Marco Macroeconómico, este punto se le dará una orientación referencial, por cuanto la designación de la inversión depende de los recursos orientados por la Política Económica, y que en muchos casos son decisiones de la administración superior (Presidencia de la República y Gabinete Económico).

### 3.2 Plan Estratégico y Plan de Gobierno.

Existe una vinculación entre lo establecido en su planificación estratégica y las metas establecidas para esta Secretaría en el Plan de Gobierno, ya que, este último define actividades relacionadas casualmente con el rol de ésta: preparación, ejecución y evaluación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, así como mejorar la administración financiera del sector público, en sus aspectos de crédito, deuda pública, inversión pública y controles fiscales, como rector de la Política Fiscal y co-ejecutor de la Política Económica.

### 3.3 Resultados de las metas del Plan de Gobierno, ejecutadas por la Secretaria de Finanzas, por el periodo comprendido del 01 de febrero de 2010 hasta 31 de diciembre 2013.

#### 3.3.1 Marco Macroeconómico

#### Cuentas Públicas (Administración Central)

Millones de Lempiras

| Conceptos  | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Situación actual referente al déficit/superávit presupuestario | -13,972.0 | -15,298.0 | -21,686.9 | -29,649.4 |
| Gasto Público AC Total   | 64,479.6  | 72,222.3  | 81,873.2  | 93,768.8  |
| Consumo Público AC   | 39,316.3  | 40,204.9  | 44,512.5  | 47,692.3  |
| Inversión Pública AC   | 6,095.9   | 5,560.2   | 5,610.7   | 9,463.0   |
| Empleo Público AC  | 31,907.9  | 32,144.4  | 34,647.0  | 36,531.7  |

Fuentes: Memorias de la Secretaría de Finanzas, Informe Deuda Pública Total (SEFIN)

El déficit total a 2013 representa el 7.9% del PIB que, dado el tamaño de la administración pública dentro de la producción, resulta significativo, sobre todo al momento de emprender medidas de restricción o contención del gasto.

Desde la perspectiva de la autoridad monetaria, (Memoria 2013): “Dicho movimiento responde principalmente a incrementos en la tenencia de los Organismos Descentralizados y del Sistema Financiero Privado en 16.7% y 4.6%, respectivamente; recursos que fueron utilizados en parte para cubrir compromisos con los institutos públicos de pensiones y proveedores de bienes y servicios que se devengaron en 2012”.

El gasto público total, varió entre 2012 y 2013 en L. 11,895.6 millones de Dólares, es decir, un 14.5% de incremento. De éste, los gastos por consumo totalizaron (a 2013) L. 47,692.3 millones, muy por encima de lo erogado en concepto de inversión, denotando una total inclinación al gasto corriente y poca inversión de capital.

#### Estructura Funcional del Gasto y Repercusión sobre el PIB

| Conceptos   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Gasto Público (% del PIB)                                   | 26.5% | 28.1% | 30.1% | 32.8% |
| Principales partidas del Gasto Público (% total del gasto): |       |       |       |       |
| SERVICIOS PUBLICOS GENERALES                                | 14.2% | 17.6% | 17.0% | 14.4% |
| DEFENSA Y SEGURIDAD   | 10.4% | 9.9%  | 9.4%  | 9.8%  |
| ASUNTOS ECONOMICOS  | 10.4% | 9.8%  | 7.8%  | 9.6%  |
| PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE                               | 1.0%  | 0.9%  | 0.7%  | 0.5%  |
| VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS                           | 0.6%  | 0.5%  | 0.6%  | 0.3%  |
| SERVICIOS DE SALUD  | 12.0% | 11.8% | 11.7% | 10.5% |
| EDUCACION, INVESTIGACION, CULTURA Y ACTIVIDADES RECREATIVAS | 31.1% | 27.1% | 24.9% | 22.7% |
| PROTECCION SOCIAL   | 11.9% | 11.9% | 15.4% | 17.3% |
| DEUDA PUBLICA   | 8.3%  | 10.4% | 12.4% | 15.0% |
| Déficit Público (% del PIB)                                 | -4.7  | -4.6  | -6.0  | -7.9  |

Fuente: SIAFI

El peso del gasto público en Honduras, con relación al Producto Interno Bruto durante las series observadas, ha presentado un crecimiento significativo, ya que, ha pasado de 26.5% en el ejercicio 2010 a 32.8% en el ejercicio 2013, ambos como porcentaje del total del PIB. Solamente de 2012 a 2013, el mismo representó una variación del 8.9%.

