

VOICE FOR CHANGE
PARTNERSHIP (V4CP)

SNV



El Presupuesto para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras: 2017-2019

VOICE FOR CHANGE PARTNERSHIP (V4CP)

El Presupuesto para la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Escrito por Miriam Centurion, consultora de IFPRI

El déficit fiscal de la Administración Central de Gobierno de Honduras (GdH) se redujo de 7.9% del PIB en 2013, a 3.1% en 2015, 2.8% en 2016, 2.7% para 2017, 2.1% en 2018 y **2.5% en 2019** (menor a la meta de 3.2% establecida en el último Acuerdo Stand-By del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Ley de Responsabilidad Fiscal. El déficit estimado por el gobierno para la Administración Central, en el presupuesto aprobado de 2020, es de 1.5% del PIB. En 2019, el Banco Central de Honduras (BCH) redujo sus estimaciones de crecimiento a cerca del 2.9% para ambos años. La tasa de inflación se mantuvo en torno al 4%. El gobierno aún no ha hecho pública las revisiones que necesariamente deberá hacer por el impacto económico que tendrá la pandemia del coronavirus COVID-19. En diciembre de 2019, el FMI aprobó la extensión del Acuerdo StandBy por dos años por un monto total de US\$312m. En marzo de 2020 se destinó la totalidad de los recursos a desembolsar en 2020 (US\$143m) a apoyar al gobierno en su combate contra el COVID-19

En 2019, el gobierno limitó la masa salarial del sector público a no más del 8% del PIB y en el Sector Público No Financiero (SPNF) a 11% del PIB. En 2015, el gasto salarial del SPNF superó el 11% del PIB, a partir de 2016 se mantuvo alrededor de 10.5%, en línea con las expectativas del Gobierno para 2019. El Gasto total (Administración Central y Descentralizada) representó el 38% del PIB en 2015, aumentando al 45% en 2016, para luego bajar y mantenerse alrededor del 40% del PIB entre 2017 y 2019.

El ingreso tributario financia aproximadamente el 76% (un incremento de 1% con respecto a 2018) del gasto de total, el resto se financia con deuda externa e interna. Desde el año 2011 la deuda total del GdH ha crecido sustancialmente, a partir de 2015, la deuda interna ha crecido más que proporcionalmente con respecto a la deuda externa. Esta sustitución de fuentes de financiamiento no es un buen ejercicio de prudencia fiscal, porque agrega mayor volatilidad y genera un efecto de “crowding out” sobre el gasto.

Si al gasto total se le resta el pago de principal e intereses, el gasto destinado a otras actividades (inversión productiva, proyectos sociales, educación, salud, apoyo al cambio climático, provisión de servicios públicos, etc) se reduce constantemente a lo largo de los últimos años (esta tendencia se acentúa a partir de 2017). El gasto de intereses pasó de ser casi US\$200m en 2011 a US\$695m en 2016, para luego bajar a US\$420m en 2018. En 2019, al cierre del tercer trimestre del año, sube a US\$700m

aproximadamente. En 2019, el gasto de la Administración Central (AC) representa aproximadamente el 20% del PIB, si se le resta el gasto en pagos de capital e intereses (aproximadamente 6.5% del PIB), el gasto de la AC que puede ser destinado a inversión social y de infraestructura se reduce a 13.5% del PIB.¹

Medidas anunciadas para hacer frente al COVID-19

En marzo de 2020, como consecuencia del COVID-19, los fondos asignados por el FMI en el acuerdo Stand By, aprobado en diciembre de 2019 por el Directorio de dicha institución, se destinarán totalmente a la lucha contra el impacto económico recesivo que tendrán las medidas de aislamiento social. Es probable que gran parte de los desembolsos previstos de las agencias multilaterales como BID, BM, BCIE y demás agencias bilaterales serán redireccionados a este fin. El Presidente Hernández ha manifestado su preocupación por la disponibilidad de alimentos en la segunda mitad del año 2020.

Medidas No Contributivas del GdH²:

Plan Alimentario-Saco Solidario: Entrega de alimentos básicos por 30 días a 800 familias de escasos recursos. Se entrega en forma de paquete que contiene suministros para una familia de 5 personas por un período de 15 días. Los suministros consisten en alimentos no perecederos y productos de higiene como jabón para lavar la ropa, jabón líquido, 4 unidades de gel antibacterial, 4 mascarillas por familia.

Fecha de anuncio de la medida: marzo 21, 2020 y solo por un mes.

Monto de la transferencia: canasta de alimentos equivalente a L 2000.

Frecuencia: dos veces en un mes.

Modalidad de pago: en persona.

Cobertura: 800 hogares, equivalente a alrededor de 3.2m de personas, según estimaciones del Gobierno.

Financiamiento: HDL 1,600m.

Bono Solidario de Productividad: Entrega de un bono a productores para la adquisición de insumos agrícolas, destinados a apoyar la siembra de frijol, maíz, arroz, hortalizas, frutas, entre otros.

Fecha de anuncio de la medida: marzo 20, 2020.

Población objetivo: Pequeños productores.

Cobertura: 190,000 pequeños productores.

Servicio de Energía Eléctrica: La Empresa de Energía de Honduras (EEH) no realizará cortes del servicio de energía eléctrica durante la emergencia por el Covid-19. Se garantizará el servicio a la población que se encuentra en mora y además se hará la reconexión del servicio a aquellos usuarios que estaban suspendidos.

Fecha de anuncio de la medida: marzo 25, 2020.

¹ Estimaciones propias en base a datos de SEFIN

² Protección Social en respuesta al COVID-19 en América Latina: Transferencias monetarias, en especie y otras medidas. CEPAL, Abril 2020.

Otras Medidas

Alivio de Deudas: Readecuación y refinanciamiento de préstamos sin intereses por un período de hasta 120 días para favorecer a los ciudadanos, comerciantes, pequeñas y medianas empresas y sectores que se han visto afectados por la emergencia nacional debido al COVID-19. El período de gracia que se otorgue no afectará el historial crediticio que tuviesen hasta el 29 de febrero de 2020.

Frecuencia: por única vez, en un período de cuatro meses.

Canasta Básica: Congelamiento de precios absolutos de los productos de la canasta básica y productos de higiene personal y del hogar. Medida vigente por el tiempo que dure la emergencia. El 25 de marzo, el gobierno, a través de la Secretaría de Desarrollo Económico, estableció la lista de precios máximos de venta al público de los 30 productos que componen la canasta básica de alimentos.

Fecha de anuncio de la medida: marzo 18, 2020.

Apoyo al Emprendedurismo frente a la Crisis: El Servicio Nacional de Emprendimiento y de Pequeños Negocios (SEMPRENDE) establecerá un catálogo y reglamento de productos y/o servicios que deben ser provistos por el gobierno o alcaldías a personas naturales, MIPYMES y sector social de la economía. (Es el artículo 7 de la ley de aceleración económica y protección social frente a los efectos del coronavirus).

