



# SEGUIMIENTO Y MONITOREO

## al gasto público en el proceso electoral 2017

**OBSERVACION**26

 **FOSDEH**  
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

 [www.fosdeh.net](http://www.fosdeh.net)

 @fosdeh

 @fosdeh

 fosdeh

Se autoriza la utilización total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.  
© FOSDEH

Diciembre 2017

### Contenido

---

Introducción	2
Contexto socioeconómico	4
¿Qué acciones se realizan para revertir la situación real de las y los hondureños?	4
En términos generales... ¿En qué se gasta el presupuesto de la república?	8
Reflexiones Finales	15

## Introducción

Dentro de la legislación hondureña (Constitución de la República, Ley Orgánica del Presupuesto y Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022) se establece la planificación como un elemento fundamental para el desarrollo del país.

Por tanto, los planes de gobierno deben estar concatenados con esta visión. A favor de cumplir los objetivos plasmados no solo en la Visión y Plan de Nación, sino en planificar conforme a lo estipulado en la Constitución de la República para un desarrollo social económico. Los planes de gobierno no deben ser elocuentes palabras o enunciado de voluntades, sino acciones concretas para el cumplimiento de las metas establecidas en estas dos leyes, sobretodo, establecer el cómo se llevara a cabo. La búsqueda del desarrollo necesita acciones puntuales, para así, erradicar la pobreza, el desempleo (también el sub empleo) y la desigualdad, elementos que han mantenido a Honduras en un "círculo perverso del subdesarrollo". Problemas, que en campaña política son más una mención "honorífica", que propuestas objetivas para combatirlos.

El Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República debe ser el reflejo de los lineamientos y objetivos estratégicos contenidos en un plan estatal de desarrollo. Y como fin supremo, el bienestar de las y los hondureños dentro y fuera del territorio. Rumbo, que no se debe perder en el año electoral y en las propuestas de planes de gobiernos de los candidatos a la presidencia de la nación.

Para hacer realidad las metas de la planificación, se tiene un instrumento valioso: el Presupuesto General de la República, como lo hemos mencionado. Herramienta indispensable para el desarrollo. No obstante, si la asignación de ingresos y egresos se hace para beneficiar intereses de otro tipo y no para cumplir el deber del Estado, ampliará las brechas de la pobreza y desigualdad y favorecerá a unos pocos con los recursos escasos de las y los hondureños que pagan sus impuestos o endeudando más al país. El presupuesto debe fomentar la mejoría de los servicios públicos: salud, educación, inversión real (construcción de infraestructura básica para la producción, educación y salud) de acuerdo con las prioridades económicas y sociales, cobertura de justicia, entre otras. No obstante, el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) mencionó que el presupuesto aprobado para el año 2017, conlleva un alto contenido "electoral" y no está dirigido a resolver los grandes problemas de Honduras.

Mediante el monitoreo al ciclo presupuestario, específicamente en la asignación y ejecución de recursos públicos durante el ejercicio fiscal 2017 (periodo en el que se realizó la celebración de Procesos Electorales) se evidencia que la prioridad del presupuesto, fue la celebración de las elecciones primarias y generales.

En periodos anteriores, los procesos de elecciones primarias y generales se realizaban en años diferentes, sin embargo, esa práctica se modificó mediante reforma al artículo 113 de la Ley Electoral y de las





Organizaciones Políticas<sup>[1]</sup>, pasándose a celebrar ambos procesos en el mismo año. A partir del actual ciclo electoral. Esto implicaría un crecimiento en el gasto electoral para el año 2017. Sin embargo, según datos del portal de transparencia del Tribunal Supremo Electoral (TSE) el gasto excesivo inicio desde julio del año 2016.

Considerando los procesos electorales celebrados desde el año 2008, el comportamiento del presupuesto del TSE ha sido creciente e improvisado, evidenciado por las reiteradas modificaciones presupuestarias realizadas. Esta tendencia no es ajena al proceso electoral 2017, la indisciplina presupuestaria y la falta de modificaciones continúan sobresaliendo.

En este sentido, es fundamental tener en cuenta la escasez de recursos y las ilimitadas necesidades en el país, es necesario que los procesos electorales se sitúen en marcos de planificación adecuados, para no comprometer presupuestariamente los recursos destinados a sectores prioritarios para alcanzar el desarrollo en el país o tener que recurrir a más endeudamiento público. La práctica recurrente de modificaciones presupuestarias crecientes a instituciones que no generan efectos multiplicadores en la economía nacional constituye un gasto improductivo.

En el gasto realizado en el proceso electoral 2017, a través del Tribunal Supremo Electoral, persistieron elementos que denotan que este gasto tampoco fue eficiente, puesto que actualmente el país está inmerso en una crisis político - electoral, en parte desencadenada por la falta de transparencia y debilidad institucional persistente en la gestión de recursos y procesos públicos.

En el presente documento se brindan los hallazgos más relevantes en cuanto al seguimiento y monitoreo al gasto público en el proceso electoral del año 2017.

---

1. La Gaceta (09 de septiembre de 2014). Decreto No. 364-2013, Núm. 335,27. <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/-Dec3642013ReformaLeyElectoral2014.pdf>

## Contexto Socio económico

### ¿Cuántas mejoras socioeconómicas se tendrían en el país si se planificará estratégicamente? ¿Puede ser eficiente el gasto público sin planificación estratégica?

“La eficiencia del gasto público alude a los efectos que éste tiene sobre las condiciones económicas y sociales de los países, y sobre la vida cotidiana de la gente, con relación a los recursos utilizados” (Machado, s.f.) [2].

Tomando como referencia estas apreciaciones, puede señalarse que el gasto público de Honduras no ha sido eficiente en el mejoramiento de indicadores socioeconómicos, según el Instituto Nacional de Estadísticas para el año 2016 las personas en condiciones de pobreza (5, 699,879) representaron un 65.7% de la población total (8, 680,049), de los cuales el 42.5% (3, 686,641) estaba en condiciones de pobreza extrema. Sumado a ello, del total de asalariados en el país, el 71.6% (940,777.46) recibía por debajo de un salario mínimo y el 55.7% estaba en la categoría de subempleo. Para el año 2017, según datos del INE, la mayoría de estos indicadores empeoraron, las personas en condición de pobreza representan el 68.8% (6, 079,082) de la población total, de los cuales el 44.2% (3, 902,122) está en condición de pobreza extrema. Aunado a ello, el subempleo es de 56% y del total de asalariados, el 75.4% (1, 328,697) recibe menos de un salario mínimo. Por tanto, en puntos porcentuales, la pobreza creció en 3.1, la pobreza extrema en 1.7, los asalariados con ingresos inferiores a un salario mínimo en 3.8 y el subempleo en 0.3.