Tomando como base el desglose o composición del gasto público, de acuerdo a su Estructura Funcional, se puede observar que 4 son las funciones que más incidencia han presentado en los últimos 4 años, con respecto a la evolución del PIB; estas funciones son, en su orden de importancia:

- Educación.
- Servicios Públicos Generales.
- Protección Social.
- Servicios de Salud.

En un orden tradicional y de acuerdo a los objetivos de Política Económica (y de Gobierno en general), esto resulta normal. No obstante, a partir de 2012 se denota una participación más importante de los gastos por deuda pública, contra un detrimento del resto de las funciones del Gobierno. Éste ha pasado de representar el 8.3% del total del gasto público (séptimo en

incidencia), en el ejercicio 2010, a un 15% en el ejercicio 2013, pasando a ser el tercer gasto de importancia dentro del total.

Dadas la situación económica del país y teniendo en cuenta que los rubros de educación y de la salud, como bienes preferentes en la economía, son bienes que requieren una mayor atención del Gobierno en satisfacer dichas necesidades, es comprensible que se destine gran parte del presupuesto a estos bienes preferentes y a buscar mecanismos que permitan mantener y orientar la economía de la mejor forma en busca de un crecimiento económico sostenido, sin embargo, estos (y otros gastos discrecionales para desarrollo social) se ven afectados en la medida que se destine cada vez más recursos al pago de deuda.

Vale destacar la alza que presenta el gasto por pensiones, pasando de representar un 15.4% sobre el gasto total en el ejercicio 2012 a un 17.3% en el ejercicio 2013. Dicha alza se puede entender como consecuencia del emprendimiento de diversos programas creados para la ciudadanía más vulnerable y en riesgo social. Este crecimiento ha sido sostenido desde 2010, ejercicio en el que estos representan el 11.9% (al igual que a 2011) del total del gasto.

#### Estructura Según la Naturaleza del Gasto y Repercusión sobre el PIB

| Descripción              | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | VAR. %<br>(2013/2012) |
|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|
| Corrientes               | 18.4% | 17.8% | 18.0% | 18.4% | 2.2%                  |
| Capital                  | 3.7%  | 4.7%  | 4.7%  | 5.1%  | 8.1%                  |
| Aplicaciones Financieras | 1.0%  | 1.4%  | 1.9%  | 2.9%  | 55.0%                 |

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias SEFIN

Del total del gasto público, los gastos corrientes, son los de mayor incidencia dentro del PIB, hecho que se denota durante los últimos 4 años, manteniendo un promedio del 18.2%. Para el ejercicio 2013 se enmarcó dentro de un 18.4%. Este tipo de gastos corresponden al 69.8% del total del presupuesto ejecutado para el 2013, con un total ejecutado de L. 69,530.8 millones, y que representa un 6.6% de incremento con relación al ejercicio 2012 en el que los mismos ascendieron a L. 65,204.8 millones.

Por el contrario, los gastos de capital contribuyen apenas con el 5.1% al PIB 2013, y en promedio de los últimos 4 años, un 4.5%. En el ejercicio 2013 presentan un incremento del 12.8%, pasando de L. 17,057.6 a L. 19,234.2 millones, con relación al ejercicio 2012.

Lo anterior denota claramente que la contribución del gasto público ha sido casi mayoritariamente por el lado del consumo, dejando por debajo los gastos de inversión que podrían repercutir mayormente a un crecimiento sustancial del PIB.

### Estructura Según el Objeto del Gasto: Corrientes y Repercusión sobre el PIB

| Descripción                                    | 2010  | 2011 | 2012 | 2013 | VAR. %<br>(2013/2012) |
|--|-------|------|------|------|-----------------------|
| Servicios Personales                           | 10.2% | 9.8% | 9.5% | 9.5% | 0.1%                  |
| Servicios No Personales                        | 1.1%  | 1.1% | 1.5% | 1.2% | -20.2%                |
| Materiales y Suministros                       | 1.3%  | 1.2% | 1.2% | 1.0% | -19.1%                |
| Intereses al Exterior                          | 1.2%  | 1.5% | 1.8% | 2.4% | 31.6%                 |
| Transferencias Corrientes                      | 3.1%  | 2.7% | 3.0% | 3.0% | 2.2%                  |
| Asignaciones Globales / Erogaciones Corrientes | 1.6%  | 1.4% | 1.1% | 1.4% | 26.5%                 |

Fuente: Liquidaciones Presupuestarias SEFIN

Atendiendo a más detalle, según el desglose por Objeto del gasto, dentro de los gastos destinados a consumo resaltan (con un 51.8%) los gastos por Servicios Personales, con un total de incidencia sobre el PIB de un 9.5%; resultado que es consistente con el promedio acarreado durante los últimos 4 años, que ha sido del 9.8%. Le sigue los gastos por Transferencias Corrientes, que contribuyen con un 3.0% al PIB, mismo que coincide con el promedio de los años recientes.

Los Servicios personales, que es el grupo donde se atienden los gastos relativos al empleo directo de los servidores públicos, ascendieron a L. 35,983.8 millones durante el ejercicio 2013, que representa un incremento del 4.4% con respecto al 2012, ejercicio en el que se erogaron L.34, 471.4 Millones.

### Estructura Según el Objeto del Gasto: De Capital y Repercusión sobre el PIB

| Descripción                                    | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | VAR. %<br>(2013/2012) |
|--|------|------|------|------|-----------------------|
| Inversión Real Directa                         | 2.0% | 2.2% | 2.0% | 2.5% | 24.5%                 |
| Transferencias de Capital                      | 1.6% | 2.0% | 2.2% | 2.6% | 14.7%                 |
| Inversión Financiera                           | 0.0% | 0.5% | 0.4% | 0.0% | -97.7%                |
| Asignaciones Globales / Erogaciones de Capital | 0.1% | 0.1% | 0.1% | 0.0% | -38.3%                |

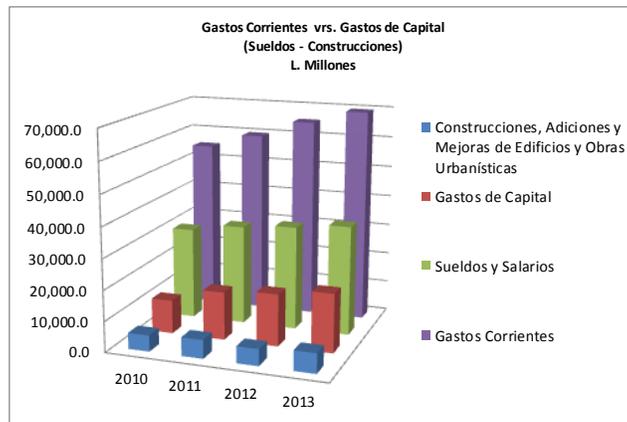
Fuente: Liquidaciones Presupuestarias SEFIN

Con relación al Objeto del Gasto, dentro de los gastos de capital, La inversión Real Directa y las Transferencias de Capital, son las de mayor peso en el PIB, con un 2.0 y 2.2% respectivamente; las primeras con L. 9,382.6 millones y las segundas con L. 9,676.9 millones para el ejercicio 2013.

Las Transferencias de Capital, representan las transferencias condicionadas (como el BONO 10,000) con un 29.9% y las transferencias municipales con un 48.4%, como las más representativas.