Fecha de anuncio: marzo 13, 2020.

Asistencia Técnica a productores Agrícolas del Corredor Seco: el presidente Hernández se comprometió a asignar fondos adicionales a fin de evitar la caída en la producción de esta área.

Fecha del anuncio: marzo 20, 2020.

Financiamiento: HDL 200 m.

Presupuesto 2019 y Perspectivas 2020

La caída sostenida en el déficit fiscal es resultado de un significativo aumento de los ingresos tributarios, de un mayor control del gasto, incluyendo la reducción en bienes públicos y de inversión pública. En el presupuesto 2020, se siguen subestimando los ingresos tributarios, bajándola nuevamente a 16.5% del PIB, cuando en realidad, a partir de 2016 se incrementó la presión tributaria hasta llegar a 18% del PIB en 2018 y 2019.

Una proporción cada vez mayor de proyectos de inversión pública (infraestructura pública representa el rubro más importante) se ejecutan a través de Fondos Fiduciarios que están excluidos de la estimación de déficit fiscal del gobierno. La mayor parte de Fondos Fiduciarios son proyectos de Asociaciones Público-Privados, en los que el gobierno y el sector privado aportan recursos. En el último tiempo, una proporción creciente del financiamiento bilateral y multilateral también se canaliza mediante este instrumento, ya que permite controlar el uso y asignación de fondos de una forma más transparente. Dado que el gasto ejecutado a través de Fondos Fiduciarios no forma parte de la estimación del déficit público ni se publica la ejecución de estos proyectos, varias instituciones han demandado que el gobierno publique información y se incluyeran dentro del cálculo del gasto público.

En la extensión del acuerdo StandBy aprobado por el FMI en diciembre de 2019, se acordó incorporar al presupuesto de 2020 un anexo con el listado de Fondos Fiduciarios e incorporarlos al presupuesto en 2021. ICEFI ha estimado que, en promedio, los fondos fiduciarios, suman dos puntos porcentuales (pp) del PIB al déficit de la Administración Central en el período 2015-2020.³ (ver apartado sobre Fondos Fiduciarios)

El gasto devengado de 2019, en términos nominales, creció 4.8% con respecto a 2019, menos del 1% en términos reales; cuando se lo mide en términos de PIB, se mantuvo constante. En cuanto a los Gabinetes Sectoriales, la relevancia de cada uno fue muy similar a la de 2018.

Cuadro 1: Gasto de la Administración Pública, 2019 (millones de lempiras)

| Descripción de las Instituciones | Aprobado | Vigente | Devengado | Vigente/ Aprobado Cambio (%) | Devengado/ Vigente Cambio (%) | Devengado/PI B Nominal (%) |
|--|----------|---------|-----------|---------------------------------------|--|-------------------------------|
| I. Entes que no forman parte del Ejecutivo | 7,285 | 8,412 | 8,310 | 1.15 | 98.8% | 1.4% |
| II. Entes con Adscripción a la Secretaría de la Presidencia | 1,878 | 1,540 | 1,296 | 0.82 | 84.1% | 0.2% |
| III. Entes sin Adscripción a un Gabinete | 67,040 | 61,334 | 63,879 | 0.91 | 104.1% | 10.4% |
| IV. Gabinetes Sectoriales | 184,894 | 196,382 | 173,427 | 1.06 | 88.3% | 28.2% |
| Gobernabilidad y Descentralización | 7,229 | 7,193 | 7,054 | 1.00 | 98.1% | 1.1% |
| Desarrollo e Inclusión Social | 49,558 | 49,396 | 48,306 | 1.00 | 97.8% | 7.9% |
| Desarrollo Económico | 6,388 | 7,223 | 6,736 | 1.13 | 93.2% | 1.1% |
| Seguridad y Defensa | 16,116 | 15,648 | 15,497 | 0.97 | 99.0% | 2.5% |
| Infraestructura Productiva | 41,256 | 44,810 | 43,431 | 1.09 | 96.9% | 7.1% |
| Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional | 989 | 975 | 962 | 0.99 | 98.7% | 0.2% |
| Conducción y Regulación Económica | 61,641 | 69,103 | 49,443 | 1.12 | 71.6% | 8.0% |
| Gabinete de Prevención, Paz y Convivencia | 1,718 | 2,034 | 1,998 | 1.18 | 98.2% | 0.3% |
| Total General | 261,097 | 267,668 | 246,912 | 1.03 | 92.2% | 40.2% |
| Total Sin Deuda Pública (Capital) y Sin Bancos | 207,867 | 212,505 | 196,853 | 1.02 | 92.6% | 32.0% |

Fuente: Secretaría de Finanzas Honduras. Todas las fuentes

Las rigideces del gasto público se mantuvieron con respecto a 2018; del gasto total del SPNF se destinaron en 2019, 28% a sueldos y salarios (incluye todo tipo de personal contratado) y casi 7% al pago de servicio de deuda. En años anteriores las cifras eran de 34% y 11% respectivamente.⁴ Dejando poco más del 60% de los recursos asignados a gastos para atender otras actividades (inversión productiva, proyectos sociales, educación, salud, apoyo al cambio climático, provisión de servicios

³ El Proyecto de Presupuesto 2020 responde a los actuales desafíos de Honduras. ICEFI-OXFAM-Gob. De Suecia.

⁴ Estimaciones propias en base a datos de cuentas nacionales SEFIN.

públicos, etc.). Debe notarse la reducción relativa en la proporción destinada a sueldos y salarios en 2019 con respecto a 2018 (de 32% a 28% del gasto público total). Adicionalmente, y de acuerdo con lo estipulado legalmente, 10.0% se destinó a las transferencias a las municipalidades, 6.0% a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), y 3.0% a la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a lo que compete a este trabajo, la asignación presupuestaria hacia las actividades SAN se redujo, en poco más, de HDL 1,500 m, representado una caída de casi 0.5% del PIB (2.4% del PIB). El gasto SAN de 2019 representó, en términos de PIB, la proporción más baja desde el año 2015 (en el período 2015-2018 osciló entre 2.7% y 3%). La necesidad de mantener la reducción del gasto está afectando a los más necesitados. Esto contradice el compromiso asumido por el gobierno, con su ciudadanía, y sus compromisos con el FMI, de proteger a los sectores más vulnerables. El proyecto Ciudad Mujer cuenta en 2019 con una dirección para ejecutar el proyecto aprobado por el BID, es pronto aún para juzgar su ejecución, no obstante, ya se han manifestado críticas a la falta de compromiso de recursos adicionales del gobierno hacia esta temática⁵. Lo mismo sucede con el apoyo a sectores migrantes (los programas de reinserción laboral y productiva), han sido insuficientes.⁶