Desde la Administración Gubernamental se han implementado medidas que aparentemente indicarían mejoras socioeconómicas, ejemplo de ello; es la promoción y ejecución de programas de empleo temporales con lo cual el gobierno publicita que ha generado empleos masivos, pero en el fondo no se ha generado empleo, sino subempleo. Otro ejemplo, es la entrega del bono 10,000, lo cual da la percepción de que se ha reducido la pobreza medida mediante el método del ingreso, sin embargo, los beneficiarios de este bono reciben aproximadamente 833 lempiras mensuales (suponiendo que se les entregue en los 12 meses del año), y considerando el efecto inflación ese valor se reduce significativamente (el lempira de hoy tiene un poder de compra de solo 34 centavos de Lempira comparado a L 1.00 del año base 2000, del Índice de Precios al Consumidor), es decir que en términos reales ese valor oscila en 283 lempiras mensuales, cantidad minúscula para satisfacer necesidades básicas (alimentación, salud, educación, vestuario, etc.). Por tanto, la adopción de medidas cortoplacistas y populistas no son la salida óptima de la precariedad socioeconómica del país [3].

El panorama anterior demuestra que el gasto público durante el ejercicio fiscal 2017, no ha sido eficiente, puesto que lejos de disminuir las precarias condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población, más bien las ha incrementado. Asimismo, cabe señalar que por el lado de las fuentes de financiamiento de estos gastos, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento de los mismos (siendo el impuesto sobre ventas el que mayor recursos genera, denotando la regresividad del sistema impositivo hondureño; el que menos tiene es el que más paga, en relación con sus ingresos).

### ¿Qué acciones se realizan para revertir la situación real de las y los hondureños?

El Gobierno ha promovido la ejecución de programas y proyectos en el marco de la Plataforma “Vida Mejor” para el área social, que tiene la finalidad de reducir la pobreza, generar empleos y estimular el desarrollo humano, entre otros. Sin embargo, los indicadores anteriores muestran que las condiciones socioeconómicas de la población van en detrimento. Aunque se han creado programas de empleos (como el empleo por hora, con chamba vivís mejor, entre otros), estos han sido un detonante en el incremento del subempleo invisible y al incremento de la distribución desigual de los ingresos.

La población cada día tiene menor poder adquisitivo de bienes y servicios (alimentos, vestimenta, transporte, vivienda, salud y educación, entre otros), debido a las políticas públicas económicas y sociales, lo que, a su vez impide el ascenso social y/o reducción de la pobreza.

Por tanto, los objetivos establecidos en la Visión de País y Plan de Nación se vuelven “utópicos” cuando

2. Machado, R. (s.f.). ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo.

3. FOSDEH (Septiembre, 2017), Seguimiento y monitoreo al gasto público en el proceso electoral 2017. <http://www.fosdeh.com/2017/10/seguimiento-monitoreo-al-gasto-publico-en-el-proceso-electoral-2017/>

prevalecen planes de gobierno con visión asistencialista y de imagen política. A estos indicadores se suma, el deterioro de los bienes públicos, como la salud y la educación, y la deficiente prestación de servicios básicos y altas tarifas (en energía y agua potable), para la población afectando en mayor medida a los de menores ingresos.

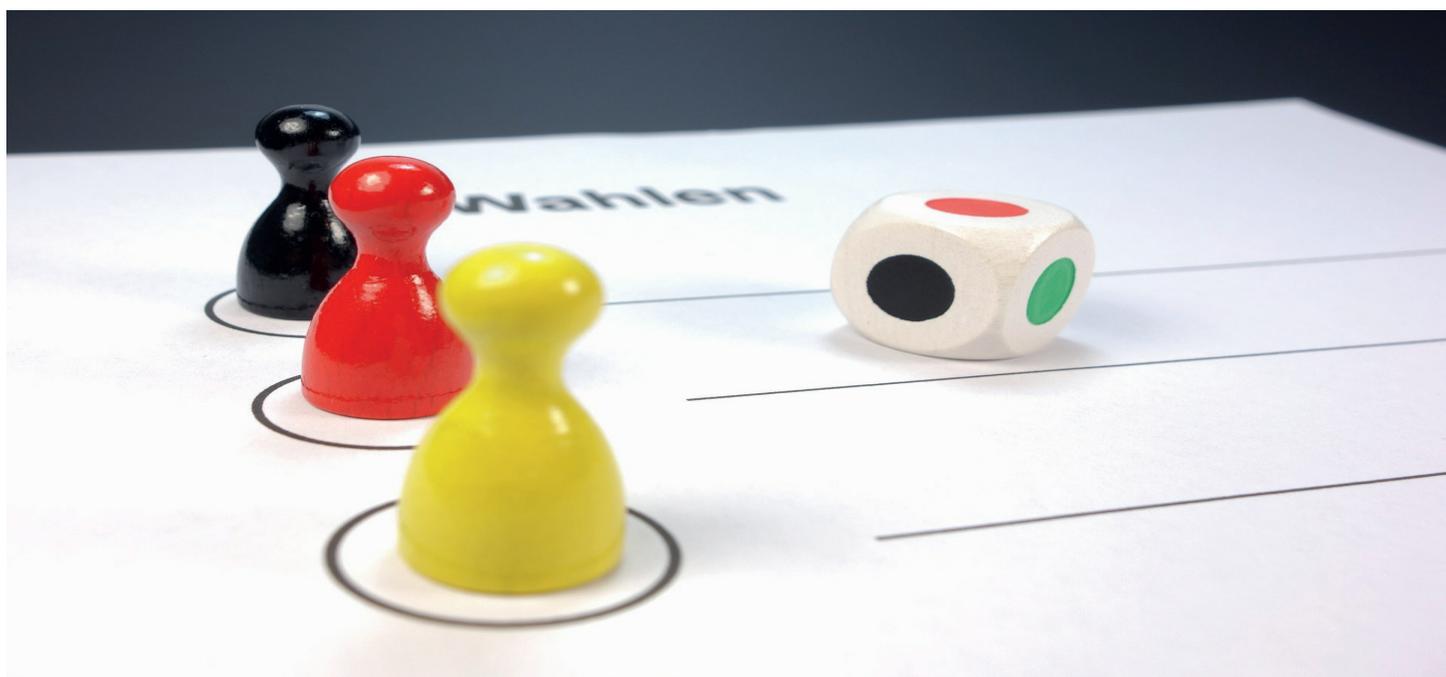
Esta situación representa un alto costo de oportunidad para el país, debido a que los indicadores no muestran mejoría sustancial y el gasto del Estado hondureño es significativo y cada vez mayor. Es decir, los fondos destinados a la plataforma "Vida Mejor" se podrían invertir en sectores o rubros que generen efectos multiplicadores en la economía nacional y el bienestar social, todo lo anterior, sujeto a un plan de desarrollo y a una verdadera evaluación por resultados.

Para el ejercicio 2017 una parte del monto aprobado para los programas de "Vida Mejor" bajo la figura de "inversión social" o "capital humano" y que se incluye en el Programa de Inversión Pública (aspecto que distorsiona e infla el monto de inversión real) ascendió a L 1,654.6 millones. De dicho monto el 85% es financiado con endeudamiento externo y un 15% con fondos nacionales.

