Transparencia en la formulación presupuestaria: más que una obligación, un deber

FOSDEH
FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA
Y DESARROLLO DE HONDURAS

Transparencia en la formulación presupuestaria:

más que una obligación, un deber

FOSDEH
FORO SOCIAL DE DEUDA EXTERNA
Y DESARROLLO DE HONDURAS

FOSDEH, Honduras 2012
Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

Responsables de la Investigación

Mauricio Díaz Burdett
Raf Flores

Equipo técnico

Ileana Morales
Lourdes Flores
Emma Velásquez
Marlon Ochoa
Gabriel Perdomo

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente, por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente.

FOSDEH
Col. Alameda, Ave. Tiburcio Carías Andino, Casa No. 1011, Apdo. Postal 1248,
Tegucigalpa, Honduras
Tel/fax: (504) 2239-3404 / 2239-2110
Correo electrónico: contacto@fosdeh.net
Página web: www.fosdeh.net

@fosdeh www.facebook.com/fosdeh

Esta publicación fue realizada gracias al apoyo de:

Banco Mundial

impactos

Agence canadienne de développement international
Canadá

Proyecto realizado con el apoyo financiero del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadience para el Desarrollo Internacional (ACDI). El contenido de ésta publicación es responsabilidad total del FOSDEH, no de las agencias cooperantes que aportaron para la publicación del mismo

Indicador

1.- Transparencia presupuestaria, cómo entenderla 5

2.- Proceso actual de elaboración del Presupuesto General de la República 9

3.- Los déficit de transparencia y ciudadanía que presenta el presupuesto 25

4.- Propuestas del FOSDEH para avanzar hacia la transparencia presupuestaria en Honduras 31

Siglas utilizadas

FOSDEH:	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FUNDAR:	Centro de Análisis e Investigación
IBP:	International Budget Partnership
FMI:	Fondo Monetario Internacional
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
LOP:	Ley Orgánica de Presupuesto
SEPLAN:	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa
BCH:	Banco central de Honduras
CPP:	Comité de Política Presupuestaria
DGP:	Dirección General de Presupuesto
DGIP:	Dirección General de Inversión Pública
DGCP:	Dirección General de Crédito Público
UPEG:	Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión
DGSC:	Dirección General de Servicio Civil
ONCAE:	Oficina Normativa de Contratación del Estado
APP:	Asociación Público – Privada
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
DEI:	Dirección Ejecutiva de Ingresos
IAIP:	Instituto de Acceso a la Información Pública
TSC:	Tribunal Superior de Cuentas

I. Transparencia presupuestaria, cómo entenderla

Existe a nivel internacional y nacional una exigencia cada vez más evidente por transparentar el proceso de elaboración, manejo, uso de los recursos públicos nacionales y de la cooperación externa, contenidos en el Presupuesto General de la República. Esto con el fin de determinar, con mayor rigor, el impacto que dichos recursos están teniendo en la vida de la población, si contribuyen o no en la satisfacción de sus derechos humanos (aunque sea los más básicos), y si en esa perspectiva, se puede pensar en un futuro de mayor desarrollo para el país en condiciones justas y equitativas.

Este interés ha llevado a las organizaciones de la ciudadanía a desarrollar sus propias metodologías de monitoreo y auditoría al presupuesto, a través de las cuales dan seguimiento a diferentes variables (cualitativas y cuantitativas) que permiten, por un lado, realizar cruces de datos y confrontarlos con las cifras macroeconómicas oficiales, y por otro, hacer una interpretación más objetiva y vinculante sobre la realidad financiera del presupuesto y de la situación económica más precisa del país.

Un ejemplo de lo anterior es el Índice de Presupuesto Abierto, elaborado por la organización International Budget Partnership (IBP) de Estados Unidos, que evalúa la oportunidad y la amplitud de la información pública financiera contenida en diversos reportes presupuestarios oficiales. Concretamente, evalúa la capacidad de vigilancia de las legislaturas e instituciones auditoras, y las oportunidades para la participación ciudadana en el proceso presupuestario.

Honduras con la menor transparencia presupuestaria de Centroamérica

Un estudio elaborado por el International Budget Partnership (IBP) y presentado en la capital guatemalteca, revela que Honduras tiene la puntuación más baja en cuento a la información relacionada con la elaboración, manejo y gasto de los presupuestos públicos.

El estudio, denominado Encuesta de Presupuesto Abierto 2010, que critica la insuficiente información que los gobiernos de la región ponen a disposición de sus ciudadanos, “es la única medida independiente y comparativa sobre las prácticas presupuestarias de los gobiernos”, señaló Helena Houfbauer, responsable del IBP para Centroamérica, México y el Caribe. El estudio se realiza por medio de una metodología rigurosa en 94 países del mundo, con el objetivo de medir que tan “exhaustiva, oportuna y útil” es la información que sobre el presupuesto estatal publican los gobiernos.

Las principales conclusiones del estudio, explicó Houfbauer, son que “el estado general de la transparencia presupuestaria es pobre”, ya que sólo una minoría de los países analizados tienen un presupuesto abierto, mientras que un gran número de naciones proveen información presupuestaria insuficiente. En el caso de los países de Centroamérica, México, República Dominicana y Trinidad y Tobago, “ninguno obtiene una calificación mayor a

60 puntos (en una escala de cero a cien), lo que indica que las ciudadanías de estas naciones no pueden acceder a gran parte de la información presupuestaria".

Del total de los países estudiados, "el 44 por ciento no provee información mínima". El estudio concedió a México la calificación más alta con 52 puntos, seguido de Guatemala con 50, Costa Rica con 47 puntos, El Salvador y Nicaragua con 37, Trinidad y Tobago 33, mientras que Honduras se mantiene a la cola con apenas 11 puntos.

Las calificaciones fueron obtenidas en base a la secretividad o apertura con que cada Gobierno maneja la información relacionada con sus respectivos presupuestos, así como los mecanismos de evaluación, fiscalización y vigilancia con que cuentan los ciudadanos.

Según el reporte la puntuación de Honduras es 11, es decir que once de cada 100 ciudadanos consideran que obtienen la información necesaria sobre el presupuesto nacional, que es aproximadamente la cuarta parte de la media de puntuación (42) para los 94 países estudiados.

Esto indica que el Gobierno brinda al público con escasa información sobre el presupuesto de las actividades financieras del gobierno central. Lo que hace casi imposible para los ciudadanos responsabilizar al gobierno por su gestión de los fondos públicos. Honduras obtuvo la puntuación más baja de todos los países estudiados desde la región Central, y se situó un punto atrás de su última calificación, en el 2008.

El análisis, que fue realizado por el IBP en coordinación con instituciones especializadas de la sociedad civil de cada uno de los países estudiados, recomienda a los gobiernos pueden mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de forma rápida y sencilla mediante la publicación en Internet de toda la información presupuestaria que ya producen y fomentando la participación pública en el proceso presupuestario.

De acuerdo a un informe publicado por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), las secretarías de Estado Cultura, Artes y Deportes, y Salud; el Ministerio Público (MP), el Programa de Asignación Familiar (PRAF), Empresa Nacional Portuaria (ENP), el Instituto de Formación Profesional (Infop) y el Instituto de Previsión del Magisterio (Inprema), son los que más incumplen el artículo 13 de la Ley de Transparencia. (Nota periodística publicada por Diario La Tribuna el 9 de noviembre de 2010)

Por su parte, el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR, de México, elabora cada año el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, que busca reflejar las percepciones de la población que accesa a la información presupuestaria y contextualizarlas. Para ello, combina el análisis detallado de las percepciones y las condiciones de transparencia, con el análisis de las condiciones reales del marco normativo y su aplicación en la práctica. El índice enfatiza en condiciones de la información presupuestaria y las dinámicas y los espacios propicios para una rendición de cuentas eficaz.

Ambos ejemplos entienden el concepto de transparencia presupuestaria como "la existencia de un marco normativo y prácticas claras en el proceso presupuestal, al acceso del público a la información y a los mecanismos formales de participación durante este proceso. La transparencia del proceso presupuestario permite que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos. Dichos conocimientos y análisis del presupuesto deben ser suficientes para hacer posible que los observadores externos verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales, y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia"[1].

Este concepto es compartido por el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras FOSDEH, no obstante, además del acceso informativo y de la participación ciudadana, se hace indispensable que la concepción de transparencia incorpore elementos de coherencia, definición de procedimientos claros,

[1] FUNDAR. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011 - Guía para el análisis formal institucional de la transparencia presupuestal

planificación estratégica, de descripción de responsabilidades institucionales, entre otras cosas, con el fin de lograr que el presupuesto tenga un visión integral del tipo de país que se quiere construir y por ende de la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En ese sentido, el concepto de transparencia presupuestaria debe asumir además, al menos, las siguientes dimensiones:

- **Acceso informativo** a todos aquellos elementos que forman parte del Presupuesto General de la República en sus diferentes etapas, es decir desde su formulación hasta su liquidación.
- La existencia de verdaderos espacios para la **participación ciudadana** especialmente en su etapa de formulación y liquidación. Esto quiere decir no confundir la participación real con los procesos de socialización de información hacia la ciudadanía.
- Permitir el análisis público y transparente de los **documentos que fundamentan** el Presupuesto General (Marco Macroeconómico, estrategia de desarrollo general del país, plan de inversión, etc.).
- **Coherencia entre las necesidades y las prioridades de asignación de los fondos** públicos para gasto corriente e inversión, asignación por sectores económicos y sociales, instituciones, fuentes y modalidades de financiamiento.
- Correspondencia entre el presupuesto de ingresos con el presupuesto de egresos, por lo cual es necesario una **discusión y armonización con la Política Fiscal**.
- Vinculación del presupuesto con las **necesidades a nivel territorial.**
- Elasticidad versus los **gastos rígidos** a nivel del presupuesto
- **Coherencia del presupuesto con la política pública**: Las políticas económicas de priorización de sectores con la monetaria y fiscal, así como las orientadas a la mejora de las condiciones sociales y derechos ciudadanos en su más amplia expresión. en todas las áreas.
- Claridad en torno a la **sustentación legal** para el uso de los recursos, de las instituciones y funcionarios responsables.

Bajo esta perspectiva, para el FOSDEH se hace necesario buscar la coherencia entre lo que se dice públicamente desde la oficialidad y las acciones que se toman. Las autoridades deben tener en claro que la publicación de cifras y cifras por si solas, de ninguna manera resuelven por completo el desafío de lograr la transparencia presupuestaria en todas sus etapas.

¿Por qué es importante que las autoridades y la ciudadanía entendamos este tema?... una respuesta posible es porque la sostenibilidad democrática del país depende, en gran medida, del uso transparente, eficiente y eficaz de los recursos públicos.

2. Proceso actual de elaboración del Presupuesto General de la República

Descripción del proceso presupuestario, en base a los principios constitucionales y las leyes secundarias

El Presupuesto General de la República tiene como sustento principal lo estipulado por la Constitución de la República, específicamente en el Título VI denominado "El Régimen Económico", que en su Capítulo VI, "Del Presupuesto", establece, qué es el presupuesto, cuáles son los recursos financieros que posee el Estado, el uso y los límites a los que deben someterse los ingresos y egresos, y también quiénes son los responsables de la aprobación y supervisión presupuestaria.

Concretamente el Artículo 362 de la Constitución de la República establece que: *"Todos los ingresos y egresos fiscales constarán en el Presupuesto General de la República, que se votará anualmente de acuerdo con la política económica planificada y con los planes anuales operativos aprobados por el Gobierno".*

De igual forma, la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto No. 83-2004) viabiliza lo estipulado en la Constitución de la República al establecer el procedimiento en la preparación, elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto; propone la simplificación y racionalización de los diferentes procedimientos administrativos, delimitando funciones y asignando niveles de responsabilidad a cada servidor público y a su vez permite la implementación del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI) que "contribuirá a transparentar el uso de los recursos públicos, a la toma de decisiones por parte de los funcionarios y produzca información a la ciudadanía de manera oportuna, veraz y de calidad lo que propenderá a disminuir la corrupción, la ineficacia e ineficiencia administrativa, permitiendo un ahorro sustancial de los fondos públicos".