Fondos Fiduciarios

El Fondo Monetario Internacional (FMI), al igual que Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y Fondo Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), ha resaltado la necesidad de mejorar la transparencia, la necesidad de diálogo con la sociedad civil y mejorar la posibilidad de “accountability” de las cuentas fiscales del GdH. En este sentido, en la carta de intención firmada por el GdH y aprobada por el directorio del FMI en diciembre de 2019, se comprometen a presentar un anexo en el presupuesto de 2020 con el listado de fondos fiduciarios e incorporar todos los fondos fiduciarios sociales en el presupuesto de 2021. Asimismo, como la emisión de deuda por parte de estos fondos que no es registrada por el Tesoro del GdH como parte de la deuda pública, generando pasivo contingente, el FMI solicitó que se requiera una aprobación previa por parte del Tesoro del GdH previa emisión de deuda.⁷

El problema de tener fondos fiduciarios por fuera de la ley de responsabilidad fiscal fue mencionado en los informes elaborados por IFPRI en el año 2017⁸ y del 2018⁹ donde se resaltó el riesgo que presenta la existencia de pasivo contingente a las cuentas públicas, la falta de transparencia que esto genera, ya que una parte creciente del gasto que se ejecuta no se reporta en los documentos sobre evaluación presupuestaria y no se lo mide para el cálculo del déficit fiscal, además de estar fuera de la ley de responsabilidad fiscal. En este documento, en las secciones previas, se indicó que ICEFI ha realizado

⁵ Unión Europea- Realización de un Análisis de Género en Honduras-Informe Final: Extracto Textural del documento: “ *Aunque el gobierno de Honduras ha logrado grandes avances en términos de institucionalización de la política de género, los impactos quedan limitados, ya que el presupuesto asignado a las entidades claves para promover e implementar los marcos legales y políticos de género son demasiado bajos. Una implementación efectiva y robusta es imposible con estos bajos recursos* ”

⁶ De la Contención al Desarrollo: hacia una nueva estrategia migratoria entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica- CEPAL, Octubre 2018.

⁷ IMF Country Report 19/236.

⁸ Una Revisión del Gasto Público para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras, 2017. Díaz Bonilla y Centurion.

⁹ Presupuesto para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2019. IFPRI. Centurion

una estimación del impacto en el déficit fiscal cuando se incluyen los fondos fiduciarios (adicionan dos puntos porcentuales al déficit fiscal de la Administración Central). El siguiente cuadro incluye solo los fondos fiduciarios, cuyos montos, han sido incluidos en la propuesta de presupuesto 2020, quedan fuera aproximadamente casi HDL 3,000m. Algunos de estos programas o proyectos son ejecutados por Secretarías de Gobierno y otros por contratos APP con el sector privado.

Cuadro 2: Fondos Fiduciarios – Incluidos en la Propuesta de Presupuesto 2020 (millones de Lempiras)

| Descripción Objeto | Fuente de Financiamiento | | Total |
|---|--------------------------|---------------|------------------|
| | Interna | Externa | |
| Fondo de Protección y Seguridad Poblacional | 2,894.20 | - | 2,894.20 |
| Fideicomiso Fondo Social Reducción de la Pobreza | 3,350.00 | - | 3,350.00 |
| Fideicomiso Mejoramiento de la Infraestructura y Servicios de los Departamentos de Islas de la Bahía | 57.00 | - | 57.00 |
| Fideicomiso Mejoramiento de la Infraestructura Vial de los Departamentos de Colón y Atlántida | 39.20 | - | 39.20 |
| Fideicomiso Centro Cívico Gubernamental | 650.00 | - | 650.00 |
| Fideicomiso Const. Carretera Obispo-Empalme Carretera La Esperanza; Rehabilitación San Miguelito-San Juan; Bacheo | 205.00 | - | 205.00 |
| Fideicomiso Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño | 127.17 | - | 127.17 |
| Fideicomiso Nacional de Apoyo y Promoción del Deporte | 50.00 | - | 50.00 |
| Fideicomiso Adquisición de Medicamentos, Material Médico Quirúrgico, Insecticidas e Insumos | 1,437.03 | 262.39 | 1,699.42 |
| Fideicomiso Aeropuerto Internacional de Palmerola | 480.68 | - | 480.68 |
| Fideicomiso LPG Vehicular | 30.30 | - | 30.30 |
| Fideicomiso para financiar diferentes programas y proyectos Invest-H | 2,500.00 | 126.25 | 2,626.25 |
| Fideicomiso programa Presidencial Crédito Solidario/SEDIS | 31.43 | - | 31.43 |
| TOTAL | 11,852.00 | 388.64 | 12,240.64 |

Fuente: SEFIN

Inversión Pública

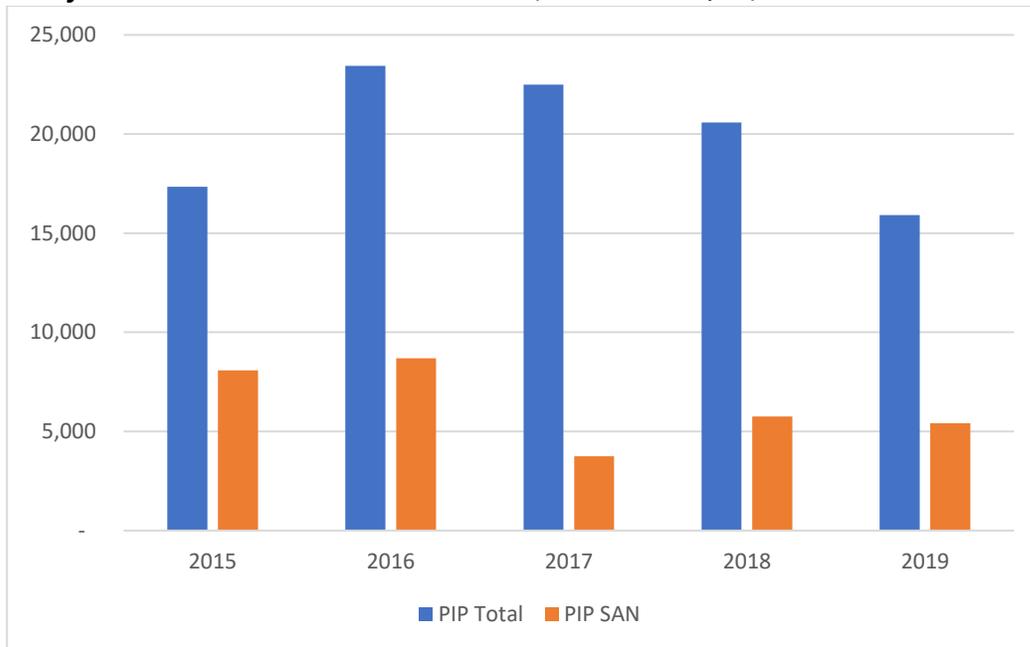
La Inversión Pública registró una caída muy impactante en el año 2019, no obstante, la inversión pública en SAN se ha mantenido relativamente constante (ver gráfico 1). Es importante resaltar que el año 2017 ha sido un año muy atípico en cuanto a ejecución de proyectos (se ejecutó un 40% del presupuesto vigente ese año). En documentos anteriores (Análisis del Presupuesto en Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018 y 2017), se indicó que la necesidad de restringir el gasto público, para mantener el déficit fiscal por debajo de las metas establecidas, frente a una deuda creciente, tendría impacto en el gasto social y que, necesariamente terminaría impactando a la población más vulnerable. Este deterioro en la inversión pública se va a profundizar en el año 2020 debido a la emergencia declarada por el COVID-19.