En el año 2013, se creó el Fideicomiso del Fondo de Solidaridad y Protección Social mediante Decreto Legislativo No. 278-2013, el cual, también financia programas sociales comprendidos en la Plataforma "Vida Mejor", dentro de las fuentes de financiamiento de dicho fideicomiso se encuentra el diferencial del incremento del Impuesto Sobre Ventas (ISV) que paso del 12% a 15% (3 puntos porcentuales. Utilizando una "política fiscal perversa" se crean cargas tributarias para una campaña proselitista, y favorecer al partido de gobierno en los siguientes procesos electorales. El actual proceso electoral que se inició en el 2014 y continúa en el 2017 sin observar las normativas que determinan prohibiciones sobre los recursos y financiamiento de las campañas políticas.

El Impuesto Sobre la Venta es la principal fuente de ingresos tributarios del Estado, entonces, la población que menos tiene es la que más paga, en relación con sus limitados ingresos, porque se impone al consumo y no al ingreso y/o utilidades (como el Impuesto Sobre la Renta). En este sentido, cabe resaltar, que ese mismo grupo de población que menos tiene, es el que más está aportando al Fideicomiso para una "Vida Mejor" y probablemente a quienes el Gobierno les entrega el Bono Diez mil, Bolsa Solidaria, Eco-fogones, creando la "ilusión" en la ciudadanía que se les está compensando de alguna manera sus condiciones socioeconómicas carentes provocadas por políticas públicas con tinte político y sin destino al bienestar social. Donde se puede decir puntualmente, los pobres financian a los pobres, pero a favor de la campaña populista del gobierno actual.

A noviembre de 2017, el Fideicomiso de Fondo de Solidaridad y Protección Social, de un monto de presupuesto vigente de 4,500. 0 millones de lempiras, ejecutó el 87% (L 3,915. 0 millones) de sus recursos.



## Bases para una campaña electoral, por medio del gasto tributario.

Todo apuntó a una campaña política continua electoral y una pretensión de la administración gubernamental en proyectar una imagen favorable ante la población para o con el objetivo de reforzar la búsqueda o legitimación popular de la reelección. Un ejemplo a considerar, es lo contenido en la Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones -Decreto No. 86-2013 de fecha 21 de mayo de 2013-, donde se especifica *"que tengan deudas pendientes con el Estado por concepto de impuestos, tasas, permisos, licencias, servicios públicos, multas recargos o cualquier otro concepto de obligación financiera con el Estado ya sea ésta pasada, presente o futura, podrán acoger..." al programa (Artículo No 1) y se "...podrán pactar con el Gobierno, el pago de la deuda exigible a favor del Estado, mediante publicidad en la forma en que se establezca exclusivamente con el Presidente de la República o a quien éste delegue.."* (Artículo No 2)

### ¿Cuánto deja de percibir el Estado por la implementación de esta Ley?

Cuando los montos que pueden ser utilizados para inversión en educación y salud, se aplican a publicidad y propaganda desde julio del 2013. Esas cifras no son públicas, no sabemos a cuánto asciende el gasto tributario, lo que sí es público es la constante propaganda del gobierno en diversos medios de comunicación de su "excelente" labor. Entiéndase, que el gasto tributario son esos recursos (impuestos) que se dejan de percibir por obtener un beneficio mayor, bajo una estrategia de desarrollo claro. Sin embargo, canjear los impuestos por publicidad, es más, una medida de campaña.

Otro elemento que afianza la concentración de publicidad al Presidente de la República, es lo contenido en el Artículo No 215 de las Disposiciones Generales del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República 2017, artículo 214 en las Disposiciones Generales del Presupuesto propuestas para 2018 (2016 Artículo No. 211 y en el año 2015 Artículo No. 213), que expresa que los recursos destinados a publicidad se centralizarán en el Presupuesto de la Presidencia de la República, y que además solamente este ente está autorizado para ejecutar y aumentar dicho renglón presupuestario.

Para el año 2017 el presupuesto asignado para publicidad y propaganda (en teoría, es publicidad para asuntos correspondientes al cumplimiento de propósitos de instituciones públicas) fue de L 32.2 millones y se amplió a L 83.4 millones (representando un 159% de incremento al monto inicial).

Situaciones que no contrastan con una campaña electoral limpia, ya que en el año 2016 mediante el Decreto Legislativo No. 137-2016 se crea la **Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos**, cuyos principios rectores son la transparencia, equidad, legalidad, imparcialidad, objetividad contable, rendición de cuentas y máxima publicidad en el marco de las funciones electorales. El Artículo No. 30 de esta ley, especifica que "durante el periodo de propaganda y hasta la conclusión de la jornada electoral, se debe suspender las campañas de promoción del Gobierno Central y gobiernos locales, especialmente la establecida bajo el marco de la Ley del Programa Voluntario de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones, Decreto No 86-2013".

Lo expresado en la Ley anterior, tuvo aparente acatamiento en la Presidencia de la República hasta el 24 de agosto de 2017, cuando se emitió un comunicado, donde ordena a las instituciones públicas suspender toda la publicidad a partir del 28 de agosto [4].

En síntesis, son varios los elementos que indican que durante la gestión gubernamental actual, prevalecen fines electorales, Y el indicio que consolida lo anterior, es el comportamiento del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República 2017.

### Entonces, ¿El Presupuesto General de la República 2017 es electoral, o sólo está mal manejado?

El FOSDEH señaló en diciembre del año 2016 sobre el Presupuesto de la República 2017 que contiene fines electorales, y el mismo no está sujeto a una estrategia de planificación para el desarrollo del país. Denota la improvisación en la formulación e implementación, al observar las modificaciones presupuestarias, sobre todo

4. <http://www.presidencia.gob.hn/index.php/blocks/comunicados/2806-comunicado-sobre-la-ley-de-financiamiento-transparencia-y-fiscalizacion-a-partidos-politicos-y-candidatos>

en la ejecución de algunas instituciones y la baja actuación en los gastos, en otras, lo cual no abona a resolver las verdaderas necesidades del país.

En el presupuesto aprobado de la Administración Central para el año 2017 el monto asignado fue de L 130,499.5 millones y al 31 de diciembre del presente año se amplió en L 136,585.5 millones (mostrando un incremento de 6,086.0). En esta línea, de un total de 71 instituciones de la Administración Central; 62 han sufrido modificaciones a sus presupuestos (50 instituciones presentan incrementos y a 12 se les redujo el presupuesto). En el siguiente cuadro se muestran las instituciones con mayores niveles de incrementos presupuestarios.