Dentro del total de gastos, por Objeto, y reafirmando la escasa contribución de inversión que permita potenciar el Producto Interno Bruto, se puede apreciar una gran diferencia entre los

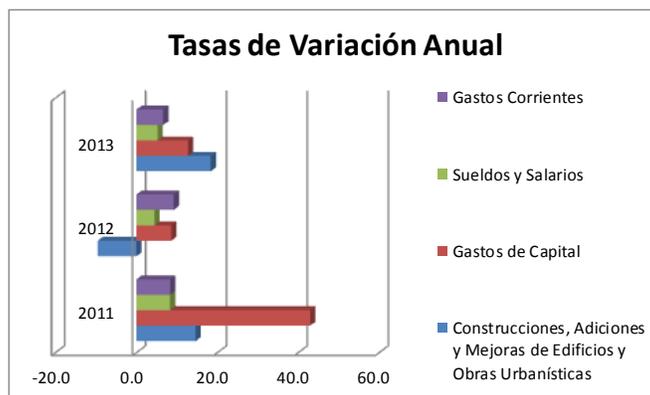
gastos por sueldos y salarios, dentro de los gastos corrientes, y el gasto por Construcciones, Adiciones y Mejoras de Edificios y Obras Urbanísticas, dentro de los gastos de Capital, tal como se muestra en el gráfico siguiente:



Fuente: Elaboración propia, con datos de Liquidaciones Presupuestarias SEFIN

En términos de variaciones anuales si es de hacer notar que los gastos de capital evolucionaron mayormente que los gastos corrientes y, en la misma vía, las Construcciones con relación a los Sueldos y Salarios. Los gastos corrientes ascendieron en un 6.6% y los Sueldos y Salarios un 5.2% con relación al ejercicio 2012; Los gastos de capital, lo hicieron significativamente, con un 12.8% y las Construcciones con un 18.4%.

Llama la atención, sobre todo, el caso de las Construcciones, Adiciones y Mejoras de Edificios y Obras urbanísticas, ya que en el ejercicio 2012 presentaron una evolución negativa con relación al año anterior, con un decremento del -9.6%, y que para el ejercicio 2013 presentaron una evolución más que significativa (siempre en términos porcentuales) como ya se ha mencionado.



Fuente: Elaboración propia

### 3.3.2 MARCO DE INVERSIÓN PÚBLICA

Diversa normativa busca fortalecer la inversión pública, siendo las de mayor relevancia:

- Ley de Plan de Nación y Visión de País.
- La Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público.
- La Ley de Asociaciones Público-Privada, Decreto No. 149-2010.
- La Ley Orgánica del Presupuesto.

En ellas se establece tanto orientaciones de prioridad como posibles fuentes de ingresos, y algo fundamental, la proyección (con la creación) de las asociaciones público-privadas, que permiten potenciar el rubro de la inversión si se realizan de forma transparente, eficiente y eficaz.

El programa de inversión pública durante el periodo 2010-2013 ha develado los siguientes resultados:

PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA 2010-2013  
(EN LEMPIRAS)