Concretamente, el Artículo 5 de la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP), establece las principales funciones de cada una de las Instituciones involucradas en el proceso presupuestario, siendo la Secretaria de Finanzas (SEFIN) la dependencia pública que rectora dicho proceso y quien, entre otras cosas, es la responsable directa de:

1. Proponer al Presidente de la República, para su aprobación, la política financiera de mediano plazo y la política presupuestaria anual y dirigir su ejecución.
2. Velar por la transparencia de la información de la gestión financiera.
3. Supervisar, controlar y evaluar la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos y de las Instituciones Descentralizadas.
4. Asegurar el equilibrio de las finanzas públicas.
5. Implementar el SIAFI en todas las dependencias que conforman el sector público.

Asimismo, la LOP establece dos elementos fundamentales a través de los cuales puede leerse y entenderse el presupuesto: los objetivos de la ley y el basamento técnico sobre el cual

descansa la formulación del presupuesto. En ese sentido, el Artículo 3 de la LOP establece como objetivos principales el:

6. Garantizar el cumplimiento del Principio de Legalidad, así como los criterios de eficiencia en la obtención y aplicación financiera y económica de los recursos del Estado
7. Sistematizar las operaciones de programación, administración, evaluación y control de los recursos financieros del Estado, sin perjuicio de las acciones que correspondan a sus entes fiscalizadores
8. Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público que sea útil para la conducción de los órganos y organismos correspondientes y para evaluar la gestión de los funcionarios responsables
9. Establecer como responsabilidad propia del Poder Ejecutivo, por medio de los órganos competentes, el mantenimiento y operación de:
   a. Un sistema contable adecuado a las necesidades de registro e información de todos los actos con incidencia patrimonial, financiera o económica, acorde a la naturaleza jurídica y características operativas
   b. Un eficiente y eficaz control interno, previo, simultáneo o posterior, según el caso, de las operaciones de los distintos subsistemas que conforman la Administración Financiera del Sector Público
   c. Procedimientos adecuados que aseguren la conducción eficiente y eficaz de las actividades de los distintos órganos u organismos que intervienen en la administración financiera y en la evaluación de los resultados de los correspondientes programas, proyectos o actividades; y
   d. Normas operativas que deberán cumplir obligatoriamente los órganos u organismos del sector público en cuanto ejecuten actividades propias de la administración financiera.

Sobre el basamento técnico sobre el cual descansa la formulación del presupuesto, el Artículo 18 de la LOP, establece que "Teniendo como base el **Marco Macroeconómico y el Programa Financiero de Mediano Plazo** el Presidente de la República aprobará anualmente la **política presupuestaria** a la que se sujetarán los órganos y organismos del Sector Público. Esta aprobación deberá efectuarse con anticipación suficiente a la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y de Egresos de la República. La política presupuestaria establecerá anualmente los lineamientos generales para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto, incluyendo los objetivos, metas, prioridades, orientaciones y estimaciones de las cantidades máximas de créditos asignables, en forma global, a cada órgano u organismo".

También el Artículo 20 de la LOP establece que el proyecto de presupuesto se preparará a partir de la **evaluación técnica de las diferentes fuentes de recursos**, considerando las perspectivas económicas; y el Artículo 21 de la misma ley define que las unidades de planeamiento y evaluación de gestión de las Secretarías de Estado evaluarán el cumplimiento de los planes y políticas de desarrollo a cargo del organismo correspondiente y que sobre esta base y en función a las directrices de política presupuestaria, elaborarán una propuesta de prioridades presupuestarias y de los programas y actividades a desarrollar, destacando particularmente las inversiones a ser consideradas en la formulación del anteproyecto de presupuesto.

Partiendo del espíritu de estos artículos, es válido resaltar la importancia que adquieren temas, hasta ahora pocos conocidos y analizados desde y con la ciudadanía, como la política económica, la política presupuestaria, la política fiscal y los planes anuales operativos de cada una de las instituciones públicas, pues es

a través de estas en donde se establecen las prioridades de gasto/inversión, y en donde, de manera concreta, puede establecerse si el país avanza hacia mejores condiciones de desarrollo para la población.
De igual forma, es válido resaltar la visión restringida de estos artículos puesto que se limitan a las prioridades estrictamente del ámbito institucional, muy poco al ámbito sectorial y se desconoce una visión integral a nivel nacional, que debería ser guiada por SEPLAN.

He aquí la trascendencia de una discusión pública, bien informada y transparente del conjunto de temas que están inmersos en el Presupuesto General de la República.

Etapas del proceso presupuestario

El presupuesto se define, elabora, ejecuta y liquida a través de un proceso, llamado ciclo presupuestario (que debe ser retroalimentado a partir de un proceso permanente de monitoreo y evaluación), que está formado por un conjunto de etapas sucesivas, que deben cumplirse en un plazo determinado.

El presupuesto, en el caso hondureño corre junto al año calendario es decir del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, siendo las etapas que conforman el ciclo presupuestario las siguientes:

a. Formulación
b. Discusión y aprobación en el Congreso Nacional
c. Ejecución; y
d. Liquidación

Estas etapas de presupuesto deben ser vistas como un proceso continuo de toma de decisiones sobre cómo definir, utilizar los recursos públicos, razón por la cual ninguna de ellas es más importante que otra.

No obstante, FOSDEH quiere enfatizar, en este documento, su análisis en la etapa de "formulación presupuestaria", puesto que es el período de las "grandes decisiones": se establecen proyecciones macroeconómicas, proyecciones monetarias, se establecen los lineamientos de política presupuestaria, de inversión, de recaudación fiscal y de endeudamiento, entre otras.

De igual manera, la importancia de esta etapa, radica en que es el único período de planificación puntual y de carácter operativo sectorial-institucional que existe en el proceso de desarrollo nacional, lo cual abre las posibilidades para superar las limitaciones institucionales y avanzar hacia visiones más integrales del desarrollo, que involucren los espacios locales, regionales hasta el nivel nacional. FOSDEH considera que las principales modificaciones al ciclo presupuestario deben hacerse en esta fase y que los cambios que en esta etapa se provoquen obliguen a cambios efectivos a la hora de ejecutarse y liquidarse el presupuesto.

En ese sentido, a continuación se presenta el procedimiento actual que se sigue en este período de formulación y cuáles son los vacíos de transparencia, ciudadanía y de voluntad política que necesitan ser superados para que el presupuesto, en su conjunto, de manera gradual y con base a una visión plurianual, pueda brindar los resultados esperados.

Cronograma de trabajo del proceso de formulación y aprobación presupuestaria

El ciclo presupuestario no es un proceso lineal, todo lo contrario, funciona en varios planos de forma simultánea, por lo cual, de manera simplificada podría graficarse como una espiral, ya que a la vez que se está ejecutando el presupuesto del año vigente, se formula el del año próximo y este a su vez dentro de una perspectiva plurianual.

No obstante, de manera formal se entiende que el ciclo da inicio con la etapa de formulación y culmina con la presentación del anteproyecto de presupuesto para su aprobación política en el Congreso Nacional. Actualmente, esta etapa se desarrolla en un período estimado de cuatro meses y medio que va desde inicios del mes de mayo al 15 de septiembre de cada año. Por su parte, la aprobación del mismo, por la Cámara Legislativa, puede extenderse hasta el 31 de diciembre del año previo de vigencia del Presupuesto.

La formulación del presupuesto, según el marco legal vigente, consiste en concretar en un solo documento la política presupuestaria, definida por el Presidente de la República en base al marco macroeconómico, las proyecciones fiscales y las prioridades de cada uno de las instituciones públicas en función de sus objetivos y metas.

Para este período se detalla un cronograma de trabajo que establece tiempos y responsabilidades para las unidades involucradas al interior de SEFIN, así como otras instituciones participantes como la Secretaría de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), el Banco Central de Honduras (BCH) y las Unidades Ejecutoras Institucionales de las Secretarias de Estado y del Sector Descentralizado que elaboran sus Planes Operativos Anuales (POA's-Presupuestos). La toma de decisiones en este proceso corresponde al Poder Ejecutivo específicamente al Presidente de la República y a su Consejo de Ministros, quienes remiten el anteproyecto de presupuesto para su aprobación final al Poder Legislativo (Congreso Nacional).

Sin embargo, la etapa de formulación presupuestaria tiene a su vez cuatro fases a través de las cuales se viabiliza la construcción del anteproyecto, estas son:

a. Primera Fase

El desarrollo de las actividades de esta primera fase dura un período aproximado de un mes con 20 días, durante el cual el trabajo se concentra en la elaboración de los informes que respaldan tres documentos básicos para la formulación del presupuesto: la Política Presupuestaria, el Plan de Inversiones y las Disposiciones Generales de Presupuesto. A continuación se detalla y comenta la secuencia de las actividades y los compromisos que se asumen para la elaboración de cada uno:

1. La primera actividad de esta fase consiste en la conformación del Comité de Política Presupuestaria (CPP) presidido por el Viceministro de Finanzas y Presupuesto, bajo las directrices del Ministro de ese ramo, quienes desarrollan actividades técnico-operativas coordinadas a su vez por la Dirección General de Presupuesto.

El CPP está integrado también por SEPLAN y las siguientes dependencias de SEFIN:

a. Dirección General de Presupuesto (DGP)
b. Dirección General de Inversión Pública (DGIP)
c. Dirección General de Crédito Público (DGCP)
d. Unidad de Planificación y Evaluación de la Gestión (UPEG),

2. Posterior a la conformación del CPP, se prosigue con la elaboración del borrador del documento de Política Presupuestaria, que se elabora a partir de la solicitud de información a las unidades vinculadas al presupuesto al interior de la SEFIN, así como al BCH y SEPLAN. Su recepción y compatibilización es coordinada por la DGP y la UPEG.

Entre los documentos que soportan la política presupuestaria y los responsables de su elaboración están:

Documentos de soporte	Responsable
Prioridades del Plan de Gobierno	SEPLAN
Programa Macroeconómico	BCH y UPEG
Políticas ERP	SEPLAN y UPEG
Política de Inversiones	DGIP
Política de Endeudamiento	DGCP
Política Salarial	DGSC
Política de Compras y Contrataciones	ONCAE

El documento que contiene el Programa Macroeconómico prácticamente es el eje central que define el alcance del resto de políticas públicas. El marco macroeconómico comprende el comportamiento esperado de las variables macroeconómicas: tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto PIB, tasa de inflación promedio, comportamiento de la deuda pública (interna y externa), presión tributaria, déficit fiscal, entre otros.

Con base a estos parámetros macroeconómicos, muchos de ellos negociados y estipulados en el Articulo IV y/o el acuerdo bilateral con el Fondo Monetario Internacional, se determinan las metas fiscales como porcentaje del PIB, y son las que sustentan las proyecciones de ingresos y egresos que se proyectarán en la conformación del presupuesto del sector público.

3. Paralelamente, a la conformación de la política presupuestaria, se inicia la elaboración de la propuesta del Plan de Inversiones del Sector Público donde se involucran todas las unidades de SEFIN, SEPLAN y las instituciones correspondientes. Es responsabilidad de la DGIP la consolidación y conformación del documento final del plan de inversión a partir de las políticas y prioridades de gasto e inversión aprobadas por el Gabinete Económico, las cuales además de la inversión que tradicionalmente se ejecuta y financia, impulsan como nueva modalidad de financiamiento de la inversión las Asociaciones Público/Privadas (APP's).

En tal sentido, el Programa de Inversiones se nutre de los proyectos de arrastre que son considerados como parte de los gastos rígidos de presupuesto, ya que representan inversiones que trascienden el período del presupuesto anual, adicionalmente se incorporan los proyectos que cuentan con un financiamiento ya aprobado y que han cumplido con las condiciones previas al desembolso exigidas por el organismo financiador, especialmente de fuente externa, y finalmente los proyectos de largo plazo que exceden la capacidad de absorción del Gobierno y que se manejan bajo el esquema de participación Público / Privado: APPs.

Una inversión mínima y mal dirigida

Una revisión rápida a las cifras del Presupuesto del Gobierno Central para el año 2012, que suma un poco más de los 79 mil millones de lempiras, revela que apenas el 13% (que significan L.10,899 millones) está siendo destinado al Plan de Inversiones. De este total, el 65% son proyectos categorizados como "inversión real", que es básicamente construcción, creación y reparación[2] de carreteras, el 7.5% para proyectos mixtos, que incorpora al tema de inversión la compra de bienes como computadoras, carros, etc. y el restante 27.5%, que representa un monto cercano a los 3 mil millones que se orienta al desarrollo humano, básicamente al pago de los diferentes bonos (estudiantil, tercera edad, a personas con discapacidad, bono 10 mil, etc.) canalizados a través de varias instituciones como el PRAF, Secretaria de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social y otras instancias.