**Cuadro 1. Modificaciones presupuestarias (Incrementos)**  
**Datos Actualizados al 31 de diciembre de 2017**  
**(Valores en millones de lempiras)**

Descripción de la Institución	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Modificaciones	Ejecución Presupuestaria
Deuda Pública	28,726.60	30,239.00	1,512.40	92.10%
Tribunal Supremo Electoral	204.6	1,249.00	1,044.40	100.00%
Secretaría de Defensa	6,997.70	7,867.80	870.10	99.70%
Presidencia de la República	916.1	1,841.50	925.40	99.8%
Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social	2,024.90	2,580.80	555.90	93.20%

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Plataforma de Inteligencia de Negocios, SEFIN

Estas instituciones representan el 81% del incremento total del Presupuesto, este panorama nos muestra que el Presupuesto 2017 se orientó prioritariamente a fines electorales y planes gubernamentales aislados de una planificación estratégica. Un aspecto que cabe resaltar es el incremento excesivo de presupuesto a la Secretaría de Defensa, en meses anteriores el comportamiento presupuestario de esta institución, no tenía tal magnitud, sin embargo, los hechos ocurridos post celebración de las elecciones generales 2017, representan una variable explicativa de dichos incrementos presupuestarios.

**Cuadro 2. Modificaciones presupuestarias (Disminuciones)**  
**Datos Actualizados al 31 de diciembre de 2017**  
**(Valores en millones de lempiras)**

Descripción de la Institución	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Modificaciones	% Ejec
Secretaría de la Presidencia	707.8	694.5	-13.3	98.81
Gabinete de Infraestructura Productiva	9.5	9.3	-0.2	97.54
Secretaría de Seguridad	6,276.6	6,239.1	-37.5	94.61
Servicios Financieros de la Administración Central	10,047.0	8,625.7	-1,421.3	90.26
Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos	7,774.9	7,252.6	-52.2	89.53
Comisión Nacional de Telecomunicaciones	345.4	337.4	-8.0	89.41
Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas	354.3	318.4	-35.8	85.70
Gabinete de Desarrollo Económico	20.0	19.9	0.1	82.49
Gabinete de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	9.0	8.4	-0.6	81.41
Secretaría de Finanzas	285.8	2,581.7	-276.0	72.66
Servicio de Administración de Rentas	941.0	901.8	-39.2	70.55
Gabinete de Defensa y Seguridad	10.0	1.4	-8.6	0.00

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Plataforma de Inteligencia de Negocios, SEFIN

Por un lado, hay instituciones con incrementos presupuestarios y por otra parte, instituciones con disminuciones presupuestarias. Ante este panorama crece la incertidumbre sobre el quehacer tanto de las instituciones con incrementos presupuestarios, como aquellas a quienes se les disminuyen los recursos, puesto que con estas prácticas se refleja una débil articulación entre planificación de país y planificación institucional, falta de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el ciclo presupuestario, indisciplina e

irresponsabilidad presupuestaria y la evidente prioridad a eventos temporales no planificados adecuadamente; ejemplo: los procesos electorales; el excesivo incremento presupuestario al Tribunal Supremo Electoral, denota que las elecciones primarias y generales 2017 no estaban debidamente planificadas en el presupuesto, de hecho según datos de SEFIN, los procesos electorales en Honduras (considerando datos desde 2008) no se planifican presupuestariamente, lo alarmante de esta situación es el costo que paga la ciudadanía por el mal hábito de la improvisación presupuestaria, que da apertura a contrataciones directas sin procesos de competencia técnica y de costos, puesto que si bien es cierto que el desarrollo de procesos electorales son necesarios, también es cierto que la capacidad financiera del país es limitada y existen compromisos sociales prioritarios (salud, educación, infraestructura, entre otros).

En este sentido, hay que tener presente que la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana involucra dos actores fundamentales: Gobierno y Ciudadanía; para el primer actor es un deber informar a los ciudadanos en tiempo y forma sobre la gestión y manejo de recursos públicos y para el segundo actor es un derecho demandar y recibir tal información, todo ello en pro de políticas públicas democráticas.

**Cuadro 3: Instituciones con Niveles Mínimos de Ejecución Presupuestaria**  
**Actualizado al 31 de diciembre de 2017**  
**Valores en millones de lempiras**

Descripción de la Institución	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Ejecución Presupuestaria	% Ejec
Agencia de Regulación Sanitaria*	0	58.6	33.8	57.68
Comisión Reguladora de Energía Eléctrica	47.5	47.5	17.1	35.9
Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada	257.9	284.7	69.2	24.31
Gabinete de Defensa y Seguridad	10	1.4	0	0

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Plataforma de Inteligencia de Negocios, SEFIN

\*Esta institución no tenía asignación presupuestaria cuando se aprobó el Presupuesto en el Congreso Nacional, ahora tiene 58.6 millones de los cuales solamente ha ejecutado el 57.68%

Estas instituciones no han ejecutado ni la mitad de su presupuesto, prácticamente sus recursos asignados están dormidos, cuando probablemente hay instituciones a las que les falta presupuesto para cumplir eficientemente sus funciones o que por las demandas ciudadanas necesitan más apoyo presupuestario (salud pública, es un ejemplo de ello).

En el caso del Gabinete de Defensa y Seguridad, tiene 0% de ejecución presupuestaria, y también presenta una disminución a su presupuesto aprobado de un 86%, en este sentido, se plantean algunos elementos que podrían explicar tal comportamiento; 1) la existencia de este organismo no es necesaria, no aporta ningún beneficio al país, 2) puede ser una estrategia de reserva de recursos para luego transferirlos a instituciones con mayores niveles de ejecución presupuestaria.

Y en general, estos planteamientos aplicarían para todas las instituciones con niveles bajos en ejecución presupuestaria, y que han sufrido disminuciones a su presupuesto.

Por tanto, es recomendable una evaluación costo-beneficio del quehacer de cada institución pública, pues con ello se determina si conviene o no, mantenerla dentro de la estructura institucional pública.

En síntesis, los vicios en el manejo de la política presupuestaria (improvisación, falta de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, indisciplina, ausencia de sanciones a instituciones que modifican reiteradamente su presupuesto, inexistente evaluación por resultados a las instituciones públicas) impactan negativamente en la calidad de vida de la mayoría de la población, y por ende en el desarrollo del país.

### En términos generales... ¿En qué se gasta el presupuesto de la república?

Sueldos y salarios junto a servicio de deuda pública, consumen la mayor parte de recursos presupuestarios, 43,009.80 y 27,946.30 millones de lempiras respectivamente. La cuenta bienes capitalizables, que es el referente a inversión por parte de las instituciones públicas (aquí se ubican elementos como construcciones, reparaciones, mantenimiento de edificaciones; como por ejemplo: escuelas, colegios, hospitales, etc., así como compra de maquinaria y equipo de oficina) ejecutó 10,642.90 millones de lempiras. Por tanto, el enfoque prioritario del presupuesto público es el gasto corriente no la inversión.

