

Publicaciones del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud

Serie Estudios

1. Políticas de Inversión em Saúde e Meio Ambiente no Brasil
2. Análisis de los Procesos de Inversión en Ambiente y Salud en Colombia
3. Análisis de los Procesos de Inversión en Ambiente y Salud en Honduras
4. Análisis de los Procesos de Inversión en Ambiente y Salud en El Salvador

Serie Informes Técnicos

1. Lineamientos Metodológicos para la Realización de Análisis Sectoriales de Agua Potable y Saneamiento

Serie Documentos

1. Avances en la Implementación del Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud

Serie Análisis Sectoriales

1. Análisis del Sector en Agua y Saneamiento en Ecuador
2. Análisis del Sector en Agua y Saneamiento en El Salvador

*Para obtener información adicional o para ordenar
ejemplares de cualquiera de las publicaciones
de las series dirigirse a la:*

**Secretaría Ejecutiva del Plan Regional de Inversiones
en Ambiente y Salud**

**Organización Panamericana de la Salud
Organización Mundial de la Salud**

525 23rd Street, N.W.
Washington, D.C. 20037
Tel (202)861-3189
Fax (202)861-8478

Tabla de Contenido

Pág. No.

Introducción

I.	Aspectos Macroeconómicos y Políticas sobre Inversiones en Ambiente y Salud	3
	1. Aspectos Macroeconómicos de Carácter General	
	2. Variables Macroeconómicas que tienen Incidencia Directa en el Sector Ambiente y Salud	
	3. Políticas sobre Inversiones en Ambiente y Salud	
II.	Características Institucionales de los Sectores Ambiente y Salud involucrados en el Proceso de Inversión y sus Interrelaciones	15
	1. Características Institucionales	
	2. Acciones de SECPLAN en las Leyes Respecto a la Inversión	