Estos bonos y subsidios están asociados a programas y transferencias de carácter político y temporal, financiados en su mayoría por préstamos externos, especialmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial (BM), con el agravante que su financiamiento es de carácter reembolsable (préstamos), y que en la realidad representan

medidas populistas que no contribuyen a disminuir la pobreza y mucho menos implican un desarrollo social sostenible. Solamente en este período de Gobierno se ha contratado una deuda para financiar el Bono Diez Mil, el principal proyecto social de la actual administración, por un monto de 1,600 millones de lempiras que benefician a 700 familias.

¿Cuál es el impacto de esta inversión o gasto público?, ¿qué tan efectiva es la política de bonos y subsidios para el combate real de la pobreza?, ¿cómo evaluar este tipo de inversión o gasto con fines proselitistas?, ¿qué participación real tienen las diferentes regiones del país en el diseño y ejecución de un plan de inversión?, ¿qué relación existe entre los planes de inversión a nivel local, con el plan de inversión nacional?, ¿cómo se trasladan las necesidades de inversión de la ciudadanía a las entidades de gobierno?, ¿existen mecanismos reales para monitorear el otorgamiento de los proyectos de inversión, la ejecución y, la calidad del proyecto?.... Son muchas las interrogantes que se abren en torno a la Política de Inversión en Honduras, razón por la cual valdría la pena evaluar el impacto que registran los diferentes proyectos a fin de establecer si los mismos ayudan a mejorar las condiciones de vida de la población y por ende a mejorar las condiciones de desarrollo y equidad en el país.

Un elemento que es indispensable no olvidar en el análisis sobre el impacto de la inversión pública es su estrecha relación con los niveles de endeudamiento de Honduras. La Política de Endeudamiento establece que el límite de los montos no deben exceder los techos de los indicadores de sostenibilidad establecidos, es decir que no deben sobrepasar el 35% del PIB. Vale la pena resaltar que los análisis del FOSDEH señalan que actualmente la relación de Honduras deuda pública – PIB es del 53.9%, conforme las cifras publicadas el 15 de abril del 2012, por la Contaduría General de la Republica en los Estados Financieros del Gobierno Central al 31 de diciembre 2011. De igual forma, el Consejo Monetario Centroamericano (en donde el representante por Honduras es el BCH) indica que para el mes de abril, esta relación deuda pública -PIB, sobrepasa el 55.7%.

4. Posteriormente, el CPP abre el proceso para la recepción e incorporación de sugerencias, comentarios y nuevos aportes a las disposiciones presupuestarias vigentes, por parte de las diferentes dependencias de SEFIN y del resto de las instituciones del sector público, lo que permite ir configurando la normatividad del próximo período presupuestario, el cual establece los de límites de actuación de los responsables en el manejo de las asignaciones presupuestarias, a las instituciones centralizadas como descentralizadas dentro del marco legal existente.

5. Paralelamente, la DGP realiza el cálculo de los gastos rígidos (gastos inerciales) presupuestales, es decir se procede a proyectar a cuánto ascienden todos los gastos estipulados en la Constitución de la República y demás leyes del país, que establecen el traslado de un determinado porcentaje de los ingresos corrientes o de los ingresos tributarios. Estos son: el 6% para la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), el 3% para la Corte Suprema de Justicia, el 9% para las municipalidades, además de los sueldos y salarios (más los ajustes establecidos en los diferentes estatutos de gremios y contratos colectivos de instituciones públicas), los colaterales, aportes a los fondos de seguridad social, transferencias a otras instituciones, el pago del servicio a la deuda pública, alquileres, etc. Generalmente el cálculo de los gastos no establecidos por leyes específicas se basa en la ejecución del gasto del año precedente.

[2] Existe una discusión a nivel internacional sobre si los gastos de mantenimiento y reparación de la infraestructura física a nivel público deben o no ser clasificados como inversión. Para un mejor entendimiento sobre este tema favor leer: El FMI frente a la controversia sobre infraestructura: ¿gasto o inversión?, de Rocío Lapitz, en la dirección: http://www.redtercermundo.org.uy/tm_economico/texto_completo.php?id=2515

Cabe señalar que mediante la aprobación de disposiciones presupuestarias se limitan y se restringen las transferencias dispuestas en leyes específicas, dándole de esta manera al decreto que sustenta el presupuesto el rango de una "Supra Ley", que modifica el marco legal vigente.

Para el cálculo de estos gastos rígidos, se necesita tener la proyección de la meta de recaudación, razón por la cual se realizan diversas reuniones de trabajo con las Oficinas Administradoras de Ingresos de la DEI, el Departamento de Ingresos de la DGP y la UPEG quienes recopilan la información necesaria y elaboran las correspondientes proyecciones y escenarios del posible comportamiento de los ingresos en base a las estimaciones de crecimiento económico y acciones administrativas de la DEI.

Paralelamente a este ejercicio, se realizan las proyecciones para los siguientes tres años, que se convierten en el presupuesto plurianual, sin embargo estas proyecciones son solamente indicativas, no vinculantes, y su cálculo no se basa en un método verificable que permita medir los impactos de las políticas económicas y financieras vigentes.

Un cálculo que asusta

El FOSDEH realizó un ejercicio, no formal, para tratar de calcular el impacto que están teniendo los gastos rígidos en la confección del presupuesto para el año 2013. Siguiendo, los criterios establecidos por las distintas dependencias públicas que monitorean el comportamiento de los ingresos tributarios se proyectó que la meta de recaudación (en extremo optimista) para el año 2013 sería de alrededor de los 60 mil millones de lempiras. En base a esa proyección se realizó la siguiente distribución presupuestaria:

Destino	Monto (en millones de lempiras)
6% para la Universidad Nacional	3,600
9% para las municipalidades	5,400
3% para la Corte Suprema de Justicia	1,800
Pago del servicio de la deuda pública	16,930
Sueldos, salarios, colaterales	33,504
Transferencias a diversas instituciones (IHNFA, INAM, etc)	8,059
TOTAL	**68,493**

Esto quiere decir que un simple ejercicio de sumas revela que existe una enorme rigidez en los gastos del gobierno, que por sí solos ya establecen un déficit por más de 8 mil millones de lempiras de lo que podrían llegar a ser el total de la recaudación tributaria.

¿Cómo financiar el resto de los gastos de gobierno?, ¿cómo financiar la inversión pública?, ¿cómo lograr un impulso real para la reactivación económica del país y el combate a la pobreza?. Obviamente a este cálculo hace falta sumar los ingresos no tributarios y los recursos otorgados por la cooperación externa en calidad de nuevos préstamos y donaciones, sin embargo estas dos fuentes no llegan a financiar ni siquiera el 20% del presupuesto total.

Lo importante del ejercicio es revelar el contraste entre la magnitud de los gastos y la precariedad de los ingresos, así como evidenciar la urgencia de cambiar esta lógica presupuestaria, a partir de criterios más sostenibles.

Básicamente es imposible, para cualquier gobierno, mantener el aumento vertiginoso de los sueldos y salarios de la burocracia pública, o de los gastos corrientes, así como tampoco es sostenible el aumento desmedido en el pago del servicio de la deuda pública. Muchas cosas tienen que cambiar en Honduras, entre ellas el que las autoridades tengan una visión integral del desarrollo que necesita el país para mejorar sus condiciones (tomando en cuenta aquellos que si la tienen), sin que esto signifique protagonismos políticos, "chambas públicas" para sus seguidores políticos o la pura y dura corrupción.

6. En esta primera fase, también se realiza una revisión y actualización pormenorizada del anexo desglosado de sueldos y salarios del personal permanente bajo el régimen de Servicio Civil, distinguiendo el análisis de los sueldos y salarios del personal docente por tener ellos su propio estatuto que norma un régimen salarial diferente al resto de empleados del sector público de la Administración Central, así también otros gremios profesionales del sector salud y sindicatos. Trato diferenciado se da también a las Secretarias de Seguridad y Defensa Nacional debido peso que ejercen en el Presupuesto General.

7. A partir de cada uno de los análisis realizados, hasta este momento, se procede a la elaboración del documento preliminar de Política Presupuestaria, el cual es presentado por el CPP al Ministro de Finanzas, para que este a su vez lo presente al Gabinete Económico para su aprobación. Este documento establece anualmente los lineamientos generales para la formulación del anteproyecto de presupuesto, incluyendo los objetivos, metas, prioridades orientaciones y estimaciones de los techos presupuestarios a cada una de las instituciones.

8. Como una última actividad de esta etapa se actualiza el documento de las Disposiciones Presupuestarias que son elaboradas por las instancias que integran el CPP y la Unidad de Asesoría Legal de SEFIN, a partir de las observaciones hechas por el Ministro de SEFIN.

El documento de Política Presupuestaria, el Plan de Inversiones y el documento con las Disposiciones Generales de Presupuesto son los productos tangibles que se derivan de esta primera fase del proceso Presupuestario.

b. Segunda fase

Esta fase concentra sus actividades en la elaboración y presentación a SEFIN de los anteproyectos de POAs y presupuestos por parte de cada una de las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas. Este trabajo es realizado en un período promedio de un mes y medio, y es definido como una labor técnica-operativa. Las principales acciones previstas en este apartado son:

1. La comunicación e instrucciones que SEFIN, a través del Despacho Ministerial, gira a todas las instituciones para que elaboren sus anteproyectos de presupuestos de corto y mediano plazo, y adjunta para estos fines el documento de Política Presupuestaria, a partir de los cuales deberán establecer sus propios lineamientos.

2. Posteriormente, por la importancia que tiene esta fase de planificación, puesto que hace explicita la estrategia anual de política presupuestaria y su vinculación con la Ley de Visión de País - Plan de Nación a partir de la cual se define la estrategia a corto plazo (presupuesto anual) y a mediano plazo (presupuesto plurianual), se realizan talleres de capacitación a cargo de los analistas de SEFIN y SEPLAN y dirigidos a los analistas presupuestarios de las instituciones y a los directores de programas y proyectos, como condición previa a la formulación de los POA- presupuesto. Las instituciones que van concluyendo la elaboración de su POA-presupuesto, van ingresando las cifras en el SIAFI.

3. Esta fase concluye con la presentación de cada una de las instituciones, a consideración de SEFIN, los correspondientes documentos de POA-presupuesto para su revisión.

Territorializar el desarrollo, sigue siendo un desafío

En los últimos años FOSDEH no ha declinado en su propuesta de territorializar el desarrollo o lo que es lo mismo evidenciar que Honduras a pesar de ser un solo país, tiene diferentes regiones a través de las cuales puede plantearse una estrategia de desarrollo que parta de sus potencialidades y necesidades concretas. Lo propusimos como una estrategia clave para el proceso de reconstrucción y transformación posterior al paso del huracán Mitch en 1998, volvimos a sostenerla en el marco de la ERP y lo seguimos proponiendo ahora.

En la actualidad, a partir de la aprobación de la Ley de Visión de País – Plan de Nación se tomó la idea de la territorialización, de hecho, bajo esta nueva ley el país se dividió en 16 regiones. No obstante, en la práctica, no hay avances sustanciales que evidencien el beneficio justo y equitativo que a nivel de sus territorios ha tenido la población a partir de esta decisión.

Un elemento que ha impedido lo anterior se basa precisamente en que no existe una voluntad política real que permita trascender el carácter asistencialista del gobierno hacia cada una de las regiones y focalizar su apoyo en la financiación de los factores de cambio a nivel local y territorial.

Es decir que hay una especie de sordera desde las autoridades para apoyar las propuestas de desarrollo regional concebidas como un objeto de inversión y reinversión, con sus recursos estratégicos debidamente explotados, de forma sostenible y sostenida, sin que sus utilidades y beneficios se concentren en pocas manos y cuyas inversiones partan de las ventajas específicas de cada zona.

De lo que se trata es crear condiciones para que el capital territorial reinvierta en los territorios, y que sus regalías no sirvan para ampliar las desigualdades, sino crear condiciones que frenen la descapitalización actual a la que están sometidas las regiones y que se acentuará en la medida en que los grandes capitales legalicen la captura de los recursos públicos estratégicos, como el agua y los bosques.

¿Qué tiene que ver esto con el presupuesto general de la República?... para el FOSDEH este elemento o forma de ver el desarrollo es esencial a la hora de la planificación y formulación del presupuesto, porque cambia la lógica de financiar "gasto" a financiar "inversión". El desafío central es cómo lograr que este desarrollo territorializado visto desde sus autoridades y ciudadanía tenga el financiamiento adecuado en el marco del presupuesto.