**Cuadro 4: Ejecución Presupuestaria por Grupo de Gasto (Administración Central)**  
**Datos actualizados al 31 de diciembre de 2017**  
**Valores en millones de lempiras**

Nombre	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	Ejecución	% Ejec
Servicios Personales	43,100.20	43,474.10	43,009.80	98.93
Servicios no Personales	5,598.60	6,655.10	5,811.20	87.32
Materiales y Suministros	3,821.10	4,474.20	4,252.90	95.05
Bienes Capitalizables	10,792.40	12,188.40	10,642.90	87.32
Transferencias y Donaciones	20,841.00	22,116.70	20,967.30	94.80
Activos Financieros	9,157.00	9,862.10	9,386.90	95.18
Servicio de la Deuda Publica	28,633.40	30,149.70	27,946.70	92.69
Otros Gastos	8,555.90	7,665.00	7,249.10	94.57
<b>Total</b>	<b>130,499.40</b>	<b>136,585.40</b>	<b>129,266.80</b>	<b>94.64</b>

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Plataforma de Inteligencia de Negocios de SEFIN

En conclusión, este comportamiento denota la falta de metas concretas al formular, aprobar y ejecutar los recursos públicos. Se tiene al Presupuesto como un instrumento en donde se plasman intenciones de planes de gobierno, no de un plan de país, lo cual es un mecanismo nocivo al desarrollo cuando las intenciones de un Gobierno son populistas y enfocadas en dar una buena imagen política.

En esta línea, existen señales, como se mencionó anteriormente en este documento [5] que evidencian que el presupuesto 2017, no solamente está financiando los procesos electorales propiamente, sino que además discrecionalmente se están utilizando recursos públicos para financiar parte de una campaña de imagen del actual presidente (comportamiento presupuestario de la Presidencia de la República, lo contenido en la Ley de Rescate, Promoción y Fomento del Sector de las Comunicaciones -Decreto No. 86-2013 de fecha 21 de mayo de 2013 sobre el canje de publicidad por crédito fiscal, concentración de publicidad por parte del ejecutivo; expresado en las disposiciones generales del presupuesto, la repentina entrega de títulos de propiedad, a través del Instituto de Propiedad, quien inicialmente tenía un presupuesto asignado de L 3 millones y se le incrementó a L 13 millones, demostrando de tal forma que estas acciones gubernamentales no estaban planificadas en el presupuesto inicialmente aprobado).

A continuación se describe de manera más detallada, el comportamiento presupuestario de las instituciones directa e indirectamente vinculadas con el proceso electoral 2017, enfatizando en el Tribunal Supremo Electoral, ente público que administra los procesos electorales en el país [6].

### **Comportamiento del Presupuesto del Tribunal Supremo Electoral en procesos electorales**

Históricamente Honduras ha sufrido una ausencia de planificación presupuestaria en los procesos electorales, lo que desemboca en indisciplina del manejo idóneo de los recursos públicos, de forma tal que en los ejercicios fiscales se realizan reiteradas modificaciones presupuestarias [7].

En el año 2012 cuando se celebraron las elecciones primarias, se registraron incrementos presupuestarios en más de 900%, en el 2013 para las elecciones generales, se realizó un incremento del 46%. Este comportamiento presentado en el proceso electoral anterior fue replicado en el proceso electoral actual, dado que en 2016 hubo modificaciones presupuestarias por encima del 200% y en lo que va del 2017 las modificaciones representan un 461%.

En el año 2012 cuando se celebraron las elecciones primarias, se registraron incrementos presupuestarios en más de 900%, en el 2013 para las elecciones generales, se realizó un incremento del 46%. Este comportamiento presentado en el proceso electoral anterior fue replicado en el proceso electoral actual, dado que en 2016 hubo modificaciones presupuestarias por encima del 200% y en lo que va del 2017 las modificaciones representan un 461%.

5. FOSDEH (Septiembre, 2017). Seguimiento y monitoreo al gasto público en procesos electorales 2017. <http://www.fosdeh.com/2017/10/seguimiento-monitoreo-al-gasto-publico-en-el-proceso-electoral-2017/>

6. Tribunal Supremo Electoral, Misión. [http://www.tse.hn/WEB/institucion/Mision\\_y\\_Vision.html](http://www.tse.hn/WEB/institucion/Mision_y_Vision.html)

7. FOSDEH (noviembre 2017). Pronunciamiento de FOSDEH. <https://www.facebook.com/fosdeh/photos/a.408247042667079.1073741828.408242932667490/907620879396357/?type=3&theater>

En valores absolutos, el proceso electoral anterior le costó al Estado más de L 1,600 millones. Mientras que el costo del actual proceso electoral supera los L 2,100 millones (sin incluir gastos paralelos de otras instituciones como el Registro Nacional de la Personas, Secretaría de Seguridad y Defensa, entre otras). Por tanto, se esperaría que el nivel de inversión en logística, contrataciones de personal y de empresas, materiales y suministros, entre otros, fuese superior al proceso anterior, mejorando la capacidad instalada del TSE.

El presupuesto para proceso electoral actual sufrió un crecimiento del 28.6% respecto del anterior, este nivel de inversión en el TSE debería ser proporcional a la eficiencia del mismo, lo cual no se ha logrado alcanzar en el actual proceso, generando un nivel de incertidumbre y desconfianza que no abona a la paz y tranquilidad de las y los hondureños, ni a la democracia.

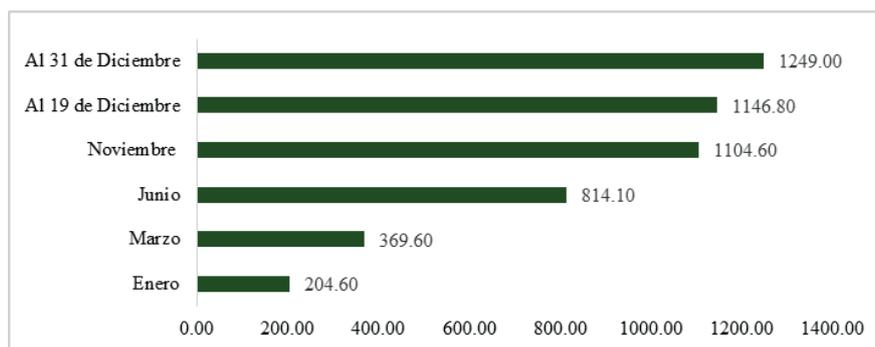
**Cuadro 5: Presupuesto del Tribunal Supremo Electoral**  
Valores en millones de lempiras

Año	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	% Modificación Presupuestaria	Presupuesto Ejecutado	%Ejecución	Observaciones
2006	77.0	92.6	20.5%	92.5	99.9	
2007	55.4	56.0	1.2%	56.0	100.0	
2008	56.9	325.8	472.9%	325.8	100.0	Elecciones Primarias
2009	211.0	540.7	156.2%	535.1	99.0	Elecciones Generales
2010	105.8	135.6	28.2%	135.0	99.5	
2011	59.7	80.5	34.9%	80.5	100.0	
2012	58.1	605.4	942.8%	605.4	100.0	Elecciones Primarias
2013	591.9	863.9	46.0%	863.9	100.0	Elecciones Generales
2014	208.8	207.0	-0.9%	205.7	99.4	
2015	90.2	152.0	68.5%	152.0	100.0	
2016	230.3	715.1	210.5%	715.1	100.0	
2017*	204.6	1,249.0	511.0%	1,249.0	100.0	Elecciones Primarias y Generales

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos del Portal de Transparencia del Tribunal Supremo Electoral  
\* Datos actualizados al 31 de diciembre de 2017

Recalcando en las modificaciones presupuestarias realizadas al TSE, durante el ejercicio 2017 el presupuesto de este ente se ha modificado en cinco ocasiones.

