

Proyecto: "Investigación e incidencia en apoyo a justicia de género"

NOVIEMBRE 2015

¿Por qué los femicidios y las mujeres siguen fuera del presupuesto nacional?



¿POR QUÉ LOS FEMICIDIOS Y LAS MUJERES SIGUEN FUERA DEL
PRESUPUESTO NACIONAL?

Noviembre 2015

Director Ejecutivo del CESPAD:

Gustavo Irías

Redacción del Informe:

Dulce Patricia Villanueva R.

Gustavo Irías

Corrección de estilo:

Claudia Mendoza

Este pequeño informe se formuló en el marco del Programa de Justicia de Género de OXFAM International, que trabaja con organizaciones de mujeres y mujeres jóvenes organizadas en plataformas nacionales/locales (Tribuna de Mujeres Contra Los Femicidios), ONGs con acciones de incidencia nacional y con trabajo en redes locales (CEM-H); ONGs regionales trabajando con mujeres en redes locales (ASONOG). El Programa también incluye al Grupo de la Sociedad Civil (GSC).

El CESPAD participa en este Programa con el Proyecto: *"Investigación e incidencia en apoyo a justicia de género"*

1) La violencia contra las mujeres y la importancia del presupuesto de la República

En el último decenio se ha observado un incremento sustancial de la violencia contra las mujeres. Según datos del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), entre el 2005 y el 2015 se han producido 4, 018 muertes violentas de mujeres y femicidios. En este período, el crecimiento de asesinatos contras las mujeres ha sido del 203%. Producto de la presión social de las organizaciones feministas y de mujeres, el Estado hondureño ha reconocido la gravedad de este problema al tipificarlo como un delito en el código penal. Sin embargo, pese a que, incluso, el Examen Periódico Universal (EPU) ha instado al actual gobierno a adoptar medidas urgentes ante esta situación, la investigación y la judicialización de los femicidios continúa sin contar con asignaciones puntuales dentro del presupuesto público nacional.

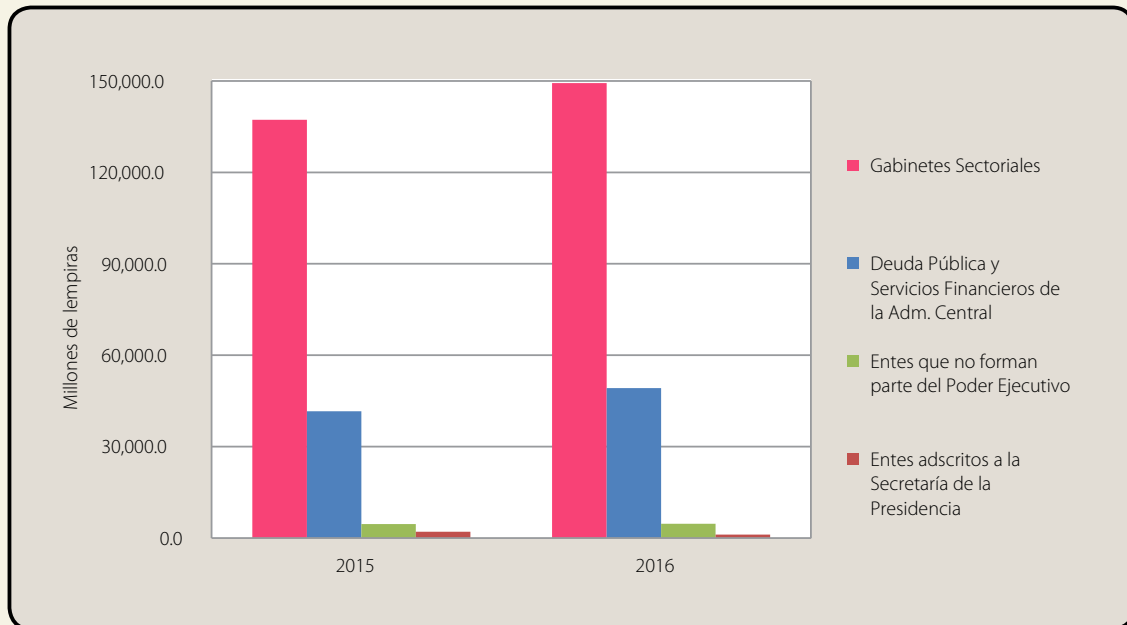
En ese sentido, el presente informe plantea una breve descripción y análisis de los datos más relevantes del ante-proyecto de Ley de Disposiciones Generales del Presupuesto General de la República 2016, así como una mirada comparativa en relación con el año 2015, con el objetivo de contribuir al debate sobre el derecho a la vida de la mujeres hondureñas en el actual contexto de violencia, y la necesidad de que este flagelo social se refleje en el presupuesto público nacional.

A partir del 2014, el presupuesto público presenta la misma estructura y enfoque derivado de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de una política fiscal contractiva. En esta política se destaca la reducción del déficit fiscal a través de la reducción de la masa salarial, inversión y gasto público, sumado al incremento de los impuestos, sobre todo los impuestos indirectos. Sin embargo, ante este comportamiento y de cara al proyecto del presupuesto público del 2016 surge la interrogante: *¿Cuál es el espacio del proyecto del presupuesto 2016 para considerar los derechos de las mujeres?* La respuesta a las preguntas siguientes puede ayudarnos a resolver la interrogante central.

1. ¿En dónde se concentra el gasto del Presupuesto de la República para el 2015 y 2016?
2. ¿Cuál es la evolución del presupuesto de los Gabinetes Sectoriales para el 2016?
3. Entre el sector social y el sector seguridad y defensa ¿Cuál tiene mayor participación e importancia?
4. ¿Cómo ha evolucionado el presupuesto de defensa, seguridad y justicia? ¿Dónde coloca sus prioridades?
5. ¿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) Concentración del Presupuesto de la República y fuentes de financiamiento

Gráfica # 1 **Presupuesto General de la República 2015-2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de Sefin, 2015.

Con base en los datos de la SEFIN, se observa que el proyecto de Presupuesto General de la República del 2016¹ presentará un crecimiento del 10.2% con respecto al 2015,² cuyo monto asciende a L204, 321. 5 millones (ver gráfica #1). Este comportamiento, en su mayoría, está determinado por el incremento del monto asignado a los Gabinetes Sectoriales³ (8.8%) y a la Deuda Pública (7.8%).

Entre los gabinetes sectoriales (73.1%) y el pago de la deuda pública (15.8%) se concentra el 89% del presupuesto de la República. Los recursos destinados a la deuda pública, en el 2016, continúan siendo significativos sumando L 32, 299, 6 millones, una asignación que es mayor a la destinada a cada una de las Secretarías de Estado consideradas individual-

1 Disposiciones Generales del Presupuesto General de Egreso e Ingreso de la República.

2 Decreto Legislativo No 140-2014.

3 Incluye Secretaría de Estados, Institutos y Empresas Públicas, así como entes autónomos.

mente. Comparando el presupuesto del 2015 y el 2016 el pago de la deuda pública se incrementará en L 2, 333. 0 millones.

Cuadro # 1 **Presupuesto de Ingresos de la Administración Central (Millones de Lempiras)**

	2015	2016	Participación		Variación
			2015	2016	
Ingresos Tributarios	66,571.1	80,895.4	63.4	66.7	21.5
Impuestos sobre la renta	21,117.2	23,919.0	20.1	19.7	13.3
Impuestos sobre la propiedad	652.7	646.5	0.6	0.5	-0.9
Impuesto a la producción, consumo y ventas	30,718.0	37,623.8	29.3	31.0	22.5
Impuestos a actividades específicas	11,732.0	15,344.9	11.2	12.7	30.8
Impuestos a importaciones	2,342.1	3,352.0	2.2	2.8	43.1
Otros	9.1	9.2	0.0	0.0	1.1
Ingreso no Tributarios	2,819.4	4,109.5	2.7	3.4	45.8
Venta de bienes y servicios	25.9	411.4	0.0	0.3	1488.4
Rentas a la Propiedad	23.9	41.9	0.0	0.0	75.3
Donaciones	4,076.5	4,900.0	3.9	4.0	20.2
Recuperación de préstamo	25.8	55.4	0.0	0.0	114.7
Endeudamiento Público	31,468.8	30,862.0	30.0	25.4	-1.9
Interno	19,483.6	17,260.1	18.6	14.2	-11.4
Externo	11,985.2	13,601.9	11.4	11.2	13.5
Total ingresos	105,011.4	121,275.6	100.0	100.0	15.5

Fuente: Elaboración propia con datos de Sefin, 2015.

Una mirada desde la administración pública central (que no incluye la descentralizada), nos indica que los ingresos o fuentes de financiamiento mostraran un incremento del 15.5%, al pasar de L105, 011. 4 millones en 2015 a L121, 275. 6 millones en 2016, los que estarán compuestos en su mayoría por ingresos tributarios (66.7%), que al igual que en años anteriores presenta una estructura regresiva, debido a que el 70% de los ingresos tributarios estarán constituidos por impuestos indirectos (ver cuadro #1). Estos impuestos terminarán siendo cargados, en su gran mayoría, a la clase media y sectores populares con lo que se incrementarán los niveles de desigualdad de ingresos y los grados de pobreza del país, uno de los mayores de América Latina.

Además, parte del financiamiento de la Administración Central estará constituido por endeudamiento público, al alcanzar una participación del 25.4%, sobresaliendo el alza de la deuda externa en 13.5% y la disminución de la deuda interna en 11.4%.

3) Comportamiento de los Gabinetes Sectoriales 2015-2016

Desde el 2014 el Presupuesto General de la República presenta cambios significativos en su composición, debido a la restructuración de las Secretarías y el rediseño del Estado. Sin embargo, a pesar del acuerdo con el FMI, la asignación presupuestaria en términos absolutos presenta un crecimiento al pasar de un monto de L137, 242. 2 millones en el 2015, a L149, 317. 9 millones en el 2016. Este aumento es explicado, en parte, por la incorporación del Gabinete de Previsión, el que está compuesto por Instituciones que en años anteriores no estaban adscritas a un Gabinete, como el caso del Despacho de la Secretaría de la Presidencia, Comisión Permanente de Contingencias (Copeco), Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entre otros. Asimismo, por la mayor asignación de recursos a las demás instituciones.

Cuadro # 2 **Crecimiento y Participación de los Gabinetes Sectoriales en el Presupuesto 2015-2016 (Millones de Lempiras)**

	2015	2016	Participación		Variación %
			2015	2016	
Gobernabilidad y Descentralización	5,575.6	7,055.6	4.1	4.7	26.5
Desarrollo e Inclusión Social	40,749.2	43,843.5	29.7	29.4	7.6
Desarrollo Económico	4,277.0	4,554.8	3.1	3.1	6.5
Seguridad y Defensa	9,379.0	13,196.6	6.8	8.8	40.7
Infraestructura Productiva	35,411.5	35,736.1	25.8	23.9	0.9
Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional	759.4	809.1	0.6	0.5	6.5
Conducción y Regulación Económica	41,090.6	43,134.9	29.9	28.9	5.0
Prevención	-	987.3	-	-	-
Gabinetes Sectoriales	137,242.2	149,317.9	100	100	8.8

Fuente: Elaboración propia con datos de Sefin, 2015.

En el 2016 se proyecta que el Gabinete de Desarrollo e Inclusión Social representará el 29.4% (L43, 843. 5 millones) del total de lo asignado a los gabinetes sectoriales, seguido del Gabinete de Conducción y Regulación Económica con un 28.9% (L43,134.9 millones) y el de Infraestructura Productiva en un 23.9% (L35,736.1 millones), mientras que el gabinete de Seguridad y Defensa tendrá una participación del 8.8% (L13,196.6 millones), (ver cuadro #2).

Por su parte, en el 2015, la participación del Gabinete de Conducción y Regulación Económica fue de 29.9% (L41, 090. 6 millones), Desarrollo e Inclusión Social 29.7% (L40, 749. 2 millones), Infraestructura productiva 25.8% (L35, 411. 5 millones) y Seguridad y Defensa 6.8% (L9, 379. 0 millones), (ver cuadro #2).

Al comparar ambos períodos se observa que en términos absolutos, hay un alza en todos los sectores, sin embargo, en términos relativos, el único sector que incrementa su participación dentro del Presupuesto Sectorial es el Gabinete de Seguridad y Defensa, que pasa de 6.8% en 2015 a un 8.8% en 2016, mientras los otros sectores ven disminuida su distribución dentro del gasto del Gobierno. Además, el Gabinete de Seguridad y Defensa para el 2016 incrementará sus montos presupuestarios absolutos en un 40.7%; el sector que más se le aproximará es el de Gobernabilidad y Descentralización, con un 26.5%.

Los datos anteriores expresan con suma claridad el creciente y sostenido proceso de militarización del Estado hondureño, lo que representa una amenaza a la frágil democracia, y un desperdicio de recursos en un país con altos niveles de pobreza y desigualdad. Por esas condiciones, necesitado de mayor inversión/gasto en los sectores sociales y productivos. De ahí que no sea casual la falta de capacidad y voluntad política del Estado de responder a las demandas de las mujeres que exigen crédito, tierra, asistencia técnica y otros factores productivos para superar su actual situación de desigualdad y exclusión.

Según un análisis del ICEFI,⁴ con datos de la SEFIN, en el período comprendido entre el 2010 y 2016 el presupuesto de Defensa se ha incrementado en un 161. 0% y el de Seguridad en un 102. 0%, mientras los presupuestos de Salud y Educación para estos años solo se incrementaron en un 38.0% y 11.0%, respectivamente.

4) Evolución de los Sectores Seguridad, Defensa y Justicia durante el periodo 2015-2016

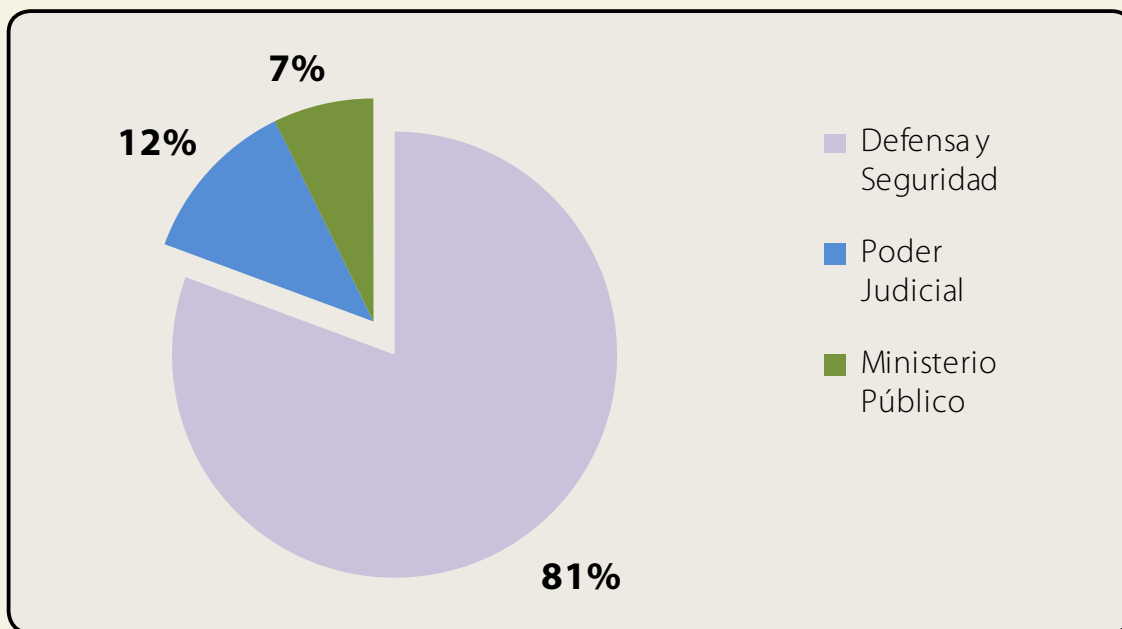
Siguiendo la lógica de la militarización del presupuesto público, descrito en las líneas anteriores y considerando la prioridad del actual gobierno en el tema de seguridad, para los propósitos de este informe, es necesario identificar cómo se comportan en el presupuesto público los subsectores seguridad, defensa y justicia. Llama la atención que el presupuesto del subsector justicia (representado por el Poder Judicial y el Ministerio

4 ICEFI. "Honduras: Una política fiscal que no mejora el presente ni construye el futuro. Análisis del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Republica 2016", Noviembre 2015.

Público) no sigue la misma tendencia de Seguridad y Defensa. El presupuesto del Poder Judicial apenas se incrementa en 1.5% (L1, 935 millones), mientras el Ministerio Público no presenta variación, es decir, mantiene el mismo presupuesto del año 2015.

Si se considera la sumatoria del presupuesto de defensa, seguridad y justicia, para el 2016, el 81% de este presupuesto será asignado a Defensa y Seguridad; el 12% al Poder Judicial y el 7% al Ministerio Público. Lo anterior evidencia una política encaminada a fortalecer la seguridad y represión del Estado y dejando a un lado el fortalecimiento del Ministerio Público y de los aparatos de Justicia (ver Gráfica # 2). 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.**

Gráfica # 2 **Distribución de recursos 2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de Sefin, 2015.

No obstante la situación anterior, para el 2016 se estima un crecimiento de los recursos públicos manejados en fideicomisos, dentro de los que se proyecta un monto por ingresos en la Tasa de Seguridad Poblacional (TSP) de L4, 500. 0 millones. Estos recursos millonarios están siendo manejados con alta opacidad y falta de transparencia, pero si se considera la disposición presupuestaria # 209, contenida en la propuesta de disposiciones presupuestarias para el 2016, en el sentido que la TSP deberá favorecer “las acciones

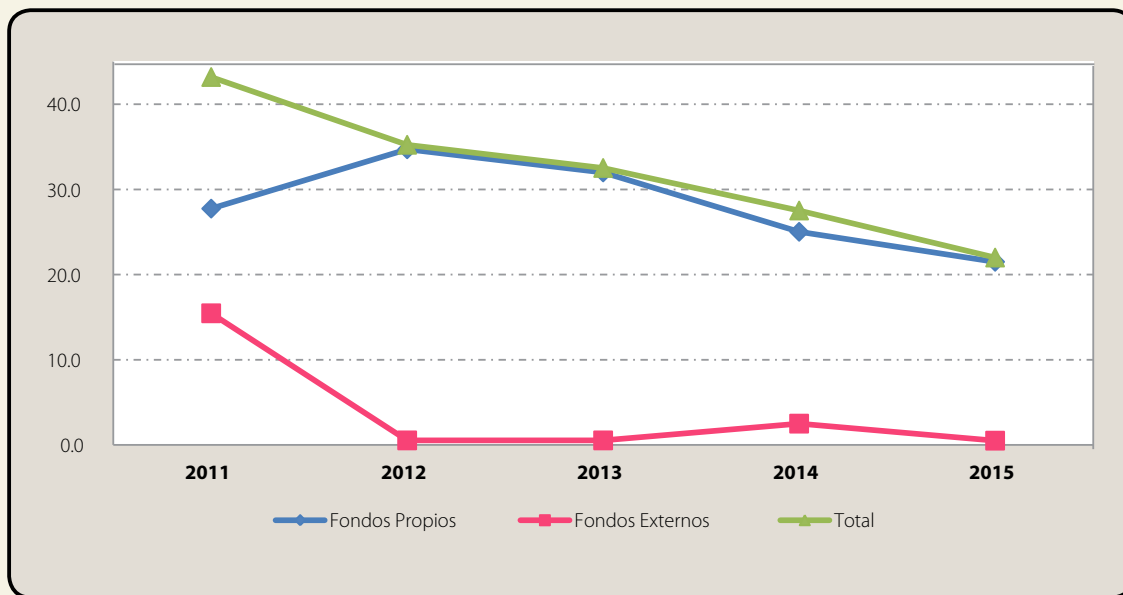
en pro de la seguridad de las mujeres”, esta puede constituirse en una oportunidad para las organizaciones de mujeres en sus demandas por acciones afirmativas del Estado en la investigación y judicialización de las muertes violentas de mujeres y femicidios.

El contenido de esta disposición presupuestaria es una conquista del movimiento de mujeres que, en el 2014, realizó acciones de incidencia orientadas a asegurar un presupuesto público etiquetado de género y en la obtención de recursos públicos para un mayor acceso a la justicia de las mujeres.

5) Asignaciones presupuestarias al INAM 2011-2015

Con base en los datos de la SEFIN, el presupuesto del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) ha presentado un comportamiento negativo durante el periodo 2011-2015, al descender anualmente sus recursos en un promedio de 15.4%. para el caso, mientras en el 2011 alcanzó un monto de L43.2 millones, para el 2015 este presupuesto fue de tan solo L22.0 millones (ver Gráfica # 3).

Gráfica # 3 **Presupuesto Asignado al INAM 2011-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de Sefin, 2015.

Aparte de la disminución de su asignación presupuestaria, el INAM ha evolucionado simultáneamente a la reducción de sus competencias como instancia promotora, coordinadora y de seguimiento de las políticas públicas a favor de las mujeres. En el actual proceso de rediseño del Estado no se le ha considerado con “rango de Secretaría” y ha quedado constreñida al Gabinete Sectorial de Desarrollo e Inclusión Social. Esto plantea una gran distorsión institucional en la responsabilidad del Estado de promover y defender los intereses de las mujeres, coherente con los compromisos adquiridos mediante numerosos tratados internacionales como la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres –CEDAW-.

Conclusiones

1. El presupuesto público de Honduras se caracteriza por una estructura rígida. La mayoría de los recursos se concentran en cuatro rubros: deuda pública, educación, salud, defensa y seguridad.
2. En los últimos años, la tendencia de los recursos públicos destinados a educación y salud es hacia un bajo crecimiento, o bien hacia mantenerse estancados. Es creciente el aumento de los recursos orientados a la deuda pública y defensa y seguridad.
3. El presupuesto público en Honduras no es una herramienta para el desarrollo sino que un instrumento para mantener el actual “orden de cosas”, a favor de una elite que ha construido una sociedad caracterizada por las exclusiones y desigualdades para las grandes mayorías de la población, especialmente para las mujeres.
4. En una sociedad democrática, el presupuesto público es una arena de lucha. De ahí que sea muy válida y justa, la actual disputa de las organizaciones de mujeres por un presupuesto etiquetado de género. En términos estratégicos esto implica la necesidad de modificar los actuales balances de poder. Esto no niega la importancia de alcanzar logros y pequeñas victorias en el marco de la actual correlación de fuerzas.
5. Los esfuerzos por la obtención de recursos públicos para una efectiva investigación y judicialización de las muertes violentas de mujeres y los femicidios, enfrenta como principal bloqueo el estancamiento del crecimiento del presupuesto de las instituciones del Poder Judicial y del Ministerio Público.
6. No obstante la situación adversa, existen espacios de oportunidad. Es un hecho que las muertes violentas de mujeres y los femicidios se han constituido en un problema nacional, con connotaciones internacionales. Esto exige del Estado respuestas afirmativas y la asignación de recursos públicos. Paradójicamente en una sociedad militarizada que criminaliza a las organizaciones de mujeres, los recursos recaudados por la Tasa de Seguridad Poblacional son una opción para acciones “en pro de la seguridad de las mujeres”.

7. Las mujeres, para impulsar un presupuesto etiquetado de género y asegurar su efectivo monitoreo, requieren de una institucionalidad que asegure sus intereses y derechos. Por ello resulta urgente valorar el rol del INAM en el presente histórico y potenciar los escenarios institucionales más favorables para la equidad de género en el campo de las políticas y del presupuesto público. Al corto plazo, esto deberá expresarse en las disposiciones presupuestarias del 2016.

Bibliografía

1. CESPAD. *"Mujeres en Honduras entre la violencia y la falta de acceso a la Justicia ¿Qué tanto cuentan en el presupuesto nacional?"* Noviembre, 2014.
2. ICEFI. "Honduras: Una política fiscal que no mejora el presente ni construye el futuro. *Análisis del Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Republica 2016*", Noviembre 2015.
3. SEFIN. Anteproyecto de Ley Disposiciones Generales del Presupuesto 2016
4. UNAH- IUDPAS Boletín Especial sobre Muerte Violenta de Mujeres, Enero-Diciembre 2014. Enero, 2015.
5. Decreto Legislativo No 360-2013 Disposiciones Generales del Presupuesto 2014.
6. Decreto Legislativo No 140-2014 Disposiciones Generales del Presupuesto 2015.
7. SEFIN. *Informe de Seguimiento y Evaluación Presupuestaria al cuarto trimestre del 2011*.
8. SEFIN. *Informe de Evaluación Presupuestaria al cuarto trimestre del 2012*.
9. SEFIN. *Informe de Evaluación Presupuestaria al cuarto trimestre del 2013*.
10. SEFIN. *Informe de Evaluación Presupuestaria al cuarto trimestre del 2014*.
11. SEFIN. *Informe de Evaluación Presupuestaria al tercer trimestre del 2015*.