Hasta el momento no existen avances en este tema. Más de dos años y medio han pasado desde que se aprobó la Ley de Visión de País, pero el presupuesto sigue concentrándose en un poco más del 80% en ciudades como Tegucigalpa y San Pedro Sula.

Como queda demostrado en el proceso presupuestario, cada institución del gobierno realiza su POA-presupuesto, en su ámbito correspondiente y bajo las directrices globales que emanan de SEPLAN, cómo se vinculan entre secretarias y dependencias o cómo se vincula lo local / regional con lo nacional, son preguntas que no tienen respuestas satisfactorias hasta el momento.

Las interrogantes son muchas, por ejemplo: dónde se analizan o quiénes discuten las propuestas de desarrollo territorial, en qué momento del proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto se discuten los planes que los alcaldes, junto a las representaciones locales del gobierno tienen sobre una determinada zona, cómo lograr tener una visión integral, no segmentado o institucionalizado del desarrollo.

Esta es una de las principales deficiencias que carga el proceso de formulación del presupuesto y es aquí donde tiene que surgir una decisión real y concreta, especialmente desde la ciudadanía y de SEPLAN, para que el presupuesto sea un instrumento de beneficio colectivo y equitativo.

c. Tercera fase

Esta fase tiene como objetivo la revisión, estudio, análisis y sistematización de los POA-presupuesto de cada una de las instituciones del sector público. La duración de este trabajo se calcula en un tiempo estimado de 43 días y tiene

una combinación de trabajo técnico-operativo y de toma de decisiones. Las actividades registradas para esta fase son:

1. La revisión, estudio y análisis de los anteproyectos de POA-presupuesto de cada una de las instituciones públicas, una responsabilidad asumida por SEFIN, a través de la DGP. Estos a partir de este trabajo configuran el primer borrador del anteproyecto de presupuesto.

2. El primer borrador del anteproyecto de presupuesto es enviado a SEPLAN, quien procede a socializarlo (ojo es socializar información) con los Consejos Regionales de Desarrollo, que son las estructuras territoriales integradas por diversos sectores sociales que se desprenden de la Ley de Visión de País-Plan de Nación, quienes conocen a grandes rasgos el contenido del mismo.

3. De manera casi simultánea la UPEG también recibe copia del anteproyecto de presupuesto y marca o identifica las líneas presupuestarias /gastos que son considerados como parte de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza (ERP).

¿Está viva la ERP?

Muchas cosas se pueden decir de la ERP y del impacto que esta ha tenido en la calidad de vida de la ciudadanía hondureña, especialmente la más pobre. Sin embargo, a nivel presupuestario consideramos que el "gasto de la ERP" es uno de los mejores ejemplos sobre cómo se "planifican y programan" los recursos públicos de manera vegetativa durante años, sin que exista una evaluación clara de los resultados obtenidos.
Entre el 2002 y el 2011 se presupuestaron y ejecutaron más de 217 mil millones de lempiras para el combate a la pobreza... ¿En qué se han gastado tantos recursos?, ¿Es un problema de clasificación del gasto?, ¿es un problema de discurso político de las autoridades?, ¿es un requisito para evitar tener mayores complicaciones con la comunidad internacional que exige la adjudicación de recursos para el cumplimiento de la ERP y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio?... Cualquiera que sea la respuesta a estas interrogantes, la verdad es una sola en Honduras: la ERP fracasó como lo prueban las mismas cifras oficiales. El Instituto Nacional de Estadísticas, en su encuesta de mayo 2011 indicó que de mayo de 2010 a mayo de 2011, un poco más de 175 mil personas ingresaron a las filas de la pobreza al pasar de 66.2% el porcentaje de pobres en el 2010 a 67.6% en el 2011. Las personas viviendo en extrema pobreza subieron de 45.3% a 46.9%.

4. Posteriormente, el Viceministro de SEFIN, en calidad de coordinador del CPP expone ante el Ministro, el contenido del anteproyecto de presupuesto. Las observaciones o comentarios que emite el Ministro se remiten a la DGP quien realiza los ajustes correspondientes.

5. Con el visto bueno del Secretario de SEFIN, los directores de la DGP, DGIP y la UPEG, proceden a elaborar la exposición de motivos del anteproyecto, documento que registra el contenido general del presupuesto, el procedimiento seguido para su elaboración, la coordinación institucional desarrollada, las prioridades de financiamiento y el tipo de documentos que soportan el anteproyecto de presupuesto.

6. El anteproyecto de presupuesto con los ajustes incorporados es enviado por SEFIN al Gabinete Económico para obtener de ellos sus observaciones y comentarios.

7. Paralelamente, el anteproyecto de presupuesto es enviado a SEPLAN para que emita la certificación del mismo conforme a ley. Con esta certificación SEPLAN asegura que el contenido del POA-Institucional

reúne los criterios mínimos exigidos y que el anteproyecto de presupuesto responde a las metas del gobierno y a los objetivos y metas de la Visión de País y Plan de Nación.

8. Si existieran comentarios por parte del Gabinete Económico y SEPLAN, estas se envía a SEFIN, mismas que son procesadas por la DGP quien realiza los ajustes al anteproyecto de presupuesto. Paralelamente la DGP y SEPLAN, analizan y ajustan el Presupuesto Plurianual (trianual).

9. Realizados todos los ajustes, el Ministro de Finanzas presenta al Presidente de la República, en Consejo de Ministros el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la República para su aprobación.

10. Aprobado el anteproyecto de presupuesto por el Consejo de Ministros, la DGP procede a imprimir y empastar cada uno de los componentes del presupuesto para su envío al Congreso Nacional.

d. Cuarta fase

1. Dentro de los primeros quince días del mes de septiembre y en cumplimiento al Artículo 367 de la Constitución de la República, SEFIN presenta el Anteproyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República al Congreso Nacional para que en base al dictamen que realiza la comisión nombrada para ese efecto, sea aprobado o improbado. El Poder Legislativo tiene desde el 15 de septiembre hasta finales del mes de diciembre para realizar esta acción; posteriormente es enviado para su publicación en el diario oficial La Gaceta. Cabe señalar que el Presidente de la República no tiene el poder de Veto en el caso del Presupuesto.

Un informe de escasos resultados

Como parte del proceso de aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional, los integrantes de la Comisión Ordinaria de Presupuesto I y II, el personal técnico de SEFIN, SEPLAN y del TSC desarrollan audiencias públicas con las diferentes instituciones del gobierno central y las descentralizadas para que estas expongan sus objetivos y metas, así como la justificación de su presupuesto.
Estas audiencias, en el caso del presupuesto asignado para el 2012, se realizaron entre el 11 de octubre y el 1 de diciembre de 2011, y que dieron por resultado un "Informe"[3], que señaló, entre otras, que:

1. **Secretaría de Educación:** Tiene aprobado un Presupuesto para el ejercicio fiscal 2012 de L. 23, 226, 692,042.00, lo que representa un incremento de 1.39% en relación al presupuesto aprobado en el año 2011. Hicieron una presentación de todos los objetivos y metas de acuerdo al Plan de Nación, donde detallaron las metas con sus respectivos costos y resultados esperados. Asimismo, presentaron sus necesidades no cubiertas por el presupuesto aprobado las cuales ascienden a L. 452, 635,411.00.
2. **Secretaría de Salud:** presentó un Presupuesto aprobado para el año 2012 de L. 10, 657, 973,786.00 lo que significa un incremento del 9% (L. 9,743,261, 800.00) en relación al año anterior. Cabe mencionar que el incremento en Servicios Personales representa el 16% en comparación al año anterior y en bienes capitalizables tienen un incremento del 30% en relación al año anterior.
3. **SEFIN:** presentó un presupuesto aprobado para el año 2012 de L. 2,598, 549,161.00 lo que representa un incremento del 6% (L.147.1 millones) en comparación con el año anterior. Cabe resaltar que en dicha Secretaria existe un incremento considerable debido a

[3] Una copia del informe completo presentado por las Comisiones Ordinarias de Presupuesto I y II se encuentran en anexo a este documento.

la incorporación de nuevas Unidades Ejecutoras como: la ONCAE, OABI, la Superintendencia de Sociedades Mercantiles y Bienes Nacionales.

Pese a que estas tres dependencias representan el 46% del presupuesto del Gobierno Central aprobado para el 2012, las observaciones hechas por la comisión no aportan elementos para una discusión seria en torno a los problemas presupuestarios específicos que sufren estas dependencias, menos aún registran observaciones, sobre las dificultades globales: soporte o respaldo tributario, el equilibrio entre gasto e inversión, etc.

Lo que queda claro de estas audiencias públicas de presupuesto, es que pese a que son transmitidas por los medios de comunicación oficiales, la ciudadanía no conoce los criterios de revisión que manejan los diputados (as), las conclusiones y recomendaciones que se hacen y en función de qué o por qué se hacen modificaciones. ¿Qué tendrá que pasar en el país para que las autoridades de todos los Poderes del Estado concedan la importancia estratégica del presupuesto y de la necesidad de transparentar y volver eficiente su ejecución? Y ¿por qué si los recursos del presupuesto son los que pagamos las y los hondureños con nuestros impuestos, hay tanta reticencia por parte de las autoridades para que podamos decidir en qué y cómo queremos que gasten?.

Visión esquemática del proceso del Ciclo Presupuestario vigente

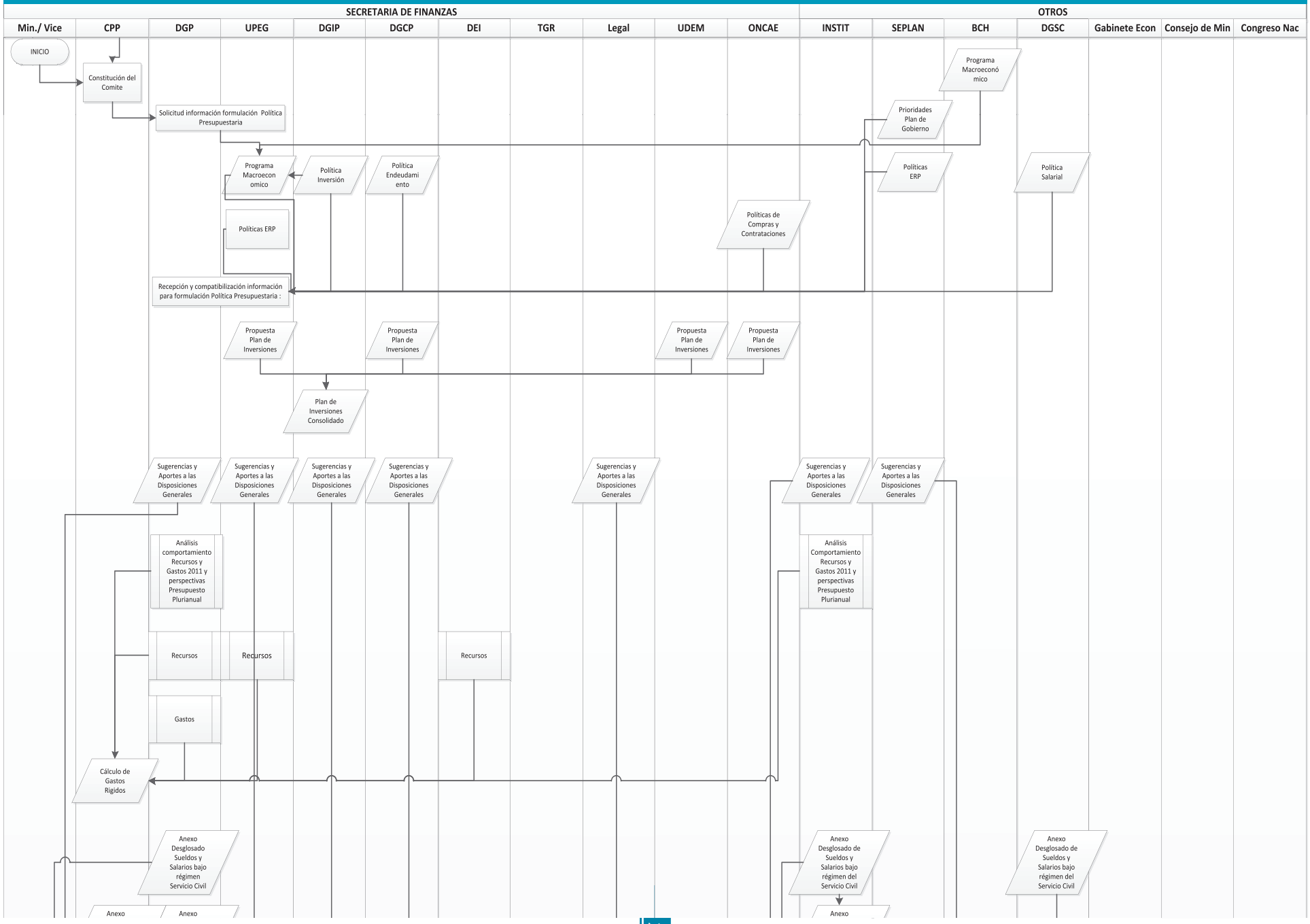
Para ayudar a comprender visualmente el ciclo presupuestario, FOSDEH elaboró un esquema general del planeamiento que se sigue hasta ahora y en donde pueden verse las relaciones existentes en cada uno de los pasos que se desarrollan en el proceso de confección presupuestaria.

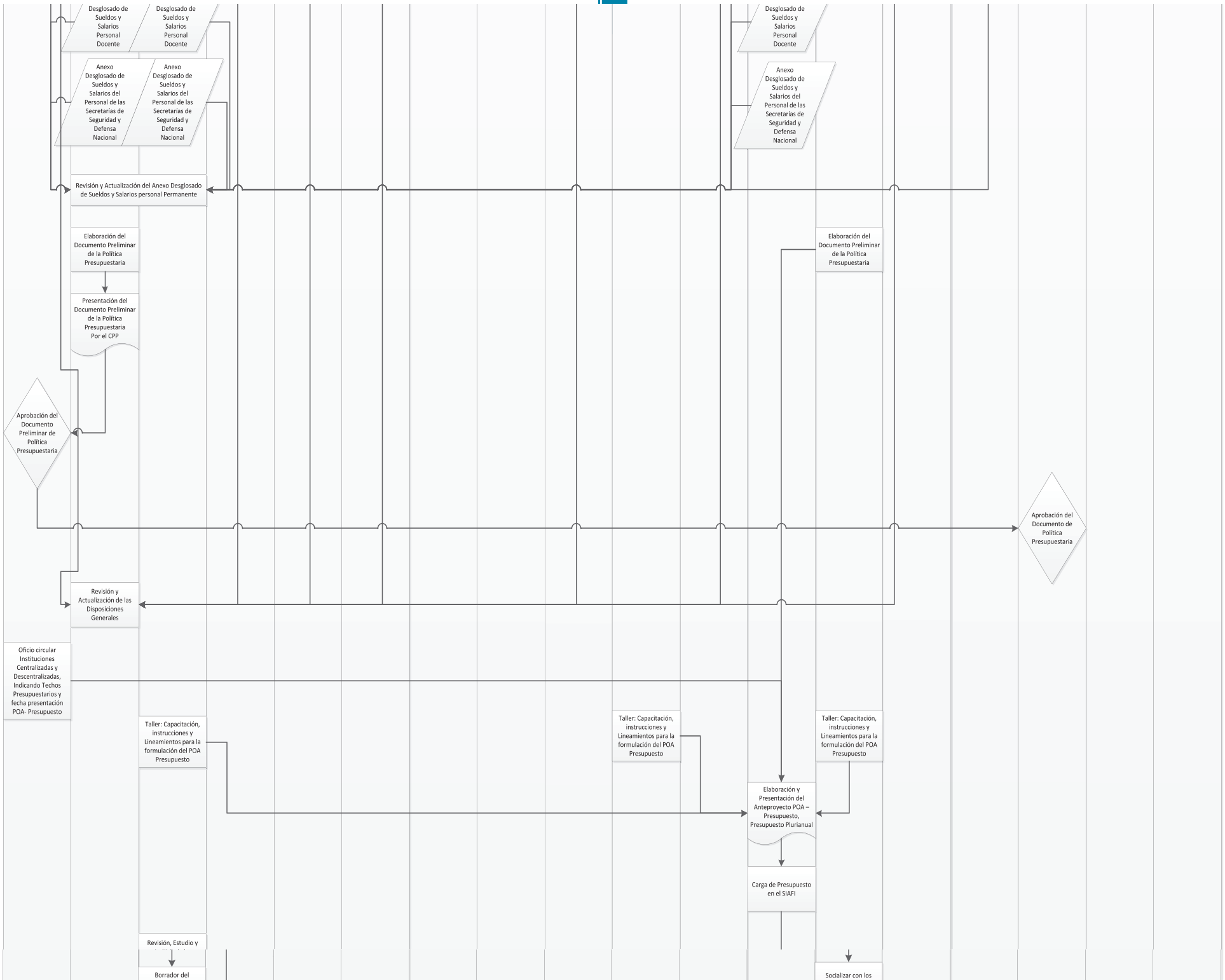
El esquema presenta los actores involucrados, sus atribuciones, nivel de coordinación, los resultados y los productos intermedios que se logran durante el período establecido, para finalizar con el documento de Anteproyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República.

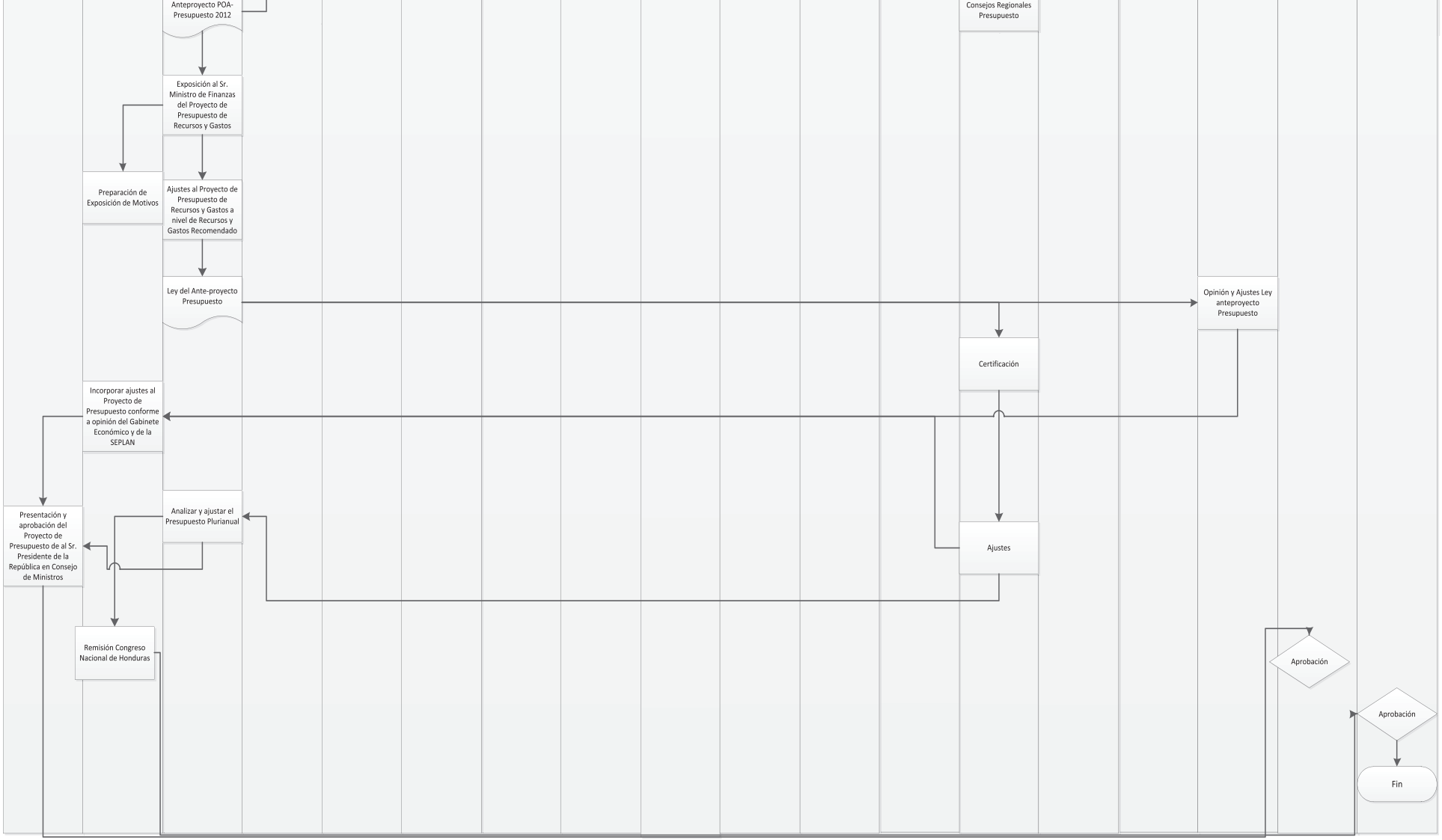
Como ya se ha señalado, la LOP en su Artículo 5, se delega en SEFIN la responsabilidad de ser el órgano rector del proceso de Formulación del Anteproyecto de Presupuesto quien establece las previsiones de gasto y recoge las propuestas del resto de instituciones, que le permiten conformar un documento único que se somete a consideración y aprobación del Poder Legislativo.

A continuación el esquema:

Calendario de Formulación del Presupuesto del 8 de mayo al 14 de Septiembre




Desglosado de Sueldos y Salarios Personal Docente
Desglosado de Sueldos y Salarios Personal Docente
Desglosado de Sueldos y Salarios Personal Docente
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios del Personal de las Secretarías de Seguridad y Defensa Nacional
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios del Personal de las Secretarías de Seguridad y Defensa Nacional
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios del Personal de las Secretarías de Seguridad y Defensa Nacional
Revisión y Actualización del Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios personal Permanente
Elaboración del Documento Preliminar de la Política Presupuestaria
Elaboración del Documento Preliminar de la Política Presupuestaria
Presentación del Documento Preliminar de la Política Presupuestaria Por el CPP
Aprobación del Documento Preliminar de Política Presupuestaria
Aprobación del Documento de Política Presupuestaria
Revisión y Actualización de las Disposiciones Generales
Oficio circular Instituciones Centralizadas y Descentralizadas, Indicando Techos Presupuestarios y fecha presentación POA- Presupuesto
Taller: Capacitación, instrucciones y Lineamientos para la formulación del POA Presupuesto
Taller: Capacitación, instrucciones y Lineamientos para la formulación del POA Presupuesto
Taller: Capacitación, instrucciones y Lineamientos para la formulación del POA Presupuesto
Elaboración y Presentación del Anteproyecto POA – Presupuesto, Presupuesto Plurianual
Carga de Presupuesto en el SIAFI
Revisión, Estudio y
Borrador del
Socializar con los


Anteproyecto POA-Presupuesto 2012
Exposición al Sr. Ministro de Finanzas del Proyecto de Presupuesto de Recursos y Gastos
Preparación de Exposición de Motivos
Ajustes al Proyecto de Presupuesto de Recursos y Gastos a nivel de Recursos y Gastos Recomendado
Ley del Ante-proyecto Presupuesto
Consejos Regionales Presupuesto
Opinión y Ajustes Ley anteproyecto Presupuesto
Certificación
Incorporar ajustes al Proyecto de Presupuesto conforme a opinión del Gabinete Económico y de la SEPLAN
Analizar y ajustar el Presupuesto Plurianual
Ajustes
Presentación y aprobación del Proyecto de Presupuesto de al Sr. Presidente de la República en Consejo de Ministros
Remisión Congreso Nacional de Honduras
Aprobación
Aprobación
Fin

3. Los déficit de transparencia y ciudadanía que presenta la formulación del presupuesto

Para FOSDEH es necesario reiterar que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante que puede tener un gobierno, ya que hace explicita las prioridades, el enfoque y el respaldo económico para impulsar tales políticas; por tanto el objetivo principal que debe perseguir un presupuesto es de carácter socio - económico puesto que es la manera en cómo se programa la distribución de los recursos públicos para hacer el bien común.

Bajo esta lógica, FOSDEH señala que existen en el proceso de formulación del anteproyecto de presupuesto dos niveles de problemas: uno de carácter eminentemente político, que se traduce en una falta de transparencia y participación de la ciudadanía y otro de índole técnico-político, que también limita la transparencia y la participación ciudadana, y que está asociado a la falta de visión estratégica y mecanismos que permitan una toma de decisiones apegadas a la necesidad y a la realidad económica y social en la que vive la población hondureña.