**Grafico 1: Incrementos Presupuestarios al Tribunal Supremo Electoral 2017**  
Actualizado al 31 de diciembre de 2017  
Valores en millones de lempiras



Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Plataforma de Inteligencia de Negocios, SEFIN

## Trasferencias Mensuales al Tribunal Supremo Electoral

### Elecciones Primarias

Las transferencias presupuestarias recibidas por parte del Tribunal Supremo Electoral para celebrar las elecciones primarias comenzaron desde julio 2016 y finalizaron en febrero 2017. Según los datos del TSE las transferencias recibidas para el proceso electoral primario ascendieron a L 403.3 millones. Sin embargo, hay que considerar que el costo de las elecciones primarias es aún más alto, puesto que aquí no se incluye la deuda política a honrar y tampoco el gasto realizado por otras instituciones vinculadas al proceso electoral, tanto de manera directa como indirecta (Registro Nacional de las Personas, Presidencia de la República, la partida de publicidad y propaganda del presupuesto general, etc.).

El valor transferido al TSE para elecciones primarias 2017 supera el presupuesto aprobado de varias instituciones públicas; entre ellas: El Cuerpo de Bomberos (L 308.6 millones), Tribunal Superior de Cuentas (L 306.0 millones), Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (L 354.3 millones), Comisionado Nacional de Derechos Humanos (L 78.5 millones), Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (L 87.9 millones), entre otras.

Considerando que el padrón electoral para el proceso primario fue de 5,795,264 y solamente se tuvo una participación de 43.85% (2,541, 223) a nivel nacional, y tomando como referencia el gasto electoral solamente del TSE el valor de cada voto en las elecciones primarios oscila alrededor de L 159. 0

**Cuadro 6: Trasferencias al TSE para elecciones primarias 2017**  
Valores en millones de lempiras

Mes/Año	Monto Transferido
Julio 2016	98.6
Agosto 2016	35.7
Septiembre 2016	59.8
Octubre 2016	2.2
Noviembre 2016	10.0
Enero 2017	89.5
Febrero 2017	107.5
<b>Total</b>	<b>403.3</b>

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos del Portal de Transparencia del Tribunal Supremo Electoral

### Y para las elecciones generales 2017 ¿Cuánto se ha transferido al TSE?

Para el proceso electoral general se ha transferido al Tribunal Supremo Electoral un monto de L 496.9 millones, esto sin sumar lo transferido en el mes de octubre, noviembre y lo que va de diciembre, puesto que los datos para estos meses, aun no se publican en el Portal de Transparencia del TSE. Por tanto, las transferencias para elecciones generales serán superior al monto anteriormente señalado.

**Cuadro 7: Trasferencias al TSE para las elecciones generales 2017**  
Valores en millones de lempiras

Mes	Monto Ejecutado
Marzo	53.1
Junio	123.0
Agosto	150.1
Septiembre	170.7
<b>Total</b>	<b>496.9</b>

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos del Portal de Transparencia del Tribunal Supremo Electoral

En términos generales, el proceso electoral 2017 nos ha costado L 900.2 millones (contabilizados hasta septiembre 2017), pero sin incluir el gasto a realizarse en los tres últimos meses del año, la deuda política, los gastos del Registro Nacional de las Personas (vinculados con el proceso electoral) y los gastos de otras

instituciones, discrecional e indebidamente utilizados en campañas políticas. Reiteramos en este sentido, la urgencia de una cultura abierta a la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en el manejo de recursos públicos.

## Comportamiento del Presupuesto del Registro Nacional de las Personas en procesos electorales

En términos generales, el mayor incremento presupuestario (87%) al Registro Nacional de las Personas, se presenta en el ejercicio fiscal 2017, comparando este valor con los incrementos presupuestarios en periodos electorales anteriores, es una cantidad considerable. Sin embargo, la celebración de elecciones primarias y generales en un mismo año, pudo influir en tal tendencia. Aunque no se conoce exactamente la cantidad de recursos asignados al Registro Nacional de las Personas para el proceso electoral propiamente. Cabe resaltar, que esta institución juega un papel relevante en los procesos electorales, puesto que según el artículo 2 de la Ley del Registro Nacional de las Personas corresponde a este ente proporcionar permanentemente al Tribunal Supremo Electoral (TSE), sin costo, toda la información necesaria, para que éste elabore el Censo Nacional Electoral [8]

**Cuadro 8: Presupuesto del Registro Nacional de las Personas**  
Valores en millones de lempiras

Año	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	% Modificación Presupuestaria	Ejecutado	% Ejec.	Observaciones
2007	186.90	233.8	25.10	233.7	99.99	
2008	210.00	249.0	18.50	248.7	99.91	Elecciones Primarias
2009	354.50	425.5	20.00	425.3	99.94	Elecciones Generales
2011	296.0	377.2	27.40	377.2	99.99	
2010	296.0	338.7	14.4	337.4	99.63	
2012	324.1	575.1	77.50	574.4	99.88	Elecciones Primarias
2013	499.8	666.4	33.40	666.4	99.99	Elecciones Generales
2014	364.5	424.2	16.40	424.1	99.99	
2015	392.0	485.5	23.90	485.5	99.99	
2016	679.4	733.5	8.00	508.9	69.37	
2017*	459.1	859.0	87%	847.5	98.66	Elecciones Primarias y Generales

Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Plataforma de Inteligencia de Negocios, SEFIN  
\* Actualizado al 31 de diciembre de 2017

## Comportamiento del Presupuesto de la Presidencia de la República en procesos electorales... "Entre incógnitas"

El Presupuesto de la Presidencia de la República durante el periodo 2006-2013, en promedio osciló alrededor de L 616.0 millones. Sin embargo, para el periodo 2014-2017, en promedio el presupuesto de la Presidencia de la República ronda L 1,475.65 millones.

Al comparar el presupuesto vigente para el año 2013 respecto del presupuesto vigente del año 2014 existe un incremento presupuestario de 58%. Se denota también, que los años 2016 y 2017, esta institución presenta los incrementos presupuestarios más elevados en relación a años anteriores, asimismo, la ejecución presupuestaria ha sido acelerada, especialmente durante el ejercicio fiscal 2017.