| SECTOR                             | 2010                     |                         | 2011                     |                          | 2012                     |                          | 2013                     |                          |
|------------------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|                                    | VIGENTE                  | DEVENGADO               | VIGENTE                  | DEVENGADO                | VIGENTE                  | DEVENGADO                | VIGENTE                  | DEVENGADO                |
| ADMINISTRACIÓN CENTRAL             | 11,304,777,729.50        | 8,340,115,689.10        | 12,383,475,119.50        | 9,625,370,086.50         | 13,577,429,972.10        | 10,676,239,169.60        | 15,519,414,696.00        | 10,258,475,879.40        |
| BENEFICIARIOS DE TRANSFERENCIAS D  | 1,402,456.90             | 1,402,456.90            | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                     |
| D. FRANCISCO MORAZÁN               | 0.00                     | 0.00                    | 6,601,632.00             | 1,909,322.90             | 273,944,855.00           | 46,750,451.80            | 725,708,195.00           | 235,901,253.00           |
| EMPRESAS PÚBLICAS NACIONALES       | 2,615,197,372.00         | 1,148,236,618.60        | 2,731,079,227.00         | 2,221,106,503.80         | 3,165,171,310.00         | 2,004,564,547.10         | 2,976,586,479.00         | 1,006,011,143.60         |
| INSTITUCIONES DE LA SEGURIDAD SOCI | 131,765,000.00           | 0.00                    | 28,000,000.00            | 72,946.20                | 328,000,000.00           | 857,142.90               | 176,500,000.00           | 0.00                     |
| INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS     | 304,015,780.00           | 202,482,973.00          | 275,890,232.00           | 181,708,246.20           | 486,452,286.00           | 372,289,884.10           | 470,714,350.00           | 277,452,501.70           |
| INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERA  | 59,518,076.00            | 59,518,076.00           | 561,707,697.00           | 561,707,697.00           | 302,500,000.00           | 302,500,000.00           | 587,000,000.00           | 0.00                     |
| INSTITUCIONES PÚBLICAS FINANCIERA  | 92,442,031.00            | 19,468,650.00           | 134,375,017.00           | 55,452,254.40            | 89,017,675.00            | 76,391,041.20            | 9,976,574.00             | 4,955,062.00             |
| UNIVERSIDADES NACIONALES           | 99,787,515.00            | 92,159,252.20           | 7,842,000.00             | 7,842,000.00             | 325,198,324.00           | 295,109,832.70           | 27,000,000.00            | 22,087,882.40            |
| <b>TOTALES</b>                     | <b>14,608,905,960.40</b> | <b>9,863,383,715.80</b> | <b>16,128,970,924.50</b> | <b>12,655,169,057.00</b> | <b>18,547,714,422.10</b> | <b>13,774,702,069.40</b> | <b>20,492,900,294.00</b> | <b>11,804,883,722.10</b> |

Entre 2010 y 2011 se denota un crecimiento de la inversión de un 28.30%, crecimiento que ha venido en declive de 2011 a 2013: pasando a un 8.85% entre 2011 y 2012, y luego un retroceso de 2012 a 2013 con un -14.30%.

Además, se puede observar la determinante participación de la Administración Central en esta inversión, con un total invertido (devengado) de 2010 a 2013 por L. 38,900,200,824.60, seguido por las Empresas Públicas con L. 6,379,918,813.10, dentro del mismo periodo.

**PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA 2010-2013: ORIGEN DE FONDOS Y NATURALEZA DEL GASTO**  
(EN LEMPIRAS)

| ORIGEN DE FONDOS                  | 2011                    |                          |                          | 2012                    |                          |                          | 2013                    |                         |                          |
|-----------------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
|                                   | Gasto Corriente         | Gasto de Capital         | Total                    | Gasto Corriente         | Gasto de Capital         | Total                    | Gasto Corriente         | Gasto de Capital        | Total                    |
| TESORO NACIONAL                   | 391,400,560.00          | 3,133,739,406.00         | 3,525,139,966.00         | 386,985,688.00          | 2,836,190,865.00         | 3,223,176,553.00         | 190,022,686.00          | 1,800,661,033.00        | 1,990,683,719.00         |
| RECURSOS PROPIOS                  | 13,005,521.00           | 1,200,425,266.00         | 1,213,430,787.00         | 54,075,775.00           | 1,286,020,390.00         | 1,340,096,165.00         | 36,011,007.00           | 529,915,581.00          | 565,926,588.00           |
| CREDITO INTERNO                   | 0.00                    | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                    | 299,547,599.00           | 299,547,599.00           | 0.00                    | 223,885,409.00          | 223,885,409.00           |
| TESORO MUNICIPAL                  | 0.00                    | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                    | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                    | 0.00                    | 0.00                     |
| CREDITO EXTERNO                   | 903,764,939.00          | 5,612,349,367.00         | 6,516,114,306.00         | 1,216,368,223.00        | 6,757,702,388.00         | 7,974,070,611.00         | 1,634,701,193.00        | 6,783,585,635.00        | 8,418,286,828.00         |
| DONACIONES EXTERNAS               | 344,592,145.00          | 773,198,103.00           | 1,117,790,248.00         | 527,243,819.00          | 249,025,613.00           | 776,269,432.00           | 316,515,844.00          | 229,551,406.00          | 546,067,250.00           |
| APOYO PRESUPUESTARIO              | 928,610.00              | 120,765,880.00           | 121,694,490.00           | 1,461,112.00            | 145,611,685.00           | 147,072,797.00           | 0.00                    | 1,420,000.00            | 1,420,000.00             |
| OTROS FONDOS                      | 10,246,667.00           | 36,012,117.00            | 46,258,784.00            | 10,050,340.00           | 96,349.00                | 10,146,689.00            | 4,259,481.00            | 16,878,535.00           | 21,138,016.00            |
| ALIVIO DE LA DEUDA- CLUB DE PARIS | 0.00                    | 84,454,576.00            | 84,454,576.00            | 0.00                    | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                    | 0.00                    | 0.00                     |
| CUENTA DEL MILENIO                | 10,602,274.00           | 18,591,773.00            | 29,194,047.00            | 0.00                    | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                    | 0.00                    | 0.00                     |
| ALIVIO DE LA DEUDA - HIPC         | 0.00                    | 1,091,853.00             | 1,091,853.00             | 0.00                    | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                    | 0.00                    | 0.00                     |
| APORTES INTERNOS                  | 0.00                    | 0.00                     | 0.00                     | 0.00                    | 4,322,222.00             | 4,322,222.00             | 34,506,880.00           | 2,969,032.00            | 37,475,912.00            |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>1,674,540,716.00</b> | <b>10,980,628,341.00</b> | <b>12,655,169,057.00</b> | <b>2,196,184,957.00</b> | <b>11,578,517,111.00</b> | <b>13,774,702,068.00</b> | <b>2,216,017,091.00</b> | <b>9,588,866,631.00</b> | <b>11,804,883,722.00</b> |

Dentro de la orientación del programa de inversión, por naturaleza del gasto, destacan de 2011 a 2013 los gastos de capital (devengados) con L. 32, 148, 012,083.00 y luego los gastos corrientes con un total de L. 6, 086, 742,764.00.

Con relación al origen de los fondos destacan el crédito externo y el tesoro nacional, dentro de 2011 a 2013 se orientó desde este tipo de fondos un total de L. 22, 908, 471,745.00 por el Crédito Externo y L. 8, 739, 000,238.00 por el Tesoro Nacional.

### 3.4 Recursos invertidos por la Secretaría de Finanzas por el periodo 2010-2013.

Los recursos que la institución administró, durante el periodo bajo evaluación, ascendió a L. 17, 360,785.2 miles, en lo que a presupuesto vigente se refiere, y fue ejecutado por un valor de L. 14,319,288.2 miles, representando un ochenta y dos punto cinco por ciento (82.5%) de ejecución.

### 3.5 Comentarios acerca de la gestión del resultado o efectos: Desde la Perspectiva de un Ente Experto (ICEFI).

Tomado de su página web, el ICEFI se define como: “El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, es un centro de investigación que se especializa en evaluar la política fiscal en Centroamérica por país y como región. El ICEFI elabora análisis, publicaciones y estudios técnicos y realiza su labor de forma independiente de gobiernos, partidos políticos y cualquier otra organización de la sociedad civil.”

Se presentará a continuación su visión acerca de la política fiscal de Honduras, registrado en su trabajo denominado: “Política Fiscal Hondureña en Cuidados Intensivos, Diagnóstico de las Finanzas Públicas 2008-2012 y Perspectivas para 2013”, publicado en Tegucigalpa, MDC, Honduras, CA, en marzo 2013.

De manera general atribuyen a dos fenómenos como los responsables de afectar las finanzas públicas dentro de este periodo: *el fenómeno económico y político*.

De manera un poco más puntual, se resume a continuación lo que ellos consideraron como algunos de los factores que afectaron la dinámica de las finanzas públicas en los años recientes, así como algunos aspectos positivos, tomado de manera más o menos literal:

- El comportamiento de la economía internacional.