Es posible, sin embargo, que el gasto público social destinado a contener la pobreza se incremente. En el debate legislativo cuando se aprobó la “ley especial de aceleración económica y protección social frente al coronavirus”, el representante del Poder Ejecutivo indicó que el gasto previsto en dicho proyecto de ley no implica un incremento del gasto público, solo una reasignación de recursos hacia la salud y protección de la población más vulnerable vía provisión de alimentos y protección de pequeños agricultores. En dicho debate, el gobierno indicó que la reasignación de fondos es equivalente a USD 420 m (HDL 10,500 m), gran parte va a ser utilizado para contratar personal sanitario, el resto será destinado a dinamizar la economía.¹⁰ En dicha reunión, el gobierno indicó que se seguirán tomando medidas a fin de paliar los efectos negativos que generará la pandemia en la economía hondureña.

Para el detalle de la inversión pública en SAN por institución del año 2019, ver el anexo. En los anexos del documento Presupuesto para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2018, se puede ver el detalle por institución para el período 2015-2018. En el siguiente gráfico 1 se observa la evolución de la inversión pública total y la destinada al gasto SAN. La inversión pública ha caído sistemáticamente desde 2016 (en 2017 la inversión pública se redujo 4% con respecto al año anterior, en 2018 cayó 9%), en el año 2019 la disminución ha sido superior cuando se compara con años anteriores (la caída fue de 23% con respecto al año anterior). En el caso de la inversión pública en gasto SAN, el año 2017 ha sido muy atípico, en el año 2018 cayó 40% cuando se lo compara con 2016, pero en 2018 y 2019 se mantuvo relativamente estable, alrededor de HDL 5,500 m.

¹⁰ Nota de Prensa de la Presidencia de la Nación de Honduras- Congreso Aprueba la Ley Especial de Aceleración Económica y Protección Social frente a los Efectos del Coronavirus.

Grafico 1: Inversión Pública 2015-2019 (en millones de Lempiras)

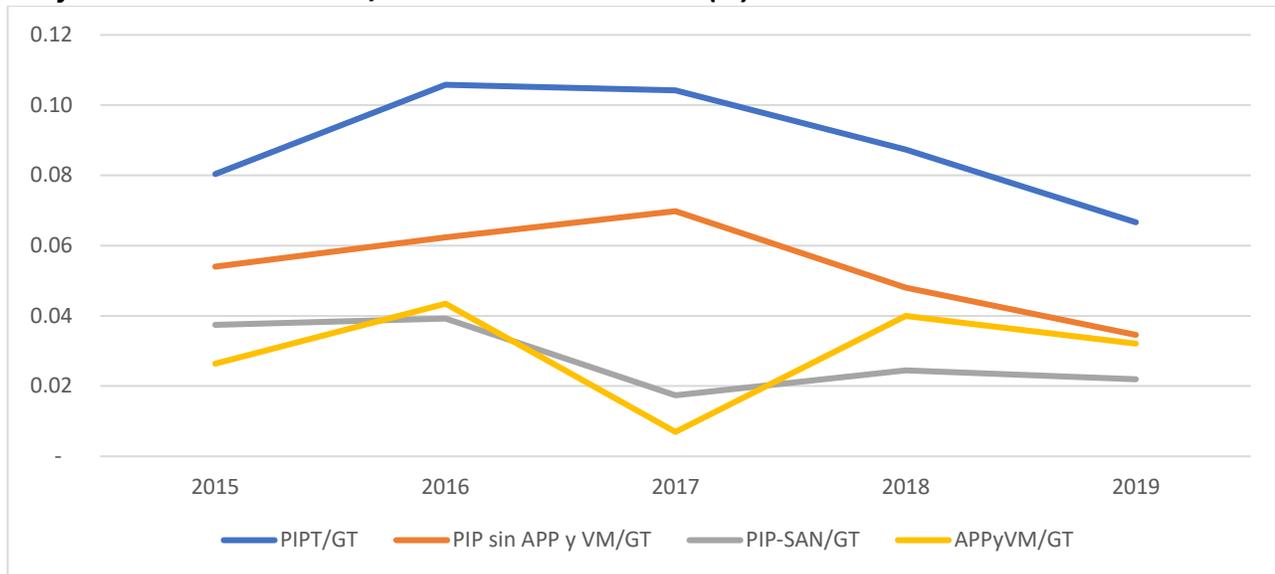


Fuente: SEFIN

Si se mide la inversión pública total y la destinada al gasto SAN en términos del gasto público total (línea azul del gráfico 2), se observa una caída sostenida a partir del 2017, aunque la pendiente no es tan pronunciada en la inversión pública de SAN, lo que refleja un esfuerzo de priorización del gobierno por proteger el gasto SAN (línea gris en el gráfico 2). Hay que destacar que la proporción de inversión pública que se destina al gasto SAN (alrededor del 2% del GT) es una proporción muy menor con respecto al gasto total de inversión pública que realiza el estado; el concepto de inversión pública utilizado incluye todos tipo de gasto social como bono vida mejor y otros programas de apoyo sociales.

Cuando se mide la Inversión Pública ejecutada a través de APP y fondos fiduciarios, se observa que una proporción creciente de la inversión pública se realiza a través de estas modalidades (ver línea amarilla en el gráfico, el año 2017 fue un año muy peculiar ya que aproximadamente los últimos cinco meses del año se paralizaron las actividades por disturbios sociales, situación que afectó mucho la ejecución de proyectos APP). Se espera que el gobierno publique el gasto público que se ejecuta a través de APP y que se disponga de informes de evaluación presupuestaria al igual que otras líneas de gasto público ejecutados por diferentes entidades gubernamentales. Debido a que esta es una condicionalidad requerida por el FMI, el GdH deberá cumplir.

