

¿Hay espacios dentro del presupuesto 2017 para atender los derechos de las mujeres?

Análisis de las tendencias y orientaciones de las disposiciones de presupuesto de 2017



¿Hay espacios dentro del presupuesto 2017 para atender los derechos de las mujeres? Análisis de las tendencias y orientaciones de las disposiciones de presupuesto de 2017

Octubre 2016

Director Ejecutivo del CESPAD:

Gustavo Irías

Autor del documento:

Francisco Saravia

Corrección de estilo:

Claudia Mendoza

Las ideas y opiniones expuestas en este documento no reflejan necesariamente la posición de OXFAM y sus organizaciones socias, siendo responsabilidad exclusiva del CESPAD.

Tabla de contenido

1. Introducción	2
2. La concentración del gasto en el presupuesto nacional 2017.....	3
3. El presupuesto para los Gabinetes Sectoriales: crecimiento, competitividad y seguridad antes que gasto social.....	5
4. El peso del gasto en defensa y seguridad en las orientaciones del presupuesto 2017.....	8
5. El pago de deuda: un drenó adicional de los recursos para el gasto social.....	11
6. Recursos cada vez más escasos para el INAM.	13
7. Conclusiones.....	14

1. Introducción

Por segundo año consecutivo, en el marco del Programa de Justicia de Género de OXFAM International, se analizan las tendencias y orientaciones del presupuesto aprobado para el siguiente ejercicio fiscal —en este caso, para 2017—, a fin de entrever los espacios posibles que dentro de él, podría tener el gasto a favor de las mujeres y la atención de sus principales problemas.

Del mismo modo que en el anterior informe, el presente analiza la Ley de Disposiciones Generales del Presupuesto General de la República del año 2017, para hacer una breve descripción y análisis de sus datos más relevantes, en una mirada comparativa en relación con el año 2016. Y a partir de aquí, tratar de derivar como sus principales orientaciones o tendencias incluyen o excluyen las posibilidades de incorporar las demandas de las mujeres en pro de sus derechos.

Dentro de estas demandas sobresalen aquellas que tienen que ver con la atención urgente y decidida al femicidio (por ejemplo, la asignación de fondos a la Unidad de Lucha contra el Femicidio del Ministerio Público), así como la garantía de derechos económicos y sociales de las mujeres, sobre todo lo relacionado con el acceso al crédito (ahora que existe el Programa CrediMujer, aunque sin asignaciones dentro del presupuesto) y las condiciones de infraestructura productiva que permitan la mejora de sus ingresos.

Como se ha venido señalando en informes anteriores, la tradicional regresividad del gasto social en el presupuesto se ha acentuado en los últimos años, a partir de las exigencias derivadas de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la consecuente política fiscal contractiva. Esto se plasma en medidas de reducción de la inversión social y el gasto público, sumado al incremento de los impuestos, sobre todo indirectos.

En ese marco, se imponen adicionalmente las orientaciones estratégicas del titular del ejecutivo y del partido en el gobierno que prioriza el crecimiento, la competitividad y la seguridad en detrimento del gasto y a inversión social, por lo cual son estas prioridades políticas las que determinan el rumbo del presupuesto, tanto en el actual año como para el 2017.

Por eso mismo, en este nuevo informe se replantea la pregunta formulada en el anterior: *¿Cuáles son los espacios dentro del proyecto del presupuesto 2017 para atender los derechos de las mujeres?*

Es difícil contestar con total certidumbre esta pregunta, por cuanto las asignaciones del presupuesto 2017 son generales, contemplativas de los grandes rubros de distribución de dicho presupuesto. De allí que lo procedente —para este informe— es examinarlas y determinar sus tendencias principales, para luego aproximar una explicación de cómo quedan las mujeres dentro de este presupuesto o, más bien, qué se puede esperar, de modo general, en cuanto a la posibilidad de que sus demandas sean atendidas dados los sesgos o prioridades que actualmente manifiesta.

En tal sentido, el informe se apoya en algunas preguntas de investigación, que nos permitan precisar mejor estos objetivos. Estas preguntas reformuladas se muestran a continuación:

1. ¿En dónde se concentra el gasto del Presupuesto de la República para el 2016 y 2017?
2. ¿Cuál es la evolución del presupuesto de los Gabinetes Sectoriales para el 2017?
3. ¿Qué importancia se le da a los sectores sociales prioritarios en el próximo presupuesto?
4. ¿Cómo ha evolucionado el presupuesto de defensa, seguridad y justicia? ¿Dónde coloca sus prioridades?
5. ¿Qué tanto la deuda pública está absorbiendo el financiamiento que, de otro modo, sería dedicado a la atención de gasto social y, dentro de este, al gasto a favor de las mujeres?

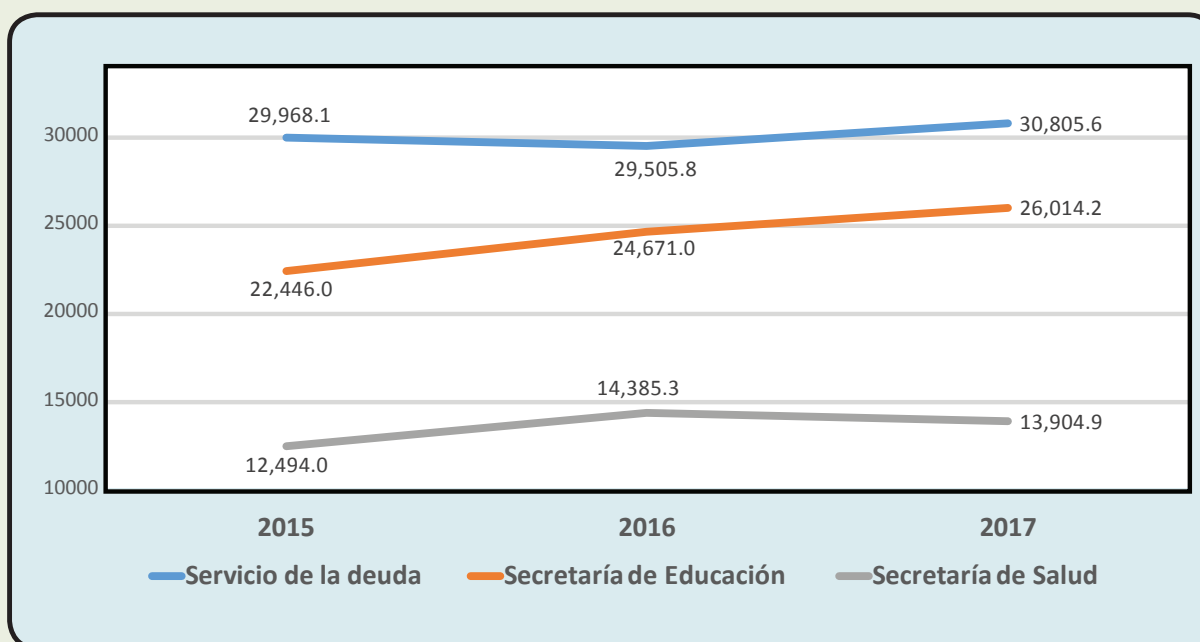
6. ¿Cuál ha sido el comportamiento del presupuesto del INAM en los últimos años y sus implicaciones en la promoción de los derechos de las mujeres?

2. La concentración del gasto en el presupuesto nacional 2017

El presupuesto 2017, al igual que los anteriores, desde que se reformó la actual estructura estatal, está destinado básicamente a dos entidades del gasto del ejecutivo: **los gabinetes sectoriales** (que absorben el 73,5%) y **la deuda pública** (23,6%). En suma, casi el 97% del gasto presupuestado se orienta a la atención de ambos, lo que deja a los otros poderes, aglutinados en la categoría "Otros Entes que no forman parte del Poder Ejecutivo" (Corte Suprema, Congreso Nacional y Ministerio Público) con el 2,4%.

El gráfico 1 muestra el presupuesto de 2015 a 2017, según sus cuatro categorías institucionales.

Gráfica # 1 **Tendencia del gasto en salud, educación y Deuda pública**



Fuente: Elaboración propia.

Para 2017, el presupuesto proyecta un crecimiento del 11,3% respecto a 2016, un porcentaje similar al de este último año con respecto a 2015, que fue de 10,8%. En la distribución de este crecimiento, quien lo registra en mayor medida son los Entes que no forman parte del Poder Ejecutivo, con un incremento de 15,9%, seguidos de Deuda Pública y Servicios Financieros de la Administración Central, con un incremento del 15%. En tanto, los Gabinetes Sectoriales solo registran 10% de aumento.

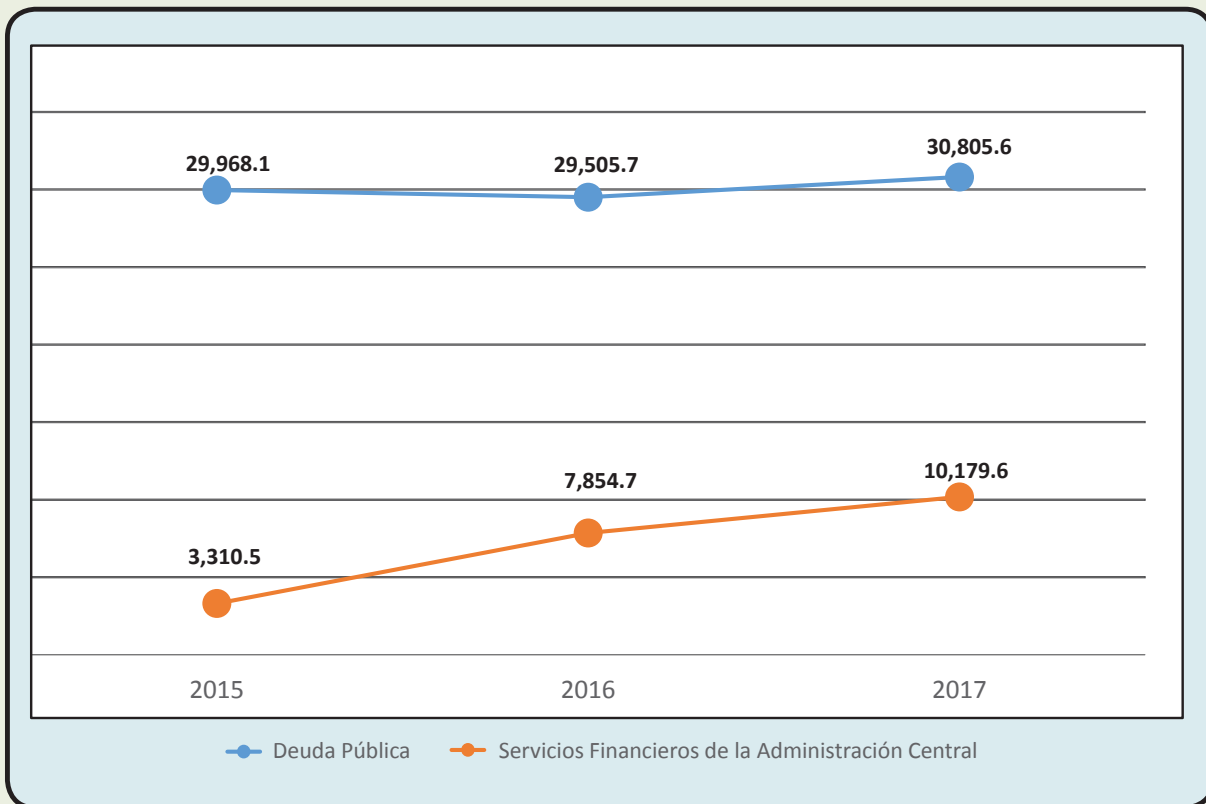
Un primer punto de atención en el presupuesto, antes de pasar a ver la asignación y priorización del gasto dentro de los gabinetes sectoriales, es el importante peso de los gastos financieros del Estado y del pago de la deuda pública, a la que se le asigna un poco más de la quinta parte del presupuesto para su pago. Se trata de una deuda que se encareció mediante el financiamiento de los sucesivos gobiernos a través de deuda interna, a partir del golpe de Estado.

Si bien, en este rubro están integradas la Presidencia de la República y la Cuenta de Desafío del Milenio, lo cierto es que tanto la deuda pública (que representa el 57% del rubro) como los servicios financieros de la administración central (que representa el 19%) son los de mayor peso y han ido en aumento.

No es fácil derivar que ambas cuentas (que juntas hacen el 76% del rubro) representan un fuerte impedimento para cubrir el gasto y la inversión social en general, y para el gasto a favor de la mujer en particular.

Sobre todo, llama la atención el creciente incremento de los Servicios Financieros de la Administración Central, que registra aumentos elevados de 132% en 2016 y de 32% en 2017 (Gráfico 2). Asimismo, su peso respecto a Deuda Pública fue de 11% en 2015, 24% en 2016 y 33% en 2017, es decir, ha ido en ascenso.¹ Estos montos son casi cercanos al presupuesto de Salud y más incluso que el de seguridad o de defensa, por lo cual es una cuenta que exige un monitoreo especial desde los entes de sociedad civil.

Gráfica # 2 **Comportamiento de los rubros Deuda Pública y Servicios Financieros de la Administración Central**



Fuente: Elaboración propia.

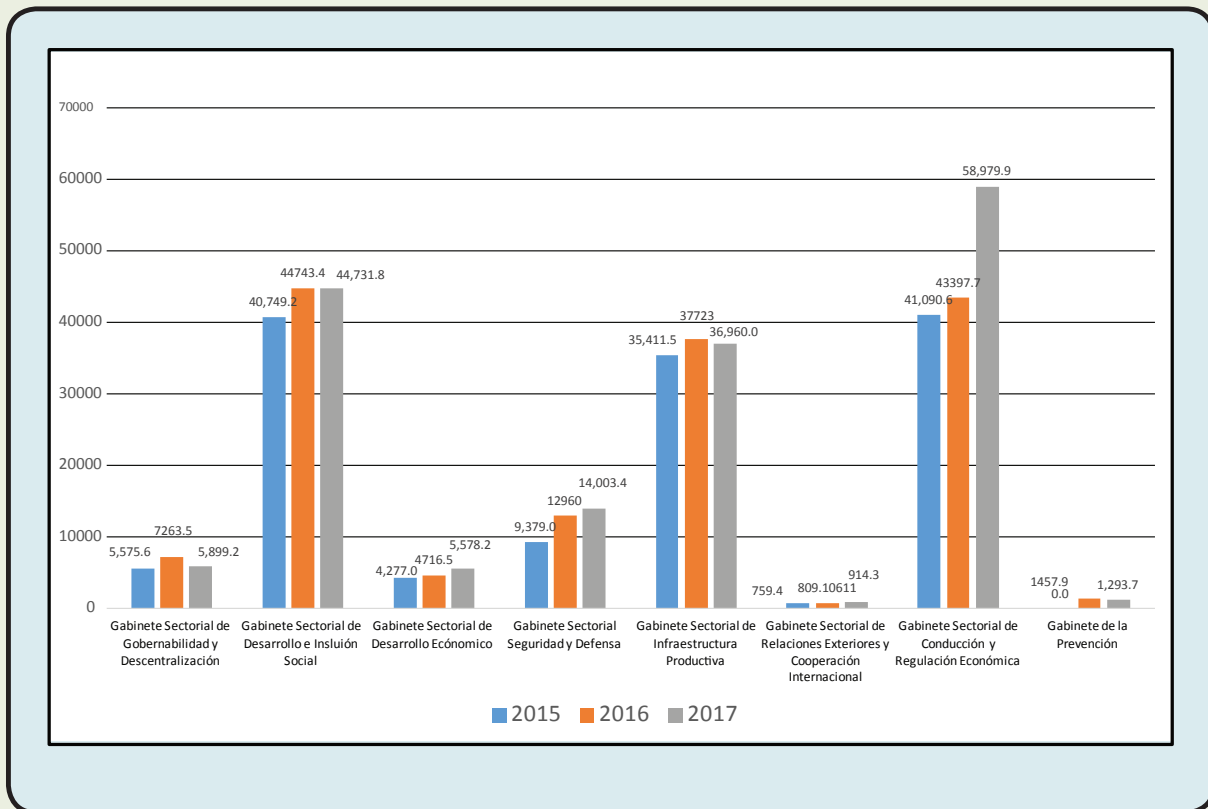
¹ Según los manuales de SEFIN, esta cuenta "está conformada por Asignaciones administradas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, que se destinan para cubrir compromisos derivados de contrapartes de convenios de préstamo, obligaciones por el período de aprobación del Presupuesto y necesidades inmediatas, urgentes o imprevistas, provocadas por desastres naturales, conmoción interna o calamidad pública".

3. El presupuesto para los Gabinetes Sectoriales: crecimiento, competitividad y seguridad antes que gasto social

Si el gasto social sufre las consecuencias de una política de endeudamiento interno que desvía fondos hacia el pago del servicio de deuda y gastos financieros, es de esperar que en la asignación de fondos a los gabinetes sectoriales para 2017, se recuperen esas prioridades hacia el gasto social. Pero eso no es así.

El gráfico 3 muestra que de los ocho Gabinetes Sectoriales, en los cuatro que contienen el gasto social en general, las asignaciones presupuestarias han decrecido. Este es el caso del Gabinete de Desarrollo e inclusión Social, que bajó levemente de 44,743 millones a 44,731 millones; el de Infraestructura productiva cuya disminución fue de 37,723 a 36,960 millones; el de Gobernabilidad y Descentralización que también bajó de 7,263 a 5,899 millones, y el de prevención que decreció de 1458 a 1293 millones.

Gráfica # 3 **Gabinetes Sectoriales: asignación de fondos**

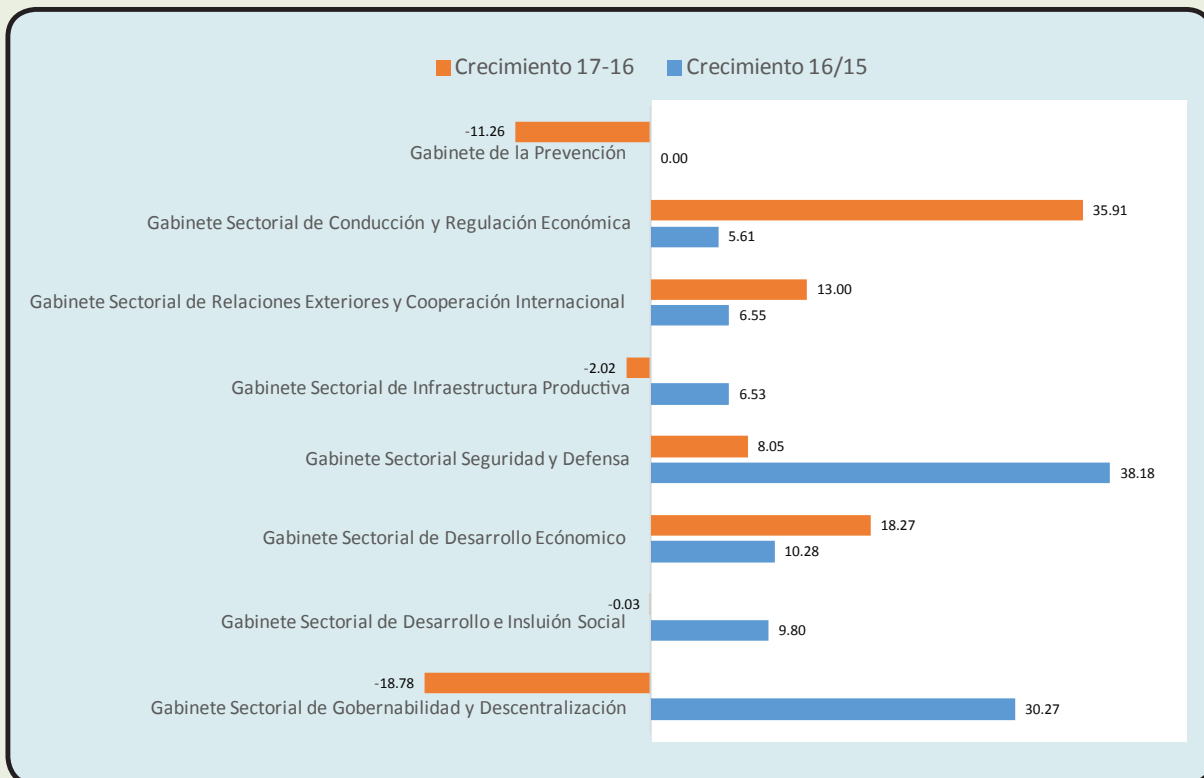


Fuente: Elaboración propia.

En cambio, los Gabinetes más alineados con la estrategia de crecimiento y competitividad y de seguridad, propia del modelo económico vigente, se benefician con sendos aumentos presupuestarios. Tal es el caso de los Gabinetes de Conducción y Regulación Económica (que sobresale porque su incremento va de 43,398 millones a 58,980 millones), el de Seguridad y Defensa, el de Desarrollo Económico y el de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional.

Si observamos lo anterior, en términos de tasas de crecimiento o decrecimiento, como lo muestra el gráfico 4, vemos que en la parte izquierda se muestran todas las entidades que decrecieron en asignación presupuestaria, mientras en el lado derecho aparecen todas las que crecieron. En ambos casos, corresponde a las señaladas anteriormente.

Gráfica # 4 **Gabinetes Sectoriales: crecimiento en 2015 y 2016**



Fuente: Elaboración propia.

Sobresale, en cuanto a decrecimiento, el Gabinete de Gobernabilidad y Descentralización con 19%, seguido del Gabinete de Prevención con 11%. El de infraestructura productiva redujo su presupuesto en 2% y el de Desarrollo e Inclusión Social, redujo muy poco hasta representar casi 0%.

La merma en los presupuestos de Gobernabilidad y Descentralización, así como en el gabinete de Infraestructura Productiva, demanda una especial atención de las organizaciones de mujeres, de cara a algunas de sus demandas. La descentralización es un aspecto que vincula al ámbito municipal y podría estar relacionado con la pérdida de ciertas influencias del gobierno central sobre la asignación y gestión de fondos de transferencia municipales, en las cuales las mujeres tiene cimentada su conquista del 5% de estos fondos, a favor de su género. Por el lado de la Infraestructura Productiva, esto podría afectar a proyectos de mujeres en áreas rurales para la generación de ingresos y mermar los efectos complementarios que se obtendrían en caso de que las mujeres rurales optaran a fondos del Programa CrediMujer.

En el lado de los gabinetes que incrementaron su asignación presupuestaria, es manifiesto que todos estos Gabinetes orientados a la estrategia de crecimiento y competitividad, mostraron incrementos mayores al incremento

presupuestario global (11%). En su orden, el de regulación y conducción económica creció en 36%; el de Desarrollo Económico en 18% y el de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional en 13%. La excepción fue el de Defensa y Seguridad que tuvo un crecimiento de solo 8%.

4. El peso del gasto en defensa y seguridad en las orientaciones del presupuesto 2017

Pese a que en este año no se ha registrado un incremento significativo en su asignación presupuestaria —solo 8%—, el peso de los gastos de seguridad y defensa sigue marcando la orientación presupuestaria, inserta en la lógica de la militarización del Estado hondureño, abierta a partir del 2009.

Cuadro # 1 **Presupuesto comparado de los Gabinetes de Desarrollo e inclusión Social y Seguridad y Defensa**

	2015	2016	2017	Variación Anual	
	Monto	Monto	Monto	15-16	16-17
Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social	40,749.2	44,743.4	44,731.8	9.8	0.0
Secretaría de Educación	22,446.0	24,671.0	26,014.2	9.9	5.4
Secretaría de Salud	12,494.0	14,385.3	13,904.9	15.1	-3.3
Educación + salud	34,940.0	39,056.3	39,919.1	11.8	2.2
Gabinete Sectorial de Seguridad y Defensa *	9,379.0	12,960.0	14,003.4	38.2	8.1
Secretaría de Seguridad	3,867.2	5,952.7	6,276.6	53.9	5.4
Secretaría de Defensa	5,418.9	6,712.4	6,997.7	23.9	4.3

Fuente: Elaboración propia.

Al comparar los montos asignados en los últimos 3 años al Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social y al Gabinete de Seguridad y Defensa, puede observarse que el presupuesto ha sido creciente para el segundo, y hacia el estancamiento en el primero. Los gastos en el gabinete de Seguridad y Defensa crecieron 46% entre 2016 y 2017, mientras el de Desarrollo e Inclusión Social solo lo hizo en 9.8%, que fue el crecimiento que registró en 2016 ya que para 2017 tiene una menor asignación presupuestaria que el año anterior.

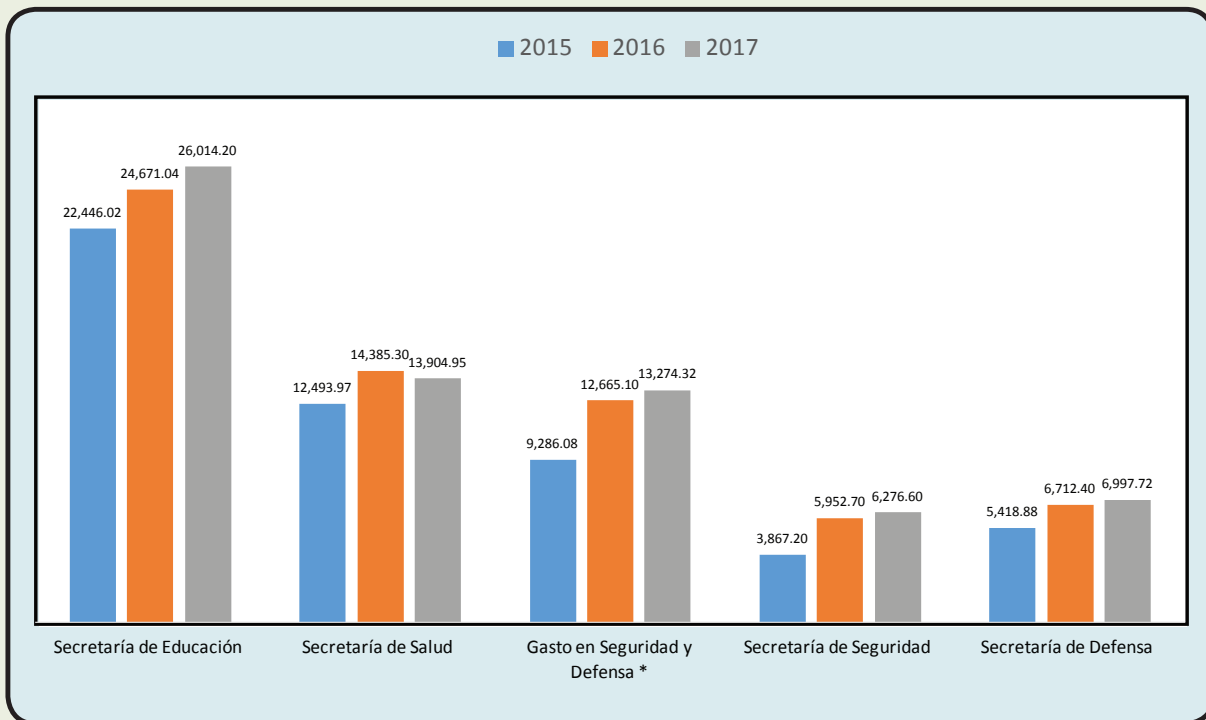
Si esa comparación se hace por secretaría, puede verse los niveles superiores en el crecimiento de las asignaciones presupuestarias al bloque de seguridad y defensa. El crecimiento acumulado en los dos años fue de **59% en Seguridad y de 28% en Defensa**, mientras en la **Secretaría de Educación fue de 15% y en Salud de 12%**.

De modo que mientras la institucionalidad sectorial de Seguridad y Defensa crece en presupuesto (8%), la de Desarrollo e Inclusión no lo hace (0%). Si se analizan aisladamente las Secretarías de Educación y Salud, el crecimiento de estas será solo de 2%, ya que el 5.4% que creció la Secretaría de Educación, se compensa con el decrecimiento de 3.3% en Salud.

Si consideramos el período comprendido entre 2009 a 2017, el presupuesto nominal de defensa y seguridad creció 135%, mientras que el de Salud lo hizo en 53% y el de educación en 29%. Considerando la tasa promedio anual de crecimiento, los gastos de defensa y seguridad crecieron en 11% anual, mientras Salud lo hizo en 5% y Educación en 2%.

En la perspectiva de los últimos tres años, la “lógica militarista” del presupuesto queda claramente manifiesta, como lo muestra el gráfico 5. Los fondos para las secretarías de Defensa y Seguridad han venido en crecimiento y a mayores tasas, mientras Educación ha crecido moderadamente y Salud ha reducido en el último año.

Gráfica # 5 **Gasto social vs gasto en seguridad y defensa**

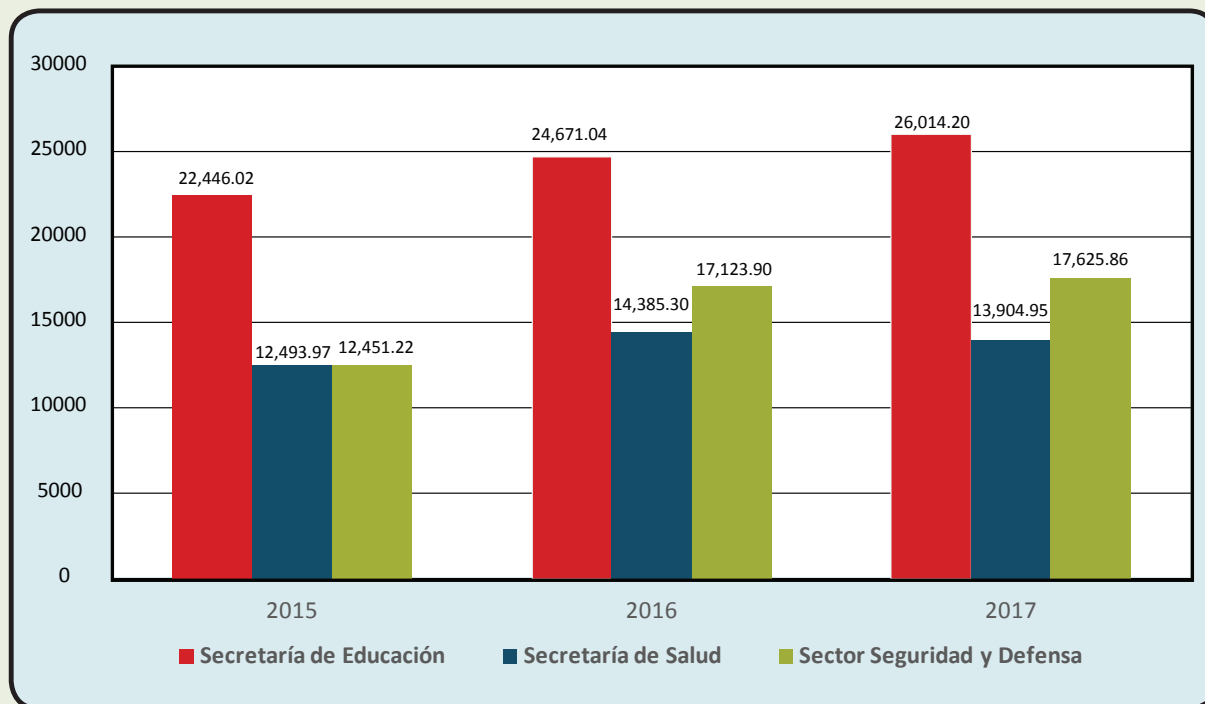


Fuente: Elaboración propia.

Hoy, el gasto en seguridad y defensa es casi el presupuesto de Salud (13,905 y 13,224), y pasó de ser el 42% del presupuesto de Educación en 2015, al 54% en 2017.

Pero el sector de Seguridad y Defensa no se circunscribe sólo al Poder Ejecutivo, sino que incluye también al sub-sector Justicia (Poder Judicial y Ministerio Público), como se ve en el gráfico 6.

Gráfica # 6 Presupuesto en educación y salud vs presupuesto del sector seguridad y defensa



Fuente: Elaboración propia.

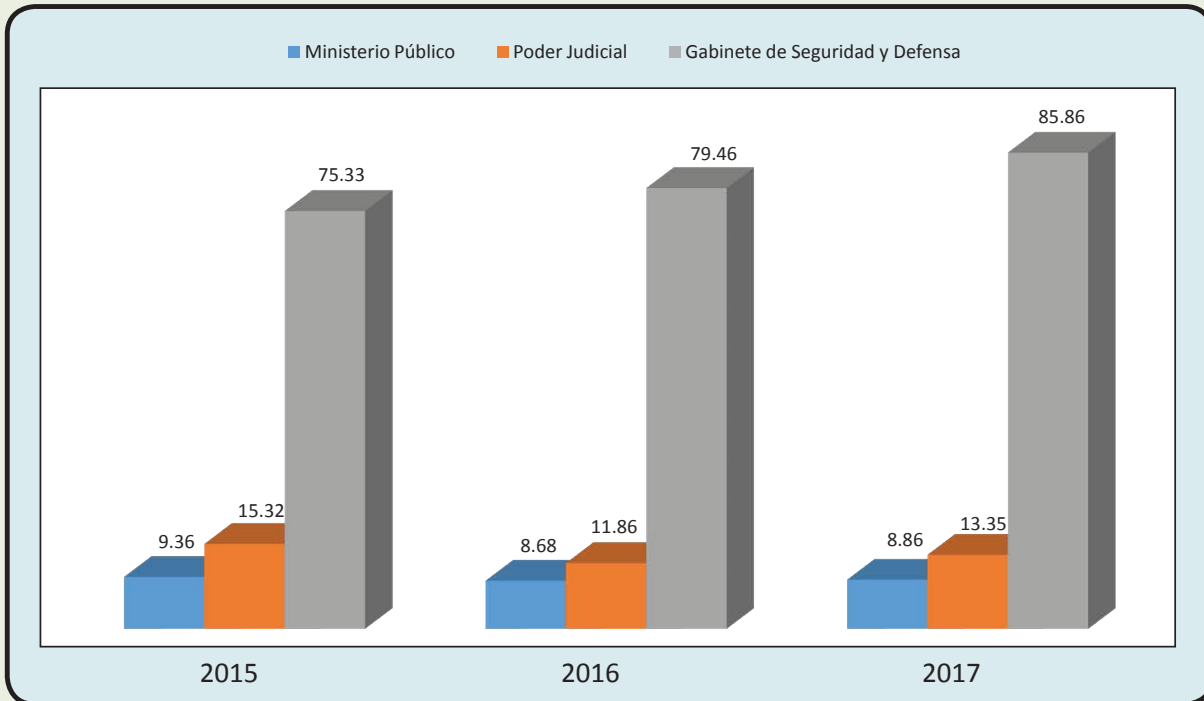
Si se considera la sumatoria del presupuesto de defensa, seguridad y justicia, para el 2016, como se presenta en el gráfico 5, los gastos en este sector eran casi iguales en 2015 y son superiores en los dos últimos años. Con respecto a Educación, estos gastos representan el 68% de dicho monto.

Pero los datos anteriores también dejan en evidencia el enorme peso que representan los gastos de seguridad y defensa sobre el presupuesto del sector. En 2017 equivalen al 86%, lo cual revela que, en conjunto, los presupuestos asignados al Poder Judicial y al Ministerio Público han perdido participación. En efecto, la participación del Ministerio Público pasó de 9,4% a 8,9%, y el Poder Judicial redujo de 15% a 13%, como lo muestra el gráfico 7.

Como se señaló en el informe anterior, esto “evidencia una política encaminada a fortalecer la seguridad y represión del Estado, dejando a un lado el fortalecimiento del Ministerio Público y de los aparatos de Justicia. Sin duda, esta situación es un bloqueo a la aspiración de las organizaciones de mujeres en la búsqueda de espacios presupuestarios por mejorar la investigación criminal y la judicialización de las muertes violentas de mujeres y los femicidios”.

La única nota positiva que asoma en este panorama es el incremento de 30 millones que se asignó al Ministerio Público. Aunque no hay certezas, este monto podría ser el asignado a financiar la Unidad de Muertes Violentas y Femicidios, ya que hay coincidencias con el monto que ha venido siendo demandado por las organizaciones de mujeres en su proceso de incidencia en el presupuesto público.

Gráfica # 7 **Porcentajes de participación de las instituciones del sector defensa y seguridad en el presupuesto del sector**

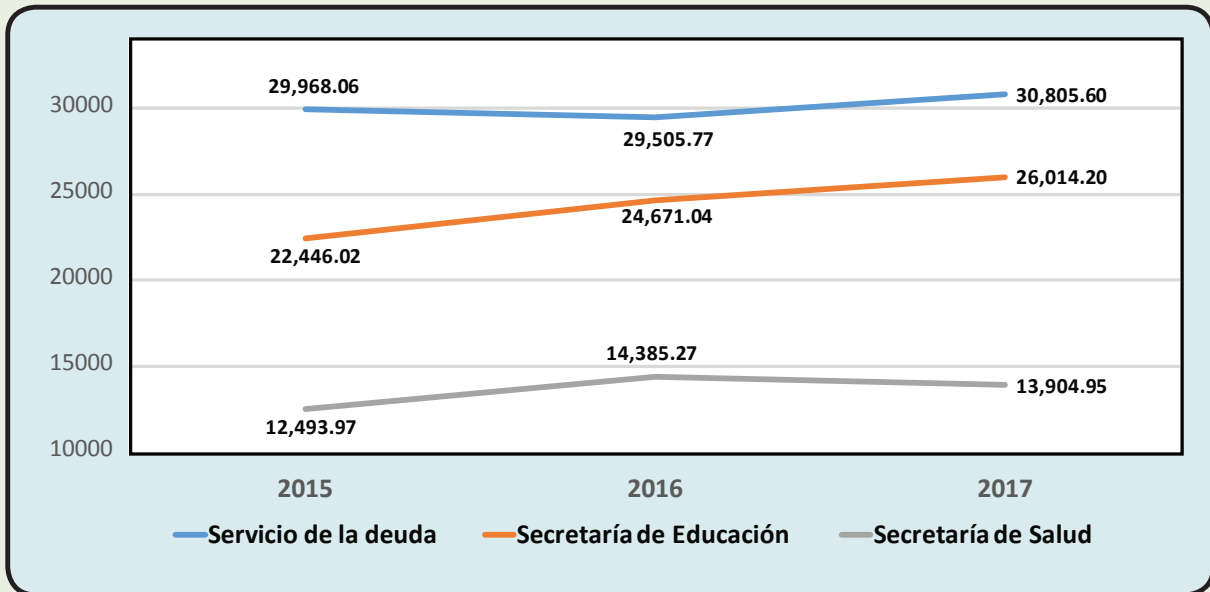


Fuente: Elaboración propia.

5. El pago de deuda: un drenó adicional de los recursos para el gasto social

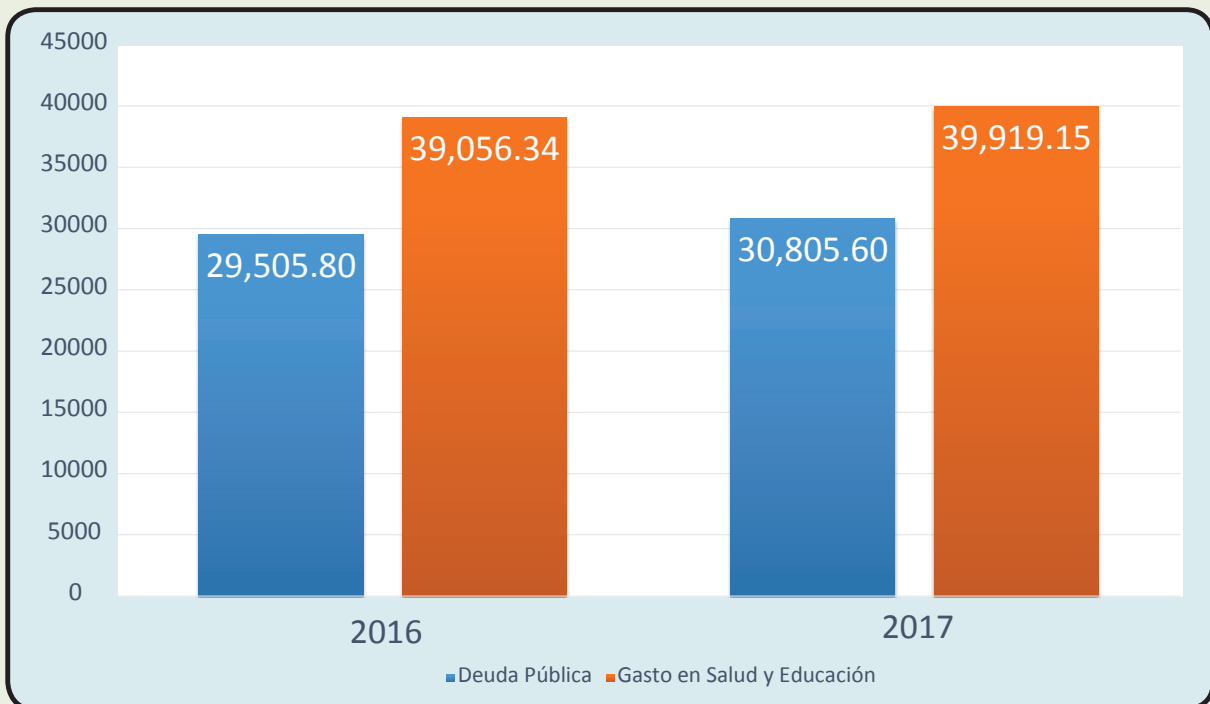
Pero las posibilidades de una mejor asignación de gasto social no solo chocan con la orientación militarista del presupuesto y el creciente gasto financiero de la administración central. Como se dijo en el apartado primero, el más importante drenó proviene del pago de la deuda pública.

Las asignaciones presupuestarias por este concepto son superiores a los presupuestos asignados a Educación y Salud. Equivale al 18% más que el presupuesto de Educación y más del doble del presupuesto de Salud, como se ve en el gráfico 8.

Gráfica # 8 **Tendencia del gasto en salud, educación y Deuda pública**

Fuente: Elaboración propia.

Si se considera conjuntamente el gasto en Salud y Educación, puede verse en el gráfico 9 que el pago de la deuda pública alcanza ya el 76% de éste en 2016 y el 77% en 2017.

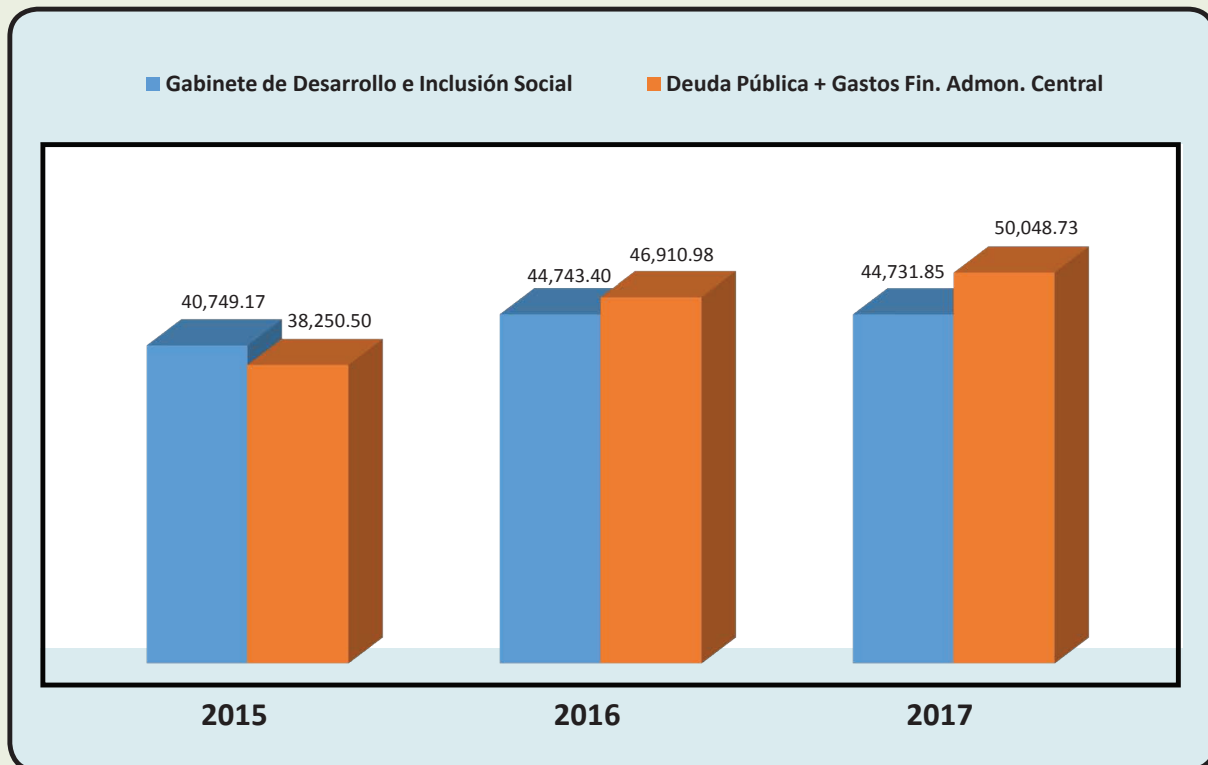
Gráfica # 9 **Monto de la Deuda Pública respecto al gasto en salud y educación**

Fuente: Elaboración propia.

Pero si en esta ecuación se incluyen los gastos financieros de la administración central, la suma de los pagos y actividades de la deuda pública y los gastos financieros superan la suma de los gastos en educación y salud.

El gráfico 10 muestra que los gastos financieros sumados a los de la deuda pública superan aún el presupuesto asignado al Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social. Si en 2015 todavía eran menores, ya para 2016 los superaban en 5%, para finalizar en 2017 sobrepasándolos en casi 12%.

Gráfica # 10 **Gastos Financiero y Deuda Pública vs Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social**



Fuente: Elaboración propia.

Esto evidencia las dificultades fiscales que enfrenta el Estado para encarar en el presente estos y otros gastos sociales, especialmente los relacionados a las políticas de equidad de género y a favor de la mujer, pero sobre todo en el futuro, si no hay soluciones que eviten este drenaje de fondos, en el marco de una política creciente de endeudamiento.

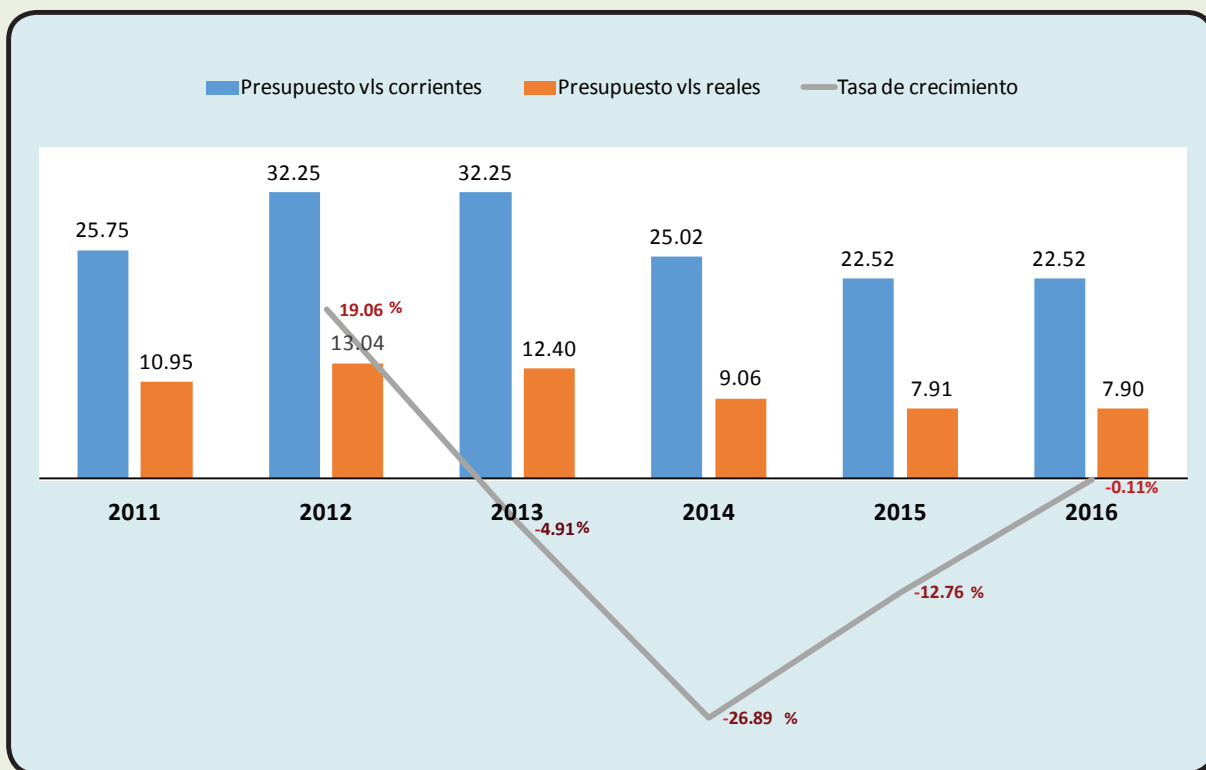
6. Recursos cada vez más escasos para el INAM

Tanto en el informe anterior, como en otros estudios de CESPAD, hemos venido insistiendo que el INAM ha sufrido una merma importante en su posición jerárquica y en sus funciones.

La reciente reestructuración del Estado, con una nueva red institucional a partir de Gabinetes Sectoriales, dejó a esta entidad en una jerarquía menor, a pesar de que nominalmente la directora sigue ostentando rango ministerial. Si a esto se suma que dicha red institucional ha complejizado las áreas de influencia política y el marco operativo de la gestión pública, el INAM enfrenta ahora mayores retos para rectorar la institucionalidad de género en el Estado.

Esos mayores retos se enfrentan a una cada vez más reducida asignación de fondos. El gráfico 11 muestra que en 2017, nuevamente el INAM recibió el mismo presupuesto de 2016, un monto ya reducido respecto a cualquier año anterior. Pero si consideramos el costo inflacionario, vemos como la capacidad adquisitiva de ese presupuesto se reduce año con año.

Gráfica # 11 **La tendencia decreciente en el presupuesto del INAM**



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico muestra que el INAM cuenta hoy con menores recursos para cumplir sus funciones y tareas. Esta merma se expresa en que los fondos asignados de hoy son menores en capacidad adquisitiva que cualquier año anterior y que desde hace cinco años el presupuesto ha venido decreciendo, desde una tasa negativa de 19% en 2012, hasta 0% en 2017 (que puede ser, y de seguro será, negativa si se considera el necesario incremento inflacionario de 2017).

7. Conclusiones

De manera general, esta breve lectura del presupuesto de 2017 deja en claro que los espacios para incorporar y ampliar los gastos a favor de la equidad de género y a favor de la mujer son escasos o nulos.

La decisión política a favor de la estrategia de crecimiento y competitividad del gobierno, la orientación hacia el gasto en seguridad y defensa, el peso de los compromisos de la deuda pública y el imprevisto crecimiento de los gastos financieros de la administración central, cierra los espacios para aquellos recursos que buscan favorecer el gasto y la inversión social, haciendo del presupuesto un instrumento poco inclusivo y de escaso impacto sobre los déficit sociales que se enfrentan.

De manera particular, las principales conclusiones son las siguientes:

- En los últimos años el presupuesto público de Honduras se ha caracterizado por una estructura rígida con alta concentración en cuatro rubros: deuda pública, educación, salud, defensa y seguridad. Ahora se suman los gastos financieros del gobierno central.
- Hay gabinetes que aumentan su presupuesto y otros gabinetes que reducen o estancan la disponibilidad de recursos del presupuesto público central.
 - Los gabinetes que aumentan su presupuesto son los que están alineados con la estrategia de crecimiento y competitividad del gobierno (Gabinete de Conducción y Regulación Económica, Desarrollo Económico y Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional) y el gabinete de Seguridad y Defensa.
 - Los gabinetes que han estancado o reducido sus presupuesto son: Desarrollo e Inclusión Social (con las secretarías de Educación y Salud), gobernabilidad, descentralización y derechos humanos, así como el de infraestructura productiva.
- Para 2017 los fondos destinados a la deuda pública y defensa y seguridad siguen teniendo una tendencia creciente, pese a que estos últimos han atenuado el crecimiento observado hasta 2016.
- Las grandes orientaciones para favorecer a las élites y grupos de poder (alta asignación a regulación económica, desarrollo económico, contrastando con reducción a sectores sociales) se mantiene, lo que excluye a la población y, especialmente, a las mujeres.
- El crecimiento en la propuesta del presupuesto del Gabinete Sectorial de Desarrollo Económico en 18% (esto significa L 861) representa una oportunidad para la lucha de las mujeres rurales porque se asigne presupuesto al Programa CREDIMUJER. Pero, asimismo, la reducción del presupuesto en infraestructura productiva es una amenaza para complementar la asignación de créditos con un ambiente o entorno infraestructural que facilite sus emprendimientos económicos.
- A pesar de este panorama adverso a los intereses de las mujeres, el proyectado aumento al presupuesto del Ministerio Público abre la oportunidad de asegurar los 30 millones de lempiras, comprometidos desde el ejercicio fiscal anterior, para el funcionamiento de la Unidad de Muertes Violentas y Femicidios.
- La falta de asignación de mayores fondos al INAM, hacen previsible que la operatividad de esta oficina, así como la funcionalidad que demanda el actual momento de lucha por afianzar y aumentar los derechos de las mujeres, puede verse afectada. Por ello, es imprescindible luchar por un mayor presupuesto y apoyo institucional para esta entidad.