#### Desde los Ingresos

- Disminución de la carga o presión tributaria en Honduras.
- Las reformas impositivas recientes solo han aumentado los tributos establecidos, sin alterar la estructura impositiva. Dichas reformas no se realizaron con el objetivo de hacer profundos cambios a la política fiscal, sino de agenciar más recursos al fisco, prescindiendo de reformas en el lado del gasto público y en el manejo y rendición de cuentas del presupuesto.
  - Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público (Decreto 17-2010);
  - Reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta (Decreto 42-2011); Ley de Eficiencia en los Ingresos y el Gasto Público (Decreto 113-2011);
  - Ley de Regulación de Precios de Transferencia (Decreto 232-2011);
  - Ley de Seguridad Poblacional (tasa de seguridad) (decretos 105-2011, 166-2011 y 58-2012);
  - Amnistía Tributaria (Decreto 260-2011);
  - Ley de Medida Anti Evasión en el Impuesto sobre la Renta (Decreto 96-2012);
  - Ley de Racionalización de Exoneración de Combustible para la Generación de Energía Eléctrica;
  - Reforma al Artículo 5 del ISR;
  - Creación de la Comisión Presidencial para la Administración de la DEI
- Problemas de diseño de política, así como la ineffectividad de las actividades de supervisión, fiscalización y auditoría por parte del ente recaudador.

#### Desde el Gasto

- Cuando ha habido necesidad de ajustar el gasto se ha afectado sobre todo los niveles de inversión en infraestructura.
- El peso de la masa salarial en el total del gasto público y de la economía. Aunque La participación relativa de la masa salarial se redujo como consecuencia de la derogación del salario mínimo como referencia para el incremento automático y directo de las remuneraciones de los servidores públicos regulados por estatutos profesionales. Esta disposición se hizo efectiva mediante el Decreto 224-2010 de octubre de 2010.
- El peso creciente en el pago de intereses de la deuda pública, sobre todo interna.
- La caída en las transferencias corrientes al sector privado. Compensado por el incremento de las transferencias de capital.
- Los gastos de capital. Estos gastos se han dividido, por una parte, en inversión pública y, por la otra, en transferencias de capital —que incluyen transferencias a las municipalidades y los programas de transferencias condicionadas en efectivo—.

- Aumento de las transferencias anuales a las municipalidades. Las principales motivaciones de esta medida fueron políticas, dado que no existía ninguna planificación en lo relacionado con el traspaso de funciones que requiere un proceso de descentralización ordenado.
- El déficit fiscal creciente que tiene el país no proviene de una expansión de la inversión pública, que es lo aconsejable en períodos de bajo crecimiento, sino por un aumento del gasto corriente (vinculado con los intereses de la deuda) y de las transferencias de capital.
- Las transferencias de capital aumentaron, lo cual es explicado parcialmente por el incremento de los aportes del gobierno central a las municipalidades. También se registran, a partir de 2010, los gastos denominados transferencias monetarias condicionadas en efectivo y en especie que, por definición, deben considerarse como corrientes. Estas transferencias de capital abarcan programas como el Programa Presidencial en Salud, Educación y Nutrición denominado «Bono 10 mil», creado en abril de 2010.
- El gasto público presenta rigideces puesto que la Administración central tiene que realizar transferencias o aportes de acuerdo con sus ingresos. (UNAH, CSJ, Municipalidades, DEI, IHSS, Aportes Patronales).
- El aumento de programas sociales con base en transferencias en efectivo o en especie. Entre estas transferencias resaltan, por su monto, las otorgadas mediante el programa de escuelas saludables (merienda escolar), matrícula gratis, Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), Programa de Asignación Familiar (PRAF), fondo social departamental, transferencias a instituciones privadas sin fines de lucro (iglesias, fundaciones, ONG, por ejemplo) y el «Bono 10 mil».
- Los factores mencionados relativos a la crisis internacional y a la política interna han hecho que el país vuelva a la senda del endeudamiento, pero en la actualidad con un crecimiento acelerado de la deuda interna.

#### Algunos signos positivos para la racionalización del presupuesto público

- La revisión de las exoneraciones fiscales que en el pasado proliferaron sin ningún control y que, en muchos casos, más que responder a incentivos a la producción y a la generación de empleos, constituían privilegios para grupos con conexiones políticas.
- Las disposiciones presupuestarias dirigidas a responsabilizar a las municipalidades de cubrir parte del gasto social mediante las transferencias de capital que les otorga el gobierno central.
- Cualquier compromiso extrapresupuestario adquirido por las instituciones públicas no será reconocido como deuda pública, ni tampoco registrado en el Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI). Los funcionarios que autoricen estos compromisos serán responsables solidariamente para honrar las deudas de estos gastos extrapresupuestarios (Artículo 206 del Decreto No 223-2012, del 6 de febrero de 2013).

Por último, vale destacar una reflexión muy importante, según lo analizado: *El aumento de los ingresos que gravan a los sectores con mayor capacidad tributaria, así como la transparencia y rendición de cuentas del gasto deben ser parte de una verdadera reforma integral. No puede ser de otra manera cuando el país tiene dos terceras partes de su población en situación de pobreza y alrededor del 42% en extrema pobreza.*

## **CAPÍTULO IV**

### **CONCLUSIONES**

1. La composición del déficit público, plantea una problemática de gran importancia para la sostenibilidad de las finanzas públicas, debido a que el mismo se ha visto incrementado por las alzas en el gasto corriente en detrimento de la inversión pública. A su vez, aplicando la “Golden Rule”, este déficit provoca una mayor necesidad de financiación de la actividad pública, pero no en rubros que ayuden a potenciar la actividad económica (inversión) sino que contribuye solamente a los gastos de consumo.
2. La deuda pública interna, ha cobrado importantes sumas para aplicación del Presupuesto de la República, y aun y cuando se observa contención en este rubro, no deja de ser una problemática (que se suma) para el establecimiento de presupuestos que permitan cumplir con los objetivos de desarrollo que se ha planteado el País.
3. Tomando en consideración los apuntes del ICEFI, aun teniendo en cuenta que los programas sociales son cada vez más necesarios (tanto al nivel municipal como de otro tipo de segmentación), las transferencias municipales y condicionadas han incrementado las necesidades de presupuesto, lo que sumado a los bajos niveles en la carga fiscal, generan dificultades para las finanzas públicas, sobre todo por la falta de eficacia y eficiencia en el logro de dichos programas.

## **CAPÍTULO V RECOMENDACIONES**

### ***AL SECRETARIO DE ESTADO EN EL DESPACHO DE FINANZAS:***

1. Establecer lineamientos bajo los cuales se les solicite a las diferentes instituciones la información que asegure la incorporación exclusiva de las metas en las que se refleje su responsabilidad para la contribución del Plan de Gobierno en vigencia, así como un detalle de los costos asociados para cada una de ellas, de forma que se pueda medir el desempeño de éstas, alineadas con el Plan de Desarrollo vigente (Visión de País y Plan de Nación).
2. Desarrollar planes que permitan un mayor y mejor seguimiento de las instituciones del Sector Público, con relación a su planificación, ejecución y evaluación de planes operativos y presupuesto, de manera que permita contar con información más precisa, pertinente y oportuna relacionada con la gestión de los recursos administrados por éstas, para el logro del Plan de Gobierno aprobado.
3. Fortalecer los Sistemas de Información, de manera que permitan que la estructura presupuestaria refleje los recursos presupuestarios asignados por cada región, por cada objetivo, por cada pilar y por cada indicador, mediante un sistema de codificación que identifique claramente la asignación de recursos para el cumplimiento del Plan de Nación en cada región del país, tal como se establece en la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, reflejando mayor transparencia en la ejecución presupuestaria.

Julio Cesar Torres Zavala  
Subjefe Departamento III

Guillermo Federico Sierra Aguilera  
Jefe Departamento Fiscalización de Ejecución  
Presupuestaria

Dulce María Umanzor Mendoza  
Directora de Fiscalización

Tegucigalpa, M.D.C. julio de 2014