Grafico 2: Inversión Pública/ Gasto Total- 2015-2019 (%)



Fuente: Estimación Propia en base a datos de SEFIN

PIPT: Programa de Inversión Pública Total

GT: Gasto Total

PIP sin APP y VM: Programa de Inversión Pública sin Asociaciones Público-Privadas y sin Fondo Fiduciario Vida Mejor

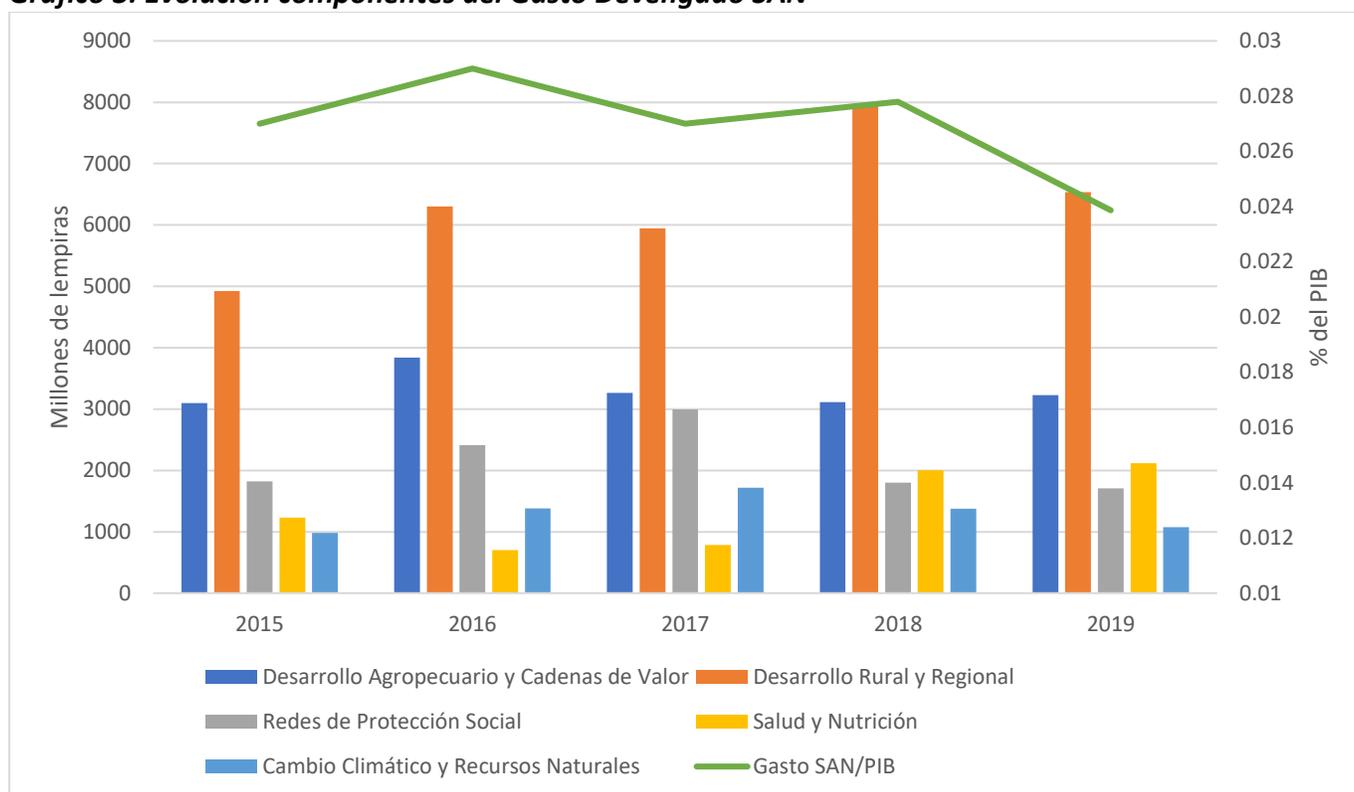
PIP-SAN: Programa de Inversión Pública destinada a SAN.

APP y VM: Proyectos de Inversión Pública ejecutados bajo la modalidad de APP y a través del FF Vida Mejor.

GASTO SAN: Componentes

En 2019 se ha registrado una caída en valores absolutos en todas las categorías del gasto SAN cuando se lo compara con 2018. No obstante, se han mantenido las proporciones relativas de cada uno de los componentes con respecto a 2018, como se puede observar en el Gráfico 3. Es importante recordar que en el año 2018 el crecimiento en el componente de Salud y Nutrición (barra amarilla en el gráfico 3) se debió a la incorporación de la educación prebásica (centros en zonas marginales que proveen además de cuidado durante algunos días para que la madre pueda trabajar, educación sobre el cuidado de los bebés e infantes, al igual que suplemento alimentario a la madre e hijo) y la expansión del programa de merienda escolar (ambos programas se explican en mayor detalle en la siguiente sección del documento). En el año 2019 se consolidaron los cambios iniciados en 2018, concentración de programas en pocas instituciones como INVEST-H, ha sido el más importante. El gasto en desarrollo rural, sobre todo proyectos de riesgo, sigue siendo el componente más importante (barra naranja en el Gráfico 3). Cuando se mide el gasto SAN en términos de PIB (Gráfico 3), es la proporción más baja de todo el período bajo análisis (2.4%). En el período 2015-2018, el gasto SAN oscila entre 2.7% y 3.1% del PIB. Es una tendencia preocupante, que ya se había evidenciado en 2018.

Gráfico 3: Evolución componentes del Gasto Devengado SAN



Fuente: Estimaciones propias en base a datos de SEFIN

El Cuadro 3 presenta en forma numérica el valor de los componentes analizados dentro del gasto SAN. Cuando se compara con 2018, se registra una caída en los valores nominales de todos sus componentes. Cuando se mide el gasto SAN con relación al Gasto Público (sin pagos de deuda pública ni bancos públicos) se sigue observando una reducción con respecto al 2018 (bajo de 8.5% en 2018 al 7.5% en 2019), lo mismo sucede cuando se compara con respecto a todos los años anteriores (2015-2017). Cuando se quitan los gastos de deuda y bancos públicos, se tiene una medición de recursos públicos más relevante, ya que representan los “fondos realmente disponibles”. En 2019 se confirma la tendencia ya observada en 2018, cada año se asigna una menor proporción de recursos hacia el gasto SAN.

Cuadro 3: Gasto Devengado 2019

| | Desarrollo Agropecuario y Cadenas de Valor | Desarrollo Rural y Regional | Redes de Protección Social | Salud y Nutrición | Cambio Climático y Recursos Naturales | Gasto Total SAN |
|----------------------|--|-----------------------------|----------------------------|-------------------|---------------------------------------|-----------------|
| Millones de Lempiras | 3,226.91 | 6,536.47 | 1,705.96 | 2,117.46 | 1,077.43 | 14,664.24 |
| % de Gasto SAN | 22.01 | 44.57 | 11.63 | 14.44 | 7.35 | 100.00 |
| % de Gasto Público * | 1.64 | 3.32 | 0.87 | 1.08 | 0.55 | 7.45 |
| % PIB | 0.53 | 1.06 | 0.28 | 0.34 | 0.18 | 2.39 |

Fuente: Cálculo de los autores en base a Datos de SEFIN. (* sin pagos de capital de deuda ni bancos públicos)

En el siguiente Cuadro 4 se presenta el gasto devengado por Institución, se marcan con gris los gastos de instituciones que superan en cada año el 5% del gasto total en SAN. En el año 2019, al igual que en 2018, se mantiene una mayor concentración de proyectos en un menor número de instituciones. En 2018, se hicieron cambios muy importantes tanto en la Secretaría de Infraestructura como el Fondo Vial, el cual se cerró en ese año. Gran parte de la cartera de proyectos de infraestructura con financiamiento multilateral se traspasó a Invest-H, que desde 2015 ha crecido sostenidamente en relevancia.

La Secretaría de Agricultura y Ganadería, en el año 2017, dejó de tener bajo su órbita el Servicio de Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA), la que pasó a ser una institución independiente. La Secretaría de Finanzas sigue siendo responsable de la ejecución de algunos proyectos importantes como Programa de Competitividad Rural. Otra institución, cuyo gasto ha caído dentro del Gasto SAN es el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) se ha focalizado en proyectos sobre seguridad ciudadana, asistencia a grupos vulnerables ante hechos de violencia y proyectos municipales que se focalizan en prevención de violencia. La Cuenta de Desafío del Milenio o INVEST -H (CDM-H o INVEST-H) ha registrado un incremento muy importante en su presupuesto en 2017 y más aún en 2018 y 2019, básicamente debido a la incorporación de nuevos proyectos con financiamiento externo, como Ciudad Mujer financiado por el BID; el Corredor del Pacífico y otros programas de integración vial regional, también con financiamiento del BID; y todos los programas viales del Banco Centroamericano de Investigación Económica (BCIE) en 2018.

El crecimiento en la Secretaría de Educación se debe a una expansión del programa escolar alimentario y a la capacitación de docentes en la implementación de huertos escolares, organización e instalación de estanques de peces en el departamento Gracias a Dios y algunos otros. Este programa se coordina con la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS) y la Secretaría de Agricultura (SAG). En 2018, a diferencia de años anteriores, se incorporó, dentro del componente salud y nutrición del gasto SAN (ver incremento en barra amarilla del gráfico 3 en 2018 y 2019), la educación prebásica debido al esfuerzo de universalización de este servicio por parte del gobierno y del apoyo que se ha dado a dos modalidades de educación prebásica comunitaria. La razón para su inclusión es que este esfuerzo de universalización abarca el cumplimiento del cronograma de vacunación, asistencia a las madres y apoyo alimentario.

A partir de 2003 se hizo un esfuerzo por que todos los niños tuvieran, por lo menos, un año de educación prebásica. Bajo la supervisión del Ministerio de Educación, existen los Centros de Educación Preescolar No Formal (CEPENF), con el propósito de ampliar la cobertura de atención preescolar de la población infantil entre 3 y 6 años, en zonas urbano-marginales, rurales y fronterizas que por sus condiciones socio-económicas desfavorables son los que más necesitan de ella. También existen los Centros Comunitarios de Iniciación Escolar (CCIES). Ambas modalidades de atención son públicas y destinadas a sectores sociales marginados. En 2016 existían, aún, más de 50,000 niños (25% del total de la población infantil de 5 años) que estaban excluidos. La ley de Educación Fundamental dispone que la educación Prebásica debe comenzar a los tres años. En 2015 se aprobó un Reglamento del Nivel de Educación Prebásica que extiende este servicio a partir de los tres años, pero sólo es obligatorio para niños de cinco años. Las etapas más importantes de la vida de los niños transcurren antes de que entren por primera vez en una escuela primaria. Al cumplir cinco años, el cerebro del

niño ha alcanzado ya el 90 por ciento de su desarrollo y las bases para el éxito en la escuela y el resto de la vida ya están asentadas.¹¹

En lo que se refiere al programa nacional de alimentación escolar (PNAE), el gobierno entrega una ración básica de alimentos, en todos los centros educativos del sector público, a base de harina de maíz o trigo, arroz, frijol y aceite vegetal que representa el 30% de las calorías requeridas por niños.¹² A partir de 2016 se comenzó a entregar una ración fresca (verduras, frutas, huevo y leche proveniente de la agricultura familiar) de manera focalizada en la zona del corredor seco, etnias y pueblos originarios de Honduras. La FAO está apoyando al gobierno para que los proveedores de alimentos sean pequeños productores locales mediante el programa de compras directas. A fines de 2016 se beneficiaron a 2,753 productores a nivel nacional. De acuerdo al Programa Mundial de Alimentos, el 23% de los niños menores de 5 años padecen desnutrición crónica.¹³ En lo que se refiere a estudiantes, en enero de 2020, el gobierno se comprometió a ampliar la cobertura del PNAE a 1.3 m de estudiantes con un presupuesto de HNL 850m para dicho año, así lo anunció la Secretaria de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS). Este es uno de los tantos programas que se ha visto interrumpido por el cierre de escuelas debido al COVID 19. En países como Honduras, la escuela además de educación provee alimentación, actividades deportivas y culturales.

Como consecuencia de la sequía que afectó a gran parte de Honduras en 2019, especialmente al Corredor Seco, a enero de 2019, más de 900,000 personas se encontraban en situación de inseguridad alimentaria, cifra que podría aumentar a más de un millón de personas en los siguientes meses del año, de acuerdo a un informe elaborado por UTSAN.¹⁴ Dicha sequía generó que el 40% de los hogares en el Corredor Seco perdiera la mitad o casi la totalidad de su cosecha y se espera que la sequía continúe en 2020(Ibid.). Mas del 85% de los hogares destina una proporción superior al 50% del gasto mensual hacia alimentos, de este grupo, 1/3 de los mismos destina más del 75% de sus ingresos a la adquisición de alimentos. Los jornaleros (bajo este concepto se concentran a mujeres y hombres cuyos ingresos son marginales e inestables, con largos períodos de desempleo) representan el grupo más vulnerable (Ibid.).

Tal como se indicó al inicio de esta sección (Cuadro 4), en el año 2019 se consolidaron los cambios iniciados en 2017 y 2018, en lo que se refiere a concentración de grandes proyectos en pocas instituciones como INVEST-H, la Secretaría de Infraestructura, está al mando de algunos proyectos de caminos rurales con financiamiento nacional. Todos los nuevos programas aprobados a partir de 2017, tanto de infraestructura como sociales, no lo ejecutan las respectivas secretarías de gobierno, sino instituciones ad-hoc como INVEST-H, que generan duplicación de gastos administrativos, pero brindan transparencia y “accountability” en el uso de recursos a instituciones y donantes internacionales

¹¹ Reglamento del Nivel del Educación Prebásica--Gobierno de Honduras.

¹² Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)- Gobierno de Honduras.

¹³ FAO (2017) Programa de Alimentación Escolar-Honduras

¹⁴ Estudio de Indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Corredor Seco. UTSAN-Noviembre 2019

| Cuadro 4: Gasto SAN 2019 | Millones de Lempiras | | | | | Total | % sobre Gasto SAN | | | | | |
|--|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|----------|-------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | Descripción de las Instituciones | Desarrollo Agropecuario | Desarrollo Rural y Regional | Redes de Protección Social | Salud, Nutrición y Educación | | Cambio Climático | Total Por Institución | Desarrollo Agropecuario | Desarrollo Rural y Regional | Redes de Protección Social | Salud, Nutrición y Educación |
| Entes que no forman parte del Ejecutivo | | | | | | | | | | | | |
| Entes con Adscripción a la Secretaría de la Presidencia | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Entes sin Adscripción a un Gabinete | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Presidencia de la República | - | - | 45.32 | - | - | 45.32 | - | - | 0.31 | - | - | |
| Inversión Estratégica de Honduras (INVEST-HONDURAS) | 599.87 | 3,063.94 | 279.24 | 220.63 | 118.53 | 4,282.21 | 4.09 | 20.89 | 1.90 | 1.50 | 0.81 | |
| Secretaría de Estado de Coordinación General del Gobierno | - | - | 65.31 | - | - | 65.31 | - | - | 0.45 | - | - | |
| Universidad Nacional de Agricultura | 521.76 | 33.97 | - | - | - | 555.73 | 3.56 | 0.23 | - | - | - | |
| | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Gabinetes Sectoriales | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Gobernabilidad y Descentralización | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Instituto Nacional Agrario | 383.91 | - | - | - | - | 383.91 | 2.62 | - | - | - | - | |
| Desarrollo e Inclusión Social | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Fondo Hondureño de Inversión Social | - | 129.17 | 307.77 | 144.89 | - | 581.84 | - | 0.88 | 2.10 | 0.99 | - | |
| Secretaría de Educación | - | - | - | 1,209.03 | - | 1,209.03 | - | - | - | 8.24 | - | |
| Secretaría de Salud | - | - | - | 301.14 | - | 301.14 | - | - | - | 2.05 | - | |
| Agencia de Regulación Sanitaria | - | - | - | 76.64 | - | 76.64 | - | - | - | 0.52 | - | |
| Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible | 24.44 | 33.88 | - | - | 14.23 | 72.54 | 0.17 | 0.23 | - | - | 0.10 | |
| Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social | - | 81.68 | 948.44 | 165.13 | - | 1,195.24 | - | 0.56 | 6.47 | 1.13 | - | |
| Instituto de Desarrollo Comunitario, Agua y Saneamiento | - | 22.31 | - | - | - | 22.31 | - | 0.15 | - | - | - | |
| Dirección Nacional del Programa Ciudad Mujer | - | - | 59.88 | - | - | | | | | | | |
| Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados | - | 117.01 | - | - | - | 117.01 | - | 0.80 | - | - | - | |

| Cuadro 4: Gasto SAN 2019 | Millones de Lempiras | | | | | Total | % sobre Gasto SAN | | | | | |
|--|----------------------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------|-------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|
| | Descripción de las Instituciones | Desarrollo Agropecuario | Desarrollo Rural y Regional | Redes de Protección Social | Salud, Nutrición y Educación | | Cambio Climático | Total Por Institución | Desarrollo Agropecuario | Desarrollo Rural y Regional | Redes de Protección Social | Salud, Nutrición y Educación |
| Desarrollo Económico | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal | - | - | - | - | 466.31 | 466.31 | - | - | - | - | - | 3.18 |
| Secretaría de Agricultura y Ganadería | 269.83 | 696.28 | - | - | - | 966.11 | 1.84 | 4.75 | - | - | - | - |
| Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria | 85.11 | - | - | - | - | 85.11 | 0.58 | - | - | - | - | - |
| Servicio Nacional de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria | 217.21 | - | - | - | - | 217.21 | 1.48 | - | - | - | - | - |
| Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (MI AMBIENTE+) | - | - | - | - | 215.87 | 215.87 | - | - | - | - | - | 1.47 |
| Secretaría de Desarrollo Económico | 10.60 | - | - | - | - | 10.60 | 0.07 | - | - | - | - | - |
| Universidad de Ciencias Forestales | - | - | - | - | 179.30 | 179.30 | - | - | - | - | - | 1.22 |
| Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola | 148.58 | - | - | - | - | 148.58 | 1.01 | - | - | - | - | - |
| Suplidora Nacional de Productos Básicos | 963.72 | - | - | - | - | 963.72 | 6.57 | - | - | - | - | - |
| Seguridad y Defensa | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Infraestructura Productiva | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos | - | 1,901.78 | - | - | - | 1,901.78 | - | 12.97 | - | - | - | - |
| Empresa Hondureña de Telecomunicaciones | - | 300.83 | - | - | - | 300.83 | - | 2.05 | - | - | - | - |
| Empresa de Correos de Honduras | - | 38.09 | - | - | - | 38.09 | - | 0.26 | - | - | - | - |
| Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Conducción y Regulación Económica | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Secretaría de Finanzas | 1.88 | 117.54 | - | - | 83.21 | 202.62 | 0.01 | 0.80 | - | - | - | 0.57 |
| Gabinete de Prevención, Paz y Convivencia | - | - | - | - | - | | | | | | | |
| Total Por Grupo | 3,226.91 | 6,536.47 | 1,705.96 | 2,117.46 | 1,077.43 | 14,664.24 | 22.01 | 44.57 | 11.63 | 14.44 | 7.35 | |

Fuente: Cálculo de los autores en base a datos de SEFIN

Conclusiones:

- Una tendencia preocupante que sigue acentuándose en 2020, es la falta de transparencia en la ejecución del gasto público, por una parte, subestimando los ingresos tributarios, y por el otro reduciendo la inversión de capital. El ajuste fiscal, que implica una caída del déficit fiscal superior al estimado, se realiza a través de la reducción de inversión pública y de los programas de compensación social.
- A solicitud del FMI, el gobierno se ha comprometido a mejorar la transparencia de sus cuentas fiscales. En el proyecto de presupuesto 2020 se incorpora un listado de Fondos Fiduciarios y su asignación presupuestaria, sigue faltando información sobre la ejecución de proyectos APP, que están sufriendo retrasos considerables en su implementación. A pesar de la falta de acceso público a información sobre la implementación de contratos APP, la Secretaría de Finanzas, mediante la oficina de crédito público, estima el impacto de pasivo contingente, que este tipo de contratos representa para el tesoro del GdH. Es un indicador que el gobierno está monitoreando el posible impacto que este tipo de actividades puede representar para las finanzas públicas, aunque no formen parte del cálculo del déficit público.
- En años anteriores, se señaló la pérdida de relevancia relativa de la agenda SAN frente a otros desafíos sociales como migración hacia Estados Unidos, prevención de violencia, y la necesidad de encontrar sinergias, ya que no son temas antagónicos, sino complementarios. Del análisis de la ejecución del presupuesto 2019, queda claro la reducción presupuestaria hacia actividades medidas dentro del gasto SAN, al igual que la falta de compromiso hacia otras áreas sociales como proyecto ciudad mujer o apoyo a migrantes. Esto revela que el GdH, en su afán de contención del gasto público, no cumple con su compromiso de protección a los sectores más vulnerables de su población.
- La reducción del gasto social, no solo el destinado a SAN, adquiere particular relevancia en el contexto de recesión global debido al COVID-19. La reasignación de recursos de programas multilaterales hacia la lucha contra COVID-19 dejará a estas poblaciones vulnerables en una situación de pobreza aún más profunda, con necesidades que crecerán exponencialmente a lo largo de 2020, sobre todo en el área de salud y disponibilidad de alimentos. Esto ya se indicaba en el trabajo de UTSAN realizado en el Corredor Seco a fines de 2019 como consecuencia de las pérdidas en la cosecha por sequías. A esta situación, se adiciona, en marzo de 2020, el impacto que tendrá el COVID 19 sobre recursos fiscales ya escasos frente a necesidades básicas crecientes en una población cada vez más vulnerable.
- El FMI, junto a otras agencias multilaterales y donantes internacionales, están iniciando un debate para hacer frente a esta situación de emergencia que afectará de manera muy desproporcionada a países como Honduras con un gran nivel de informalidad laboral y pobreza creciente. Parte del debate implica otro perdón de deuda similar a los acuerdos Heavily Indebted Poor Countries (HIPIC I y II).

BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Honduras/SEFIN. *Cuentas Nacionales*.
- Banco Central de Honduras- *PBI trimestral*.
- BID- Honduras- *Proyecto Ciudad Mujer*.
- CEPAL- ABRIL 2020. Protección Social en respuesta al COVID-19 en América Latina: Transferencias Monetarias, en especie y otras medidas.
- CEPAL. 2019. Desarrollo y Migración: Desafíos y Oportunidades en los países del Norte de Centroamérica. Canales, Alejandro; Fuentes Knight, Juan Alberto; Leon Escribano, Carmen Rosas.
- CEPAL- México. Octubre 2018. De la contención al desarrollo: hacia una nueva estrategia migratoria entre México y el Triángulo Norte de Centroamérica. Beteta, Hugo
- Centurion. 2019. Presupuesto para la Seguridad Alimentaria.
- Díaz Bonilla, E. y M. Centurion. 2017. Una Revisión del Gasto Público para la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Honduras. IFPRI. Agosto 2017
- FAO (2017) Programa de Alimentación Escolar-Honduras
- FMI-Acuerdo Stand by con Honduras 2020-2022. Country Report 19/236.
- ICEFI. 2018. *Una política fiscal ajena a su realidad social*.
- ICEFI. 2019. Comunicado de Prensa- Honduras persigue estabilidad de sus *finanzas públicas por sobre la atención de necesidades de su población*.
- ICEFI-OXFAM- Gob. Suecia. 2019. El Proyecto de Presupuesto 2020 responde a los actuales desafíos de Honduras.
- SEFIN- *Dirección de Política Macrofiscal-Gobierno Central Cuenta Financiera*.
- SEFIN-*Dirección de Crédito Público- Indicadores de Riesgo 2019*.
- SEFIN- *Informe Deuda Pública de la Administración Central al cierre el año 2019*.
- SEFIN- *Informe trimestral PIP, IV trimestre de 2019*.
- SEFIN-*Presupuesto 2019*.
- SEFIN- Presupuesto 2020.
- SEFIN- Anexo sobre el gasto de Fondos Fiduciarios en la propuesta presupuestaria 2020.
- Secretaria de Educación- Currículo Educación Prebásica de 4 a 5 años.
- SEDIS- Programa Nacional de Alimentación Escolar.
- UNDP- *Suggestions for the Emergency*. Santiago Levy, March 2020.
- Union Europea- DAI Europe-2018. Realización de un análisis de género en Honduras- Informe Final. Van Osch, Theresa; Sanchez, Jessica; Santos Pamela.
- UTSAN- NOV. 2019. Estudio de Indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Corredor Seco.
- World Bank. Social Protection Integration Project. April 2019.

Anexo 1

Programa de Inversión Pública para Seguridad Alimentaria y Nutricional por Fuente, Gabinete Sectorial, Institución y Proyecto – 2019 (Millones de Lempiras)

| | APROBADO | VIGENTE AJUSTADO | DEVENGADO | | | | | % Dev./Vigente Aj. |
|---|-----------------|------------------|-------------------|-----------------|---------------------|-----------------|-------------|--------------------|
| | APROBADO | TOTAL | FONDOS NACIONALES | CREDITO EXTERNO | DONACIONES EXTERNAS | TOTAL | | |
| GABINETE SECTORIAL/ Institución | | | | | | | | |
| Conducción y Regulación Económica | 182.74 | 161.00 | - | 83.21 | 1.88 | 85.08 | 53% | |
| Secretaría de Finanzas | 182.74 | 161.00 | - | 83.21 | 1.88 | 85.08 | 53% | |
| Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social | 1,085.93 | 1,157.53 | 148.13 | 671.23 | 31.58 | 850.94 | 74% | |
| Fondo Hondureño de Inversión Social | 51.22 | 71.38 | 5.99 | 34.21 | 30.91 | 71.11 | 100% | |
| Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible | 66.84 | 193.32 | 13.97 | 0.26 | - | 14.23 | 7% | |
| Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social | 631.41 | 666.72 | 128.17 | 501.95 | - | 630.12 | 95% | |
| Secretaría de Salud | 336.46 | 226.12 | - | 134.81 | 0.67 | 135.48 | 60% | |
| Gabinete de Desarrollo Económico | 972.80 | 1,145.78 | 10.32 | 889.47 | 154.05 | 1,053.84 | 92% | |
| Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal | 163.04 | 140.54 | 8.75 | - | 128.94 | 137.69 | 98% | |
| Secretaría de Agricultura y Ganadería | 809.75 | 1,005.24 | 1.56 | 889.47 | 25.11 | 916.14 | 91% | |
| Gabinete de la Prevención | 117.51 | 101.92 | - | 100.08 | - | 100.08 | 98% | |
| Comisión Permanente de Contingencias | 117.51 | 101.92 | - | 100.08 | - | 100.08 | 98% | |
| Gabinete de Gobernabilidad y Descentralización | 10.00 | 10.00 | 10.00 | - | - | 10.00 | 100% | |
| Instituto Nacional Agrario | 10.00 | 10.00 | 10.00 | - | - | 10.00 | 100% | |
| Gabinete de Infraestructura Productiva | - | 6.34 | 5.87 | - | - | 5.87 | 93% | |
| Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos | - | 6.34 | 5.87 | - | - | 5.87 | 93% | |
| Entes sin adscripción a un Gabinete | 4,083.55 | 3,422.07 | 22.40 | 2,888.73 | 398.74 | 3,309.87 | 97% | |
| Cuenta de Desafío del Milenio-Honduras | 4,054.28 | 3,372.10 | 20.87 | 2,856.30 | 398.74 | 3,275.90 | 97% | |
| Universidad Nacional de Agricultura | 29.27 | 49.96 | 1.53 | 32.44 | - | 33.97 | 68% | |
| | | | | | | | | |
| TOTAL PIP SAN 2019 | 6,452.53 | 6,004.63 | 196.71 | 4,632.72 | 586.25 | 5,415.68 | 90% | |

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de SEFIN