8. Ley Registro Nacional de las Personas. Artículo 2. [http://www.rnp.hn/wp-content/uploads/2011/02/ley\\_del\\_rnp.pdf](http://www.rnp.hn/wp-content/uploads/2011/02/ley_del_rnp.pdf)

**Cuadro 9: Presupuesto la Presidencia de la República**  
Valores en millones de lempiras

Año	Presupuesto Aprobado	Presupuesto Vigente	% Modificación	Presupuesto Ejecutado	%Ejecución	Observaciones
2006	261.0	341.9	31	340.5	99.6	
2007	297.5	510.2	71	509.3	99.8	
2008	313.1	514.5	64	514.5	100.0	Elecciones Primarias
2009	685.4	679.5	-1	546.2	80.3	Elecciones Generales
2010	685.4	686.8	0.2	680.6	99.1	
2011	685.4	705.7	3	706.0	100.0	
2012	666.7	741.7	11	735.4	99.2	Elecciones Primarias
2013	700.1	750.1	7	750.1	100.0	Elecciones Generales
2014	938.0	1,184.1	26	1,170.9	98.9	
2015	916.0	1,232.7	35	1,230.5	99.8	
2016	990.1	1,682.0	70	1,662.9	98.9	
2017*	916.1	1,841.5	101%	1,838.3	99.83%	Elecciones Generales y Primarias

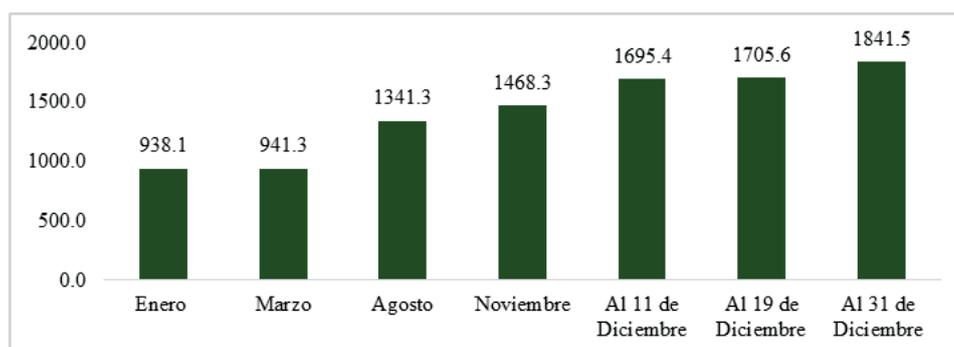
Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos del Portal de la Presidencia de la República

\* Actualizado al 31 de diciembre de 2017

Haciendo énfasis al ejercicio fiscal actual, alarma el comportamiento presupuestario (incrementos presupuestarios reiterados) de un ente que sus atribuciones no van más allá de lo administrativo. En lo que va del año, se le ha aumentado el presupuesto en cinco ocasiones.

En este sentido, tal y como FOSDEH ha venido señalando, estamos frente a una campaña de imagen del Presidente de la República, utilizando entes y recursos públicos.

**Incrementos Presupuestarios a la Presidencia de la República 2017**  
Actualizado al 31 de diciembre de 2017  
Valores en millones de lempiras



Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos del Portal de la Presidencia de la República

Otro elemento que afianza estas apreciaciones, es el comportamiento de la cuenta publicidad y propaganda en el Presupuesto de la República, la cual paso de tener un presupuesto de L 32 millones a L 83 millones [9], representando un incremento de 159%, a septiembre de 2017 se ha ejecutado el 77% (L 64.5 millones) de recursos vigentes para este rubro. Cabe señalar que la autoridad establecida para hacer aumentos al renglón presupuestario de publicidad y propaganda es el Presidente de la República, asimismo, los recursos a este rubro se centraran en el Presupuesto de la Presidencia de la República, y así lo establece el Artículo No. 215 de las Disposiciones Generales del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la República 2017 (Artículo No. 211 en el

año 2016 y en el año 2015 el Artículo No. 213). Cabe resaltar que las Disposiciones Generales del Presupuesto propuestas para 2018, ratifican este mandato en su artículo 214.

Otro asunto a señalar, en la línea de publicidad, es la utilización de páginas web de algunas instituciones públicas para informar acerca de sus campañas políticas, por ejemplo, el uso de la página web del Congreso Nacional por parte del presidente de dicho ente y también candidato a diputado en las pasadas elecciones del 26 de noviembre de 2017, para fines particulares [10].

Siguiendo la línea de publicidad y propaganda, la Unión Europea realizó, entre el 27 de octubre y el 20 de noviembre; final del periodo de la campaña electoral, un análisis cuantitativo y cualitativo sobre la cobertura mediática a los actores políticos del proceso electoral [11].

### La muestra del monitoreo incluyó:

#### 4 cadenas de televisión:

Privadas: Canal 5; HCH; UNE TV

Publica: Televisión Nacional de Honduras (TNH)

#### 2 emisoras de radio privadas:

HNR

Radio Globo

#### 4 diarios privados de distribución nacional:

El Herald

La Prensa

La Tribuna

El País

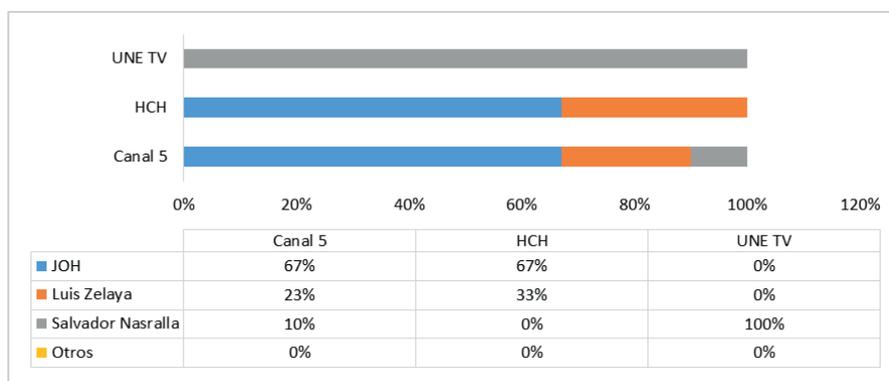
A continuación se brindan algunos de los hallazgos del informe:

**Cuadro 10: Distribución propaganda pagada de los candidatos presidenciales en los medios (Octubre 27- Noviembre 20)**

Candidatos Presidenciales	Partido	Diarios	Televisoras	Radios	%
Juan Orlando Hernández	Partido Nacional	84%	45%	64%	64%
Luis Zelaya	Partido Liberal	9%	18%	23%	17%
Salvador Nasralla	Alianza de Oposición	6%	37%	3%	15%
Otros		1%	0%	10%	4%
Total		100%	100%	100%	100%