En ese sentido, en el orden de **problemas políticos** a los que está sometido el proceso de formulación presupuestaria se encuentran:

1. **La falta de voluntad política para transparentar el proceso** de formulación presupuestaria que se traduce principalmente en:

   a. **Mantener una declaratoria de "información reservada sobre todo el proceso de formulación presupuestaria.** Mediante resolución No. 0018 -2008, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), a solicitud de SEFIN, estableció como información de carácter reservada y sujeto de clasificación el "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República y de las Instituciones Descentralizadas, en tanto el mismo no haya sido enviado oficialmente al Congreso Nacional de la República para su aprobación". Esta declaratoria impide que la ciudadanía tenga acceso y participe en la discusión de este documento y que el mismo sea público hasta que llegue al Congreso Nacional, en donde el análisis del presupuesto, deja de ser técnico, para adquirir un matiz político-partidarista.

   b. **Mantener en reserva informativa los procesos de negociación con los organismos financieros internacionales,** bajo el amparo del Artículo 17, inciso 5 y 6, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que estipula como información reservada "La conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales; y, la estabilidad económica, financiera o monetaria del país o la gobernabilidad".

Esto implica que la ciudadanía no accede de manera directa y completa a la totalidad de documentos elaborados por los organismos financieros internacionales, especialmente por el FMI, y que son la base para la formulación de los documentos que soportan la formulación de presupuesto como el Marco Macroeconómico, la Política Presupuestaria, la Política de Inversión, Política de Endeudamiento, Política Fiscal, entre otros.

2. **La falta de participación de la ciudadanía en el proceso** de formulación presupuestaria. Derivado de la falta de transparencia en la formulación de presupuesto, la ciudadanía prácticamente no puede, ni tiene elementos que le permitan una participación de calidad en este proceso. A nivel del Poder Ejecutivo, la socialización del borrador del anteproyecto de presupuesto con los Consejos Regionales de Desarrollo son, en papel, el único espacio en donde la ciudadanía tiene un acceso informativo restringido de lo que será el nuevo presupuesto antes que el mismo llegue al Congreso Nacional.

De igual forma, a nivel del Poder Legislativo tampoco se contempla ningún proceso, espacio o mecanismo de discusión con la ciudadanía, ni siquiera con aquella que lo eligió, lo que provoca que la ciudadanía sea una simple espectadora de cómo la clase política asigna los recursos que provienen del pago de impuestos que ellos (as) mismos pagan.

Socialización de información, no participación

Existe una discusión, por demás antigua, entre las organizaciones ciudadanas y el gobierno sobre las enormes diferencias entre el concepto de socialización de información y el de participación.

En el caso del presupuesto, es evidente que los esfuerzos, hasta el momento del gobierno, se han limitado a la socialización informativa, pero bajo el concepto errado de promover la participación. A partir del 2010 se han promocionado desde la oficialidad las giras de socialización del Presupuesto General de la República en donde a través de una reunión se presenta, a grandes rasgos, el contenido del anteproyecto de presupuesto, cifras globales de los recursos a nivel regional y se solicitan aportes por parte de los diferentes representantes sociales, a fin de ser supuestamente incorporados al presupuesto antes de su aprobación.

Este proceso está dirigido por SEPLAN, entidad que a finales del 2010, prometió que para el 2011 las autoridades locales tendrían el anteproyecto de presupuesto al menos 60 días antes de ser presentado al Congreso Nacional para que pudiera ser discutido y analizado [4].

Esta promesa no ha sido cumplida. Pasó el Presupuesto 2011, el Presupuesto 2012 y actualmente se está elaborando el del 2013 y la dinámica de participación real de la población a nivel nacional y regional en el marco del proceso de formulación presupuestaria no ha cambiado….¿cuándo serán financiados los procesos de desarrollo regional?, ¿cuándo participarán activamente aunque sea las autoridades locales en la definición del presupuesto?, ¿cuándo serán escuchadas las diferentes estructuras ciudadanas de representación a nivel regional (incluso las creadas por el mismo gobierno a través de la Ley de Visión de País) para que los programas y proyectos de desarrollo por ellos definidos tengan un respaldo presupuestario?....

[4] Diario La Prensa de Honduras de fecha 17 de agosto de 2010. http://archivo.laprensa.hn/Negocios/Ediciones/2010/08/18/Noticias/Gobierno-presenta-y-socializa-presupuesto-2011

Finalmente, se trata de rescatar lo estipulado por el Artículo 329 de la Constitución de la Republica que establece que en la planificación económica del país deben participar los Poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y **sociales** debidamente representadas.

Paralelamente, a los problemas de carácter político que enfrenta el proceso de formulación presupuestaria, se encuentran los de índole **técnico - político** que también limitan la confección de un presupuesto que se ajuste a las necesidades y realidades económicas, políticas y sociales del país: Estos son:

1. **Elaboración de un presupuesto sin claridad de las prioridades que deben ser financiadas.** No existe dentro de las instituciones del sector público, centralizado y descentralizado, una claridad sobre las prioridades, metas u objetivos del gobierno en su conjunto; cada institución es entendida y administrada como un nicho propio de poder que tiene objetivos y metas en función de los intereses personales o de grupo político-económico que dirige la dependencia pública. Por ende, los presupuestos institucionales y finalmente el presupuesto general es una sumatoria de poderes.

   Pese a que existe una Ley de Visión de País -Plan de Nación es evidente el desconocimiento que los funcionarios públicos tienen con respecto a este documento y de cómo su dependencia contribuye o no a las metas y logros previstos en el mismo de manera concreta. Hay un discurso de -alineamiento- a esta ley, se realizan talleres por parte de SEPLAN con las UPEG de cada dependencia, pero no acciones, ni resultados concretos que lo prueben.

2. **Hay una precariedad en los sistemas de información en relación al presupuesto que faciliten o viabilicen la toma de decisiones que se vinculen con planes de desarrollo**, es decir que esto impide la construcción de indicadores relevantes para la toma de decisiones razonadas sobre la asignación de recursos.

   El Poder Ejecutivo y Legislativo toman decisiones sin contemplar su efecto a nivel presupuestario, por ejemplo, la aprobación de las ciudades modelo o la declaratoria de -zona prioritaria- a la región sur del país ¿de qué forma se traduce esta decisión en el presupuesto?. De igual forma, los acuerdos, tratados, convenios nacionales o internacionales que cada una de las instituciones de gobierno firma ¿cómo se les da vigencia a nivel del presupuesto, qué posibilidades tienen estas decisiones de trasladarse de gobierno a gobierno?...

3. **Falta de indicadores que permitan medir y evaluar el impacto del gasto e inversión** que se hace a través del presupuesto, que sirvan para la toma de decisiones informadas y argumentadas.

   En Honduras existe poca, por no decir nula, cultura de evaluación. En la mayoría de casos, a nivel del gobierno, esta se limita a temas de infraestructura física (número de escuelas, kilómetros de carreteras hechas o reparadas, etc.), pero existen esfuerzos mínimos a la evaluación de procesos y de impactos, que en resumen debería dar la pauta para definir si una obra o una política debe continuar o no.

   Por ejemplo, evaluar el impacto que ha tenido la asignación de bonos a nivel del combate real de la pobreza, saber con exactitud si el subsidio agrícola ha mejorado la seguridad alimentaria de los pobladores rurales o medir si el aumento salarial a maestros, médicos o a cualquier funcionario de gobierno mejora la calidad del servicio prestado. Existen informes presupuestarios trimestrales y anuales, al igual que existen informes de gobierno, sin embargo los mismos no dejan de ser una descripción o relatoría de las

acciones desarrolladas y muchas de ellas con un tinte político-partidario.

La lógica normal de un presupuesto debe partir de una evaluación integral de los logros obtenidos en el ejercicio presupuestario anterior, es decir saber de manera exacta y objetiva cómo avanzó el país en materia de inversión, cuál es la situación real de endeudamiento, a cuánto ascendió el gasto corriente y los beneficios o problemas que esto significó para el país. Todo esto con el objetivo de tener una base real sobre el cual plantear un escenario y metas económicas y sociales para el siguiente año.

Finalmente, indicar que para lograr lo anterior instancias como SEPLAN deben asumir a cabalidad las funciones y responsabilidades que le han sido asignadas y de verdad comprometerse con la formulación de propuestas viables que resuelvan problemas estructurales y no simplemente para -administrar la emergencia permanente en la que vive el país-.

4. **El presupuesto es formulado desde una lógica de planificación institucional,** que no incorpora ninguna posibilidad de planificación presupuestaria sectorial, mucho menos integral de país.

   La atomización presupuestaria no permite la planificación sectorial y por lo tanto reduce las posibilidades de atención integral por parte del Estado a problemas que rebasan las capacidades de una sola institución.

5. **Es una formulación presupuestaria, sin una planificación real.** Pese a la elaboración de los POA -Presupuestos y de la evaluación y aprobación que estos tienen en la etapa de formulación del presupuesto, existe una brecha muy fuerte entre lo que al final del año es el presupuesto aprobado, el presupuesto ejecutado y lo que se registra como gastos sin imputación presupuestaria. Por ejemplo, en el 2011 el presupuesto aprobado para el Gobierno Central fue de 75,675 millones, pero el ejecutado fue de 80,016 millones y un déficit entre los 13 mil a 15 mil millones de lempiras.

6. Para el 2012, el Presupuesto General de la República aumentó en apenas 54 días (del 1 de enero al 23 de febrero de 2012) en 2,269 millones al pasar de 145,390 millones de lempiras a 147,660 millones, según cifras de SEFIN. Paralelamente a las ampliaciones, el gobierno también gastó de manera adicional 7,104 millones, en lo que se conocen como -gastos sin imputación-, es decir recursos que ya han sido gastados pero que no estaban planificados en el presupuesto aprobado**.**

   Bajo esta óptica y a pesar de los cambios, la credibilidad del Presupuesto como herramienta de transparencia de la gestión pública continuará siendo bastante discutible, partiendo de la brecha que siempre muestra el presupuesto aprobado con el vigente y este con el que finalmente se ejecuta (registrando diferencias que alcanzan entre un 10 a 20%), lo que demuestra que en la práctica se continúa con la improvisación y respondiendo a influencias de grupos de poder y al clientelismo político. Así difícilmente se puede esperar que, a mediano plazo, el país pueda contar con un presupuesto que responda a un enfoque por resultados y alineados a la visión de desarrollo que logre consensuarse en Honduras.

7. **Es una programación presupuestaria centralizada.**
   Pese a todo un discurso oficial a favor de la descentralización y a la regionalización del país, este no llega a tener ningún impacto a nivel de presupuesto. Los Comités de Desarrollo Regional únicamente son informados de cómo está siendo confeccionado el presupuesto, pero cuando el anteproyecto ya está elaborado.

Como ya se ha dicho es válido preguntar de qué manera participan las autoridades locales o regionales en la definición del presupuesto y si es sostenible pensar que los rezagos municipales pueden ser atendidos a partir únicamente del 9% que se le transfieren a las municipalidades. De igual manera existe la duda sobre la coherencia de los planes que hay a nivel central con los planes propios que tienen las regiones, las mancomunidades o los municipios ¿quién determina esto?.

Derivados de estas dos tipologías de problemas, se enumeran a continuación otras dificultades presentes en este apartado del ciclo presupuestario:

1. **Escasa participación estratégica de SEPLAN en la formulación del presupuesto.** A pesar que el país lleva más de dos años de haber retomado la planificación como una herramienta para el desarrollo, todavía no se visualiza un trabajo integral, mucho menos estratégico, entre SEFIN y SEPLAN, pese a que se asegura que ya se han realizado ejercicios para vincular la planificación con el presupuesto.

   Por ejemplo, el ejercicio realizado por SEPLAN con la socialización del Proyecto de Presupuesto 2012, en el 2011, en cada una de las regiones de desarrollo del país previstas en el Plan de Nación, permitió únicamente que la población conociera el monto de los fondos presupuestarios que fueron asignados a nivel municipal – regional a través de cada institución de Gobierno. Fue un ejercicio interesante, pero que no sustituye el proceso de construcción participativa de la planificación estratégica de desarrollo de cada una de las regiones con su respectiva imputación presupuestaria.

2. **La formulación del presupuesto se ha limitado a ser un ejercicio de "sumas y restas".** El proceso de formulación del presupuesto continúa manifestando un carácter incrementalista, bajo esta práctica el presupuesto es ajustado por inflación, con cambios muy marginales. En consecuencia se observa una gran inercia y rigidez en el gasto público, que dificulta o impide la reasignación estratégica de recursos presupuestarios de programas no prioritarios o poco efectivos hacia programas prioritarios o más efectivos, haciendo manifiesta la desvinculación entre los objetivos prioritarios y las asignaciones presupuestarias del gasto.

3. **Es un presupuesto que desconoce la realidad fiscal.** El ejercicio de formulación presupuestaria requiere de una revisión y ajuste paulatino en función de los instrumentos que sustentan su marco de políticas, con miras a cambiar la tendencia del crecimiento vegetativo hacia un instrumento de planificación y financiamiento del desarrollo económico y social. Esta herramienta debe partir de la elaboración de un marco de política fiscal acorde a la estrategia de desarrollo nacional que visibilice los recursos a incorporarse así como la construcción de indicadores de crecimiento y recaudación que respalden los escenarios en los cuales deberá sustentarse el presupuesto anual y plurianual (trianual).

   Es decir que una parte importante de los documentos que soportan la formulación presupuestaria está relacionada a la necesidad de contar con una verdadera evaluación de la política fiscal y su sostenibilidad, la coherencia para la evolución de los mismos con el resto de las decisiones y acciones del gobierno y con la valoración del impacto que esta política tiene en la realidad económica y social. Respetuosamente sugerimos leer nuestras publicaciones en el portal del FOSDEH "Honduras y Su Política Fiscal "perversa": Situación Fiscal en Honduras, Conclusiones y Propuestas" y "Quién Paga los Impuestos en Honduras: Aportes para la Construcción de una Nación más Justa".

4. **Es una formulación presupuestaria pensada para resolver los problemas financieros del gobierno, no los del país.** FOSDEH concluye que la mayoría de las políticas públicas en Honduras están orientadas a resolver los problemas de flujo de caja del gobierno (recaudación insuficiente y creciente gasto público), lo cual da paso entre otras cosas a una excesiva improvisación y una baja, dispersa y fragmentada inversión social y económica a nivel local y nacional. Superar política y técnicamente estos obstáculos constituye parte del reto para alcanzar mejores perspectivas de desarrollo en el mediano y largo plazo.

5. **Debe evitarse el exceso de "rigidez" presupuestaria.** El proceso de formulación del presupuesto debe de atender de manera urgente el problema de "rigidez" del gasto que tiene actualmente el presupuesto y que impide destinar recursos que tengan un impacto estratégico para el desarrollo del país. Una especial mención merece los gastos rígidos destinados al pago de sueldos, salarios y colaterales que en promedio para el 2013 pude absorber alrededor del 57% de los ingresos fiscales y el 40% del presupuesto del Gobierno Central; y lo destinado, siempre para el 2013, al pago de la deuda pública que podría sustraer hasta el 28% de los ingresos fiscales, y más de un 18% del presupuesto del gobierno Central.

   Hay que definir de manera transparente y participativa una estrategia que le de sostenibilidad económica y política al tema de sueldos y salarios de la burocracia pública, no hacerlo traerá, a corto plazo, consecuencias aún más negativas para el país en general.

   De igual forma hay que parar el endeudamiento indiscriminado, especialmente a nivel interno. Repetimos la relación actual de deuda -PIB es de 53.9% lo que nos vuelve a etiquetar como un país pobre severamente endeudado y lo más grave es que estamos destinando una gran parte del pago de impuestos al pago del servicio de deuda, este es un círculo vicioso que en lugar de hacer salir a flote al país, lo hundirá más.

6. **Se formula el presupuesto sobre la base de escenarios muy optimistas, no realistas.** Como se ha señalado el presupuesto es formulado a partir de documentos fundamentales como el Marco Macroeconómico /Programa Monetario, que a su vez forma parte de los acuerdos negociados con el FMI y que estipulan proyecciones macroeconómicas de difícil cumplimiento. Por ejemplo, para el 2013 se establece una inflación de 6%, un crecimiento económico entre el 3 y 4%, un déficit de la Administración Central de apenas 3.5%, entre otros indicadores. Esta proyección excesivamente optimista del comportamiento económico trastoca una formulación ajustada a la realidad del presupuesto, porque se amplían los techos, se establecen límites más altos para el endeudamiento, se da pie para la exigencia de aumentos salariales, entre otras cosas.

   No existe en el marco de la formulación presupuestaria un análisis serio sobre los efectos que sufre el presupuesto por efecto del deslizamiento de la moneda o por inflación. Esto provoca que exista de manera directa y automática una pérdida en la ampliación o en la calidad de los servicios prestados por el gobierno, por ejemplo en salud o en la compra de medicamentos. De igual manera recomendamos leer desde nuestro portal del FOSDEH la publicación "Presupuesto 2012: Señales de Alarma. Apuntes y Propuestas del FOSDEH ."

Este problema también se origina en que el Programa Monetario y el Marco Macroeconómico en general son elaborados de manera casi exclusiva por el BCH, con alguna participación de SEFIN, es decir que estos documentos carecen de una visión integral que permita tener o consensuar valoraciones integrales del país sobre todo a nivel social. En este apartado es notoria la ausencia de SEPLAN.

4. Propuestas del FOSDEH para avanzar hacia la transparencia presupuestaria en Honduras

Ante la realidad problemática que existe en todo el ciclo presupuestario, especialmente en su etapa de formulación, el FOSDEH presenta a continuación algunas propuestas concretas, unas de carácter técnico - político y otras de carácter técnico - operativo con el fin de que el país avance hacia la concreción de presupuestos más reales apegados a las necesidades de desarrollo y oportunidades que exige el país.

Propuestas técnico-políticas:

1. **Derogar las cláusulas de reserva informativa.** Eliminar el inciso 17 de la resolución No. 0018-2008 del IAIP que declara como información reservada el anteproyecto de Presupuesto General de la República. De igual manera, derogar el inciso 6, del Artículo 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que estipula como información reservada la conducción de las negociaciones en torno a la estabilidad económica, financiera o monetaria del país.

2. **Crear espacios formales de discusión pública con ciudadanía durante el proceso de formulación presupuestaria.** Permitir la discusión amplia y transparente con los diferentes sectores de la ciudadanía en todo el ciclo presupuestario, especialmente, para la discusión de la base técnica para la formulación de presupuesto: Marco Macroeconómico, Política Monetaria, Política Presupuestaria, Plan de Inversión, Política de Endeudamiento.

3. **Articular la planificación nacional con el proceso presupuestario.** Lo cual significa aplicar el Articulo 329 de la Constitución de la República que en uno de sus párrafos indica "El Estado con visión a mediano y largo plazo diseñará concertadamente con la sociedad hondureña una planificación contentiva de los objetivos precisos y los medios y los mecanismos para alcanzarlos. Los planes de desarrollo de mediano y largo plazo incluirán políticas y programas estratégicos que garanticen la continuidad de su ejecución desde su concepción y aprobación, hasta su conclusión".

4. **Despolitizar y "despartidarizar" el proceso de formulación del presupuesto.** Como se ha señalado la formulación del presupuesto se nutre de una serie de documentos Marco Macroeconómico, Marco Monetario que realiza en gran medida el BCH. Para mejorar la objetividad de la proyección de las cifras macroeconómicas y la vigilancia en el cumplimiento de las metas programadas, para el beneficio del país, no de un gobierno, es necesario que la dirección del BCH no dependa del partido en el gobierno, que la elección de su director(as) sea en un período diferenciado al del gobierno.

5. **Resolver la discrepancia legal y ejecutiva relacionada con la liquidación y la aprobación del presupuesto.** Aunque se tiene claro que el presupuesto debe ser entregado por el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo en la primer quincena de septiembre y que éste último deberá realizar dicha aprobación a más tardar el 31 de diciembre del mismo año, es necesario indicar que la aprobación del presupuesto de ingresos y egresos del país no es precedida por la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, ya que según la Ley Orgánica de Presupuesto (Artículo 44 y Artículo 100) indican que la Secretaría de Finanzas presentará al Congreso Nacional a más tardar el 30 de abril de cada año las cuentas relacionada con . "todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio ." correspondiente.

6. **Es necesario ir avanzando hacia la formulación de un presupuesto base cero**, que permita reorientar los recursos con mayor efectividad. Es urgente identificar y evaluar eficazmente cada actividad, programa y proyecto que ejecuta el gobierno a nivel de las instituciones centralizadas y descentralizadas para poder tomar decisiones y argumentar las decisiones en forma eficaz. De igual manera, es necesaria la evaluación institucional en su conjunto, ver de qué manera se vincula su accionar en los planes de desarrollo del país, establecer la pertinencia o no de su existencia y los resultados e impactos a nivel macro y sectorial - territorializada.

7. **Eliminar los "gastos sin imputación presupuestaria".** Si mejoran los niveles de planificación presupuestaria a nivel institucional y global, no es sano para las finanzas públicas, y mucho menos para el manejo transparente de los recursos públicos, el mantener la figura de los "gastos sin imputación presupuestaria". Se considera pertinente la propuesta oficial de sancionar judicialmente a los funcionarios públicos que se excedan en sus gastos presupuestarios sin contar con un respaldo fiscal.

8. **SEPLAN debe asumir su liderazgo** de planificador del desarrollo del país, esto es antes y durante todo el ciclo presupuestario. Es necesario mejorar la articulación entre planificación y presupuesto, consolidar la capacidad de evaluar el cumplimiento de objetivos y metas estratégicas del país, tanto institucional como sectorial. SEPLAN debería desarrollar un rol estratégico previo a la formulación del presupuesto en el sentido de evaluar los logros del año y consensuar entre las diferentes dependencias del Estado y la ciudadanía los lineamientos de política, programas y proyectos que deben estar contenidos en el documento de Política Presupuestaria y en el presupuesto a ser ejecutado.

9. **Mejorar los canales de acceso a la información.** Esto implica tener acceso público, de manera eficiente y eficaz, a todos los informes institucionales y globales, locales, regionales, nacionales que se desprendan de todo el ciclo presupuestario. Así como a los documentos que soportan su elaboración.[5]

Propuestas técnico -operativas

1. Se considera de suma importancia que el Comité de Política Presupuestaria asuma un papel más activo y decisivo en el proceso del Ciclo de Formulación Presupuestaria, a este Comité debería corresponder la responsabilidad de recibir, revisar, analizar y dictaminar los Anteproyectos del POA-Presupuesto de las Instituciones del Sector Público Centralizado y Descentralizado.

[5] En anexo se presentan algunos de los informes presupuestales que deben ser de acceso público para la ciudadanía.

2. Debe existir por parte del Gabinete Económico un equipo técnico que trabaje junto a la CPP en todo el proceso de formulación del presupuesto, a fin de contar al final con un presupuesto más vinculante y alineado a una verdadera estrategia de desarrollo nacional.

3. Los Lineamientos del marco general de la política económica, endeudamiento e inversiones además de ser aprobados en el seno del Gabinete Económico, también deben participar en su elaboración para que exista una visión real e integral de la realidad del país.

4. SEPLAN debe acompañar, técnica, pero también de manera política-estratégica, a las instituciones en el proceso de formulación elaboración de los POAs-presupuesto, a fin de asegurarse y garantizar que las instituciones han incorporado y aplicado los lineamientos de la política presupuestaria.

5. El anteproyecto del POA-presupuesto y el Presupuesto Plurianual deben incorporar la visión regional. Es decir, avanzar en la elaboración de lineamientos estratégicos diferenciados por regiones y en la formulación de los planes de desarrollo regionales en conjunto con las instituciones rectoras-sectoriales.

6. Debe estipularse sanciones a las instituciones públicas y a sus representantes cuando estas sobrepasen los techos presupuestados definidos en la Política Presupuestaria y en el decreto ley que para este efecto debe elaborarse.

7. FOSDEH, considera que el ciclo de Formulación del Presupuesto debe partir de un análisis Exant y un Expost. En un proceso Exant se requiere el fortalecimiento de la planificación de mediano y largo plazo y su coordinación y vinculación con el Presupuesto (en su visión plurianual), además que en este proceso debe haber mayor inclusión de la sociedad civil. La fase de elaboración del Presupuesto debe comprender una Política Fiscal integral (de cinco años como mínimo) que sirva de marco a una programación plurianual coherente y que respalde las proyecciones macroeconómicas, dando elementos para una mayor seguridad jurídica que propicie la inversión privada nacional y extranjera.

8. A partir de estas propuestas, el FOSDEH presenta a continuación una visión esquemática de cómo debería ser el proceso presupuestario, para permitir que este empiece a tener elementos que permitan la participación de la ciudadanía y la transparencia, específicamente la propuesta esquemática indica que:

9. Hacemos acopio de lo establecido en el documento de Política Presupuestaria 2012, en el inciso G Inversión Pública, literal a) que textualmente dice “Los Programas y Proyectos de cierta magnitud e importancia propuestos por las secretarias y resto de instituciones del Sector Público, basadas en las iniciativas de inversión emanadas de las Comunidades y canalizadas a traes de los Consejos en las iniciativas de inversión emanadas de las Comunidades y canalizadas a través de los Consejos Regionales de Desarrollo, deberán contar con la Certificación de la SEPLAN, y serán sometidas a la Secretaria de Finanzas para su análisis técnico, económico, financiero y del impacto social, para asegurar que la inversión pública genera el mas alto nivel de bienestar con los limitados recursos disponibles”.

10. Al consultar a la población sobre este nivel de participación, aseguran no tener ninguna vinculación al menos en el proceso recién pasado.

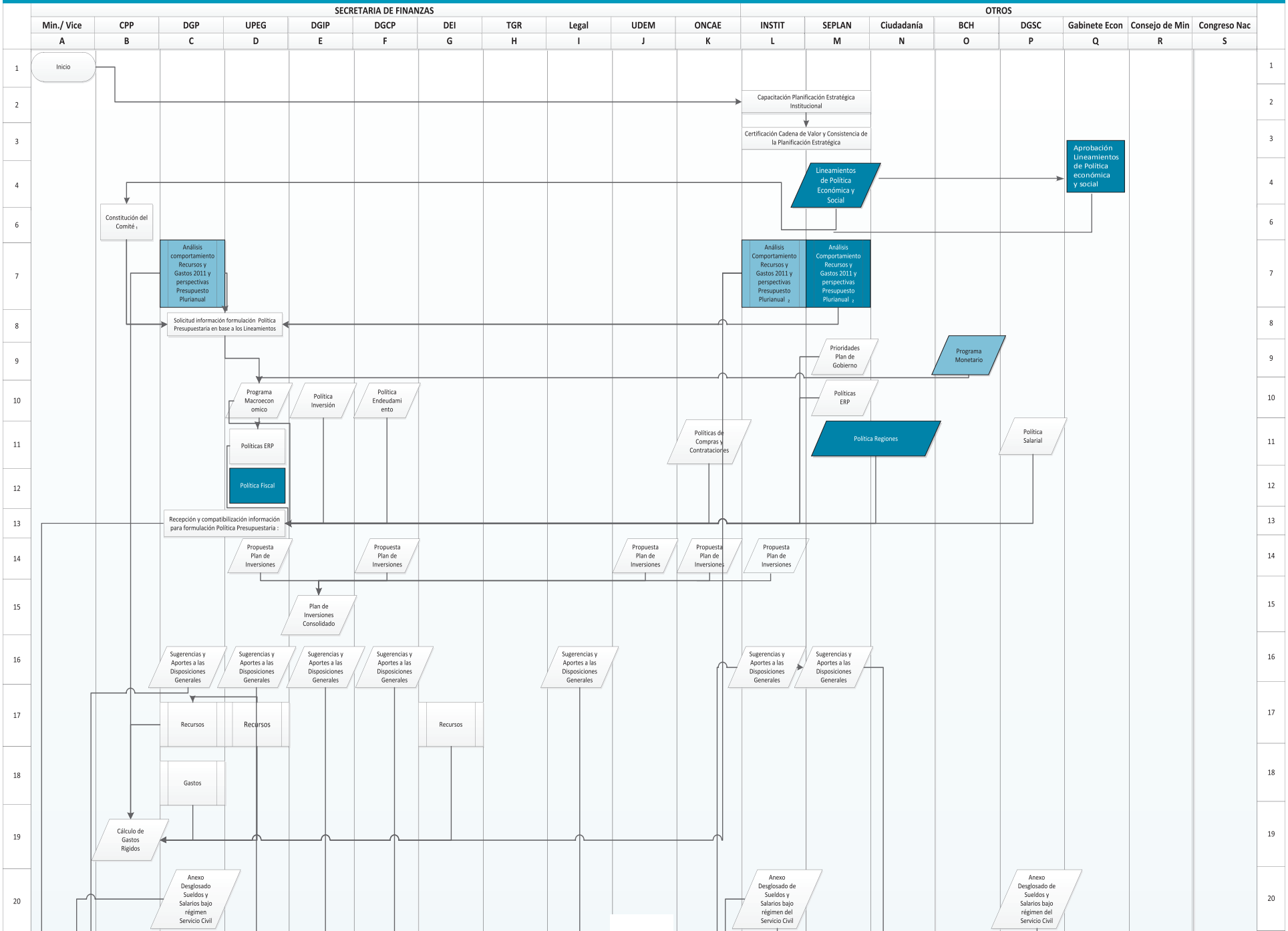
De allí surge la necesidad que para lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos y que estos puedan ser analizados y verificados por distintos sectores de la ciudadanía, estos deben disponer de reportes tanto del comportamiento de la ejecución del presupuesto del año anterior como de las prioridades de política pública y como estas se van a traducir en el nuevo presupuesto. En esta vía consideramos que previo al inicio del proceso de formulación se conozcan y analicen los resultados de la liquidación presupuestaria y que SEPLAN involucre a los Consejos Regionales en la asignación de prioridades, las cuales estarían inmersas en la Política de las Regiones.

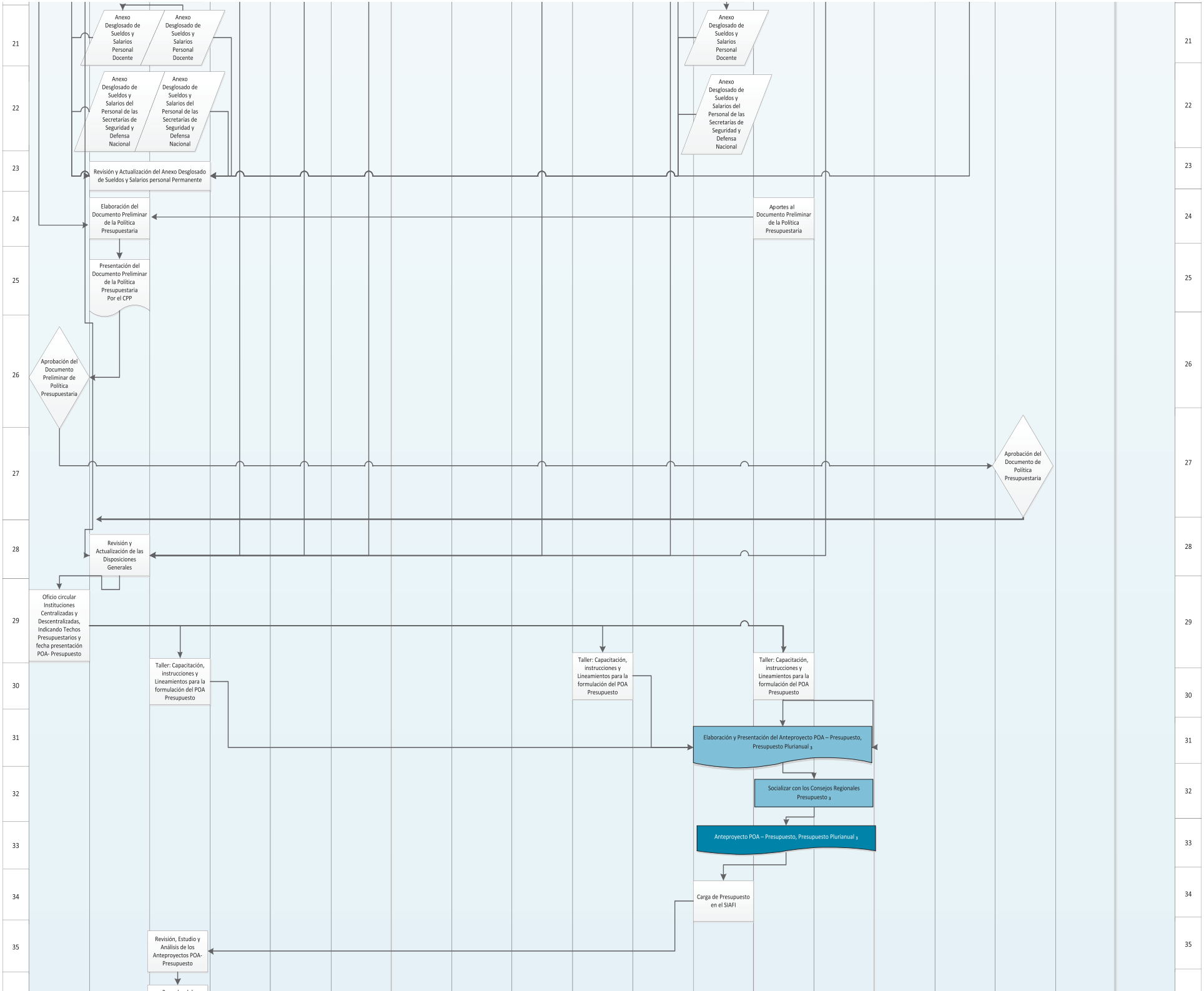
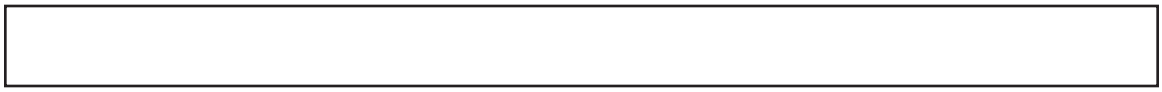
También se considera importante que haya representación permanente del Gabinete Económico en el Comité de Política Presupuestaria. Y que sea el Gabinete Económico quien determine las grandes líneas de la política financiera y crediticia que deba seguirse en el periodo, y no limitarse a aprobar la política presupuestaria y opinar sobre el Anteproyecto de Presupuesto cercano a la fecha de presentación al Congreso Nacional.

Como no esta claro en el calendario del ciclo presupuestario, en el momento que se solicitan a las instancias de la Secretaria de Finanzas, Banco Central y SEPLAN, los diferentes documentos de información que posteriormente se compatibilizaran para generar el documento de política presupuestaria, (programa macroeconómico, políticas de endeudamiento, inversiones, salarial, de inversiones, ERP, y prioridades Plan de Gobierno), se adiciona el documento de política fiscal que elabora la SEFIN, el Programa Monetario que elabora el Banco Central.

Presentamos a continuación una visión esquemática de éstas propuestas a lo interno del ciclo presupuestario:

Calendario de Formulación del Presupuesto del 8 de mayo al 14 de Septiembre




Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios Personal Docente
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios Personal Docente
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios Personal Docente
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios del Personal de las Secretarías de Seguridad y Defensa Nacional
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios del Personal de las Secretarías de Seguridad y Defensa Nacional
Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios del Personal de las Secretarías de Seguridad y Defensa Nacional
Revisión y Actualización del Anexo Desglosado de Sueldos y Salarios personal Permanente
Elaboración del Documento Preliminar de la Política Presupuestaria
Aportes al Documento Preliminar de la Política Presupuestaria
Presentación del Documento Preliminar de la Política Presupuestaria Por el CPP
Aprobación del Documento Preliminar de Política Presupuestaria
Aprobación del Documento de Política Presupuestaria
Revisión y Actualización de las Disposiciones Generales
Oficio circular Instituciones Centralizadas y Descentralizadas, Indicando Techos Presupuestarios y fecha presentación POA- Presupuesto
Taller: Capacitación, instrucciones y Lineamientos para la formulación del POA Presupuesto
Taller: Capacitación, instrucciones y Lineamientos para la formulación del POA Presupuesto
Taller: Capacitación, instrucciones y Lineamientos para la formulación del POA Presupuesto
Elaboración y Presentación del Anteproyecto POA – Presupuesto, Presupuesto Plurianual 3
Socializar con los Consejos Regionales Presupuesto 3
Anteproyecto POA – Presupuesto, Presupuesto Plurianual 3
Carga de Presupuesto en el SIAFI
Revisión, Estudio y Análisis de los Anteproyectos POA-Presupuesto