Fuente: Misión de Observación Electoral, Unión Europea

**Gráfico 3: Distribución de propaganda pagada de los candidatos presidenciales en televisoras**

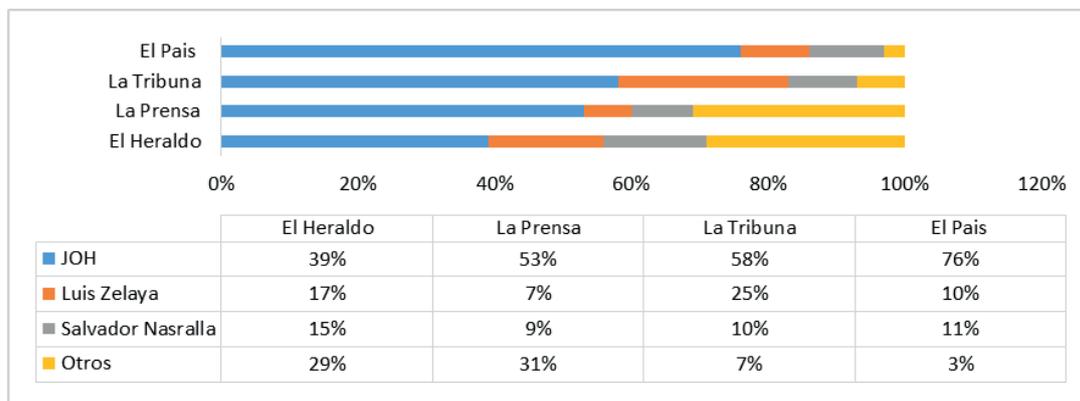


Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Misión de Observación Electoral, Unión Europea

10. <http://congresonacional.hn/index.php/2017/10/16/vamos-a-dar-la-cachimbeada-del-siglo-mauricio-oliva-en-aldeas-de-namasigue-choluteca/>  
<http://congresonacional.hn/index.php/2017/10/16/las-elecciones-son-como-el-naipe-cada-uno-se-mata-por-su-propia-mano-mauricio-oliva/>  
<http://congresonacional.hn/index.php/2017/10/16/cuando-uno-no-tiene-ideas-tira-cieno-y-piedras-mauricio-oliva/>  
<http://congresonacional.hn/index.php/2017/10/16/cuando-uno-no-tiene-ideas-tira-cieno-y-piedras-mauricio-oliva/>

11. Unión Europea. Misión de observación electoral (2017). Monitoreo y análisis de los medios de comunicación - moe ue honduras 2017

## Gráfico 4: Distribución de propaganda pagada de los candidatos presidenciales en los diarios



Fuente: Elaborado por FOSDEH, con datos de la Misión de Observación Electoral, Unión Europea

“La MOE-UE observó, tanto en la calle como en los medios de comunicación, un claro predominio de la campaña del Partido Nacional (PNH). A gran distancia del Partido Liberal (PLH) y la Alianza de Oposición, revelador de una marcada desigualdad de recursos. La MOE - UE observó además, con bastante frecuencia, una cierta confusión entre Gobierno y Partido Nacional en la distribución de bienes o beneficios en el marco de programas sociales del Estado” [12].

### Reflexiones Finales

Recapitulando, por la magnitud de su impacto en el desarrollo, la política presupuestaria debe estar enmarcada en una estricta planificación estratégica de país, en este sentido, es oportuno retomar el instrumento Visión de País 2010 - 2038 y Plan de Nación 2010- 2022.

Asimismo, siendo el Presupuesto de la República un elemento que impacta en las condiciones socioeconómicas de la población, ya sea de manera positiva o negativa es importante el involucramiento de todos y todas en el ciclo presupuestario, por tanto, se vuelve indispensable el fortalecimiento de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en dicho ciclo; acciones que corresponden tanto al Gobierno (tiene el deber de informar sobre la asignación y manejo de recursos públicos) como a la ciudadanía (tiene derecho a conocer el manejo de la política presupuestaria). También es urgente una evaluación exhaustiva a las funciones de las instituciones públicas y su aporte en el desarrollo del país, rol que debe ser asumido con firmeza por la Secretaria de Coordinación General del Gobierno con el propósito de fortalecer la institucionalidad del Estado. En esta línea, también se debe poner énfasis en la transparencia en el uso de recursos y entes públicos, puesto que durante el ejercicio fiscal 2017, la dinámica presupuestaria se enmarcó en la discrecionalidad e indisciplina, especialmente en la ejecución de recursos presupuestarios.

Finalmente se hace hincapié, en que los procesos electorales deben ser planificados de una manera estricta y responsable, puesto que históricamente estos procesos se han manejado en un completo desorden presupuestario. Lo delicado de estas prácticas es lo que se deja de hacer con los recursos que se le transfiere al Tribunal Supremo Electoral, consecuente de no haber previsto estratégicamente el desarrollo de tal proceso.

Si bien es cierto que los procesos electorales son parte de la democracia, no son la democracia completa. Propiciar condiciones que reduzcan la pobreza, la desigualdad, el desempleo y subempleo, también es democracia. Por tanto, el Presupuesto de la República debe ser un instrumento democrático en todos los aspectos, no solamente centrar este elemento en el desarrollo de procesos electorales.

**“En un país con escasez de recursos y necesidades ilimitadas, cada lempira cuenta”**

Descargable: [bit.ly/2fjTMcV](http://bit.ly/2fjTMcV)



**SEGUIMIENTO Y MONITOREO al gasto público en el proceso electoral 2017**

**OBSERVACION 26**  
**FOSDEH**  
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

www.fosdeh.net  
@fosdeh  
@fosdeh  
fosdeh

Se acredita la autoría total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.  
© FOSDEH

Agosto 2017

**Contenido**

Presupuesto y planificación para el desarrollo, sin perder el rumbo por las elecciones	2
¿Cuál es la situación real de las y los hondureños?	2
¿Qué acciones se realizan para revertir la situación real de las y los hondureños?	3
¿Se creó las bases de recursos para una campaña electoral?	4
¿El Presupuesto General de la República 2017 es electoral, o solo está mal manejado?	5
Tribunal Supremo Electoral; líder en incrementos presupuestario.	6
Egresos en la Presidencia de la República; falta de planificación o despilfarro de recursos para una campaña electoral.	7



**SEGUIMIENTO Y MONITOREO al gasto público en el proceso electoral 2017**

**OBSERVACION 26**  
**FOSDEH**  
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

www.fosdeh.net  
@fosdeh  
@fosdeh  
fosdeh

Se acredita la autoría total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente.  
© FOSDEH

Noviembre 2017

**Contenido**

Introducción	2
Presupuesto de la República. Un Instrumento Antidemocrático	3
En términos generales.. ¿En qué se gasta el Presupuesto de la República?	5
Comportamiento del Presupuesto del Tribunal Supremo Electoral en procesos electorales	6
¿Cuánto nos costó en términos monetarios el proceso electoral primario 2017?	7
Y para las elecciones generales 2017 ¿Cuánto se ha transferido al TSE?	8
Comportamiento del Presupuesto del Registro Nacional de las Personas en procesos electorales	8
Comportamiento del Presupuesto de la Presidencia de la República en procesos electorales.. "Entre incógnitas"	9

Descargable: [bit.ly/2zHabRo](http://bit.ly/2zHabRo)



**FOSDEH**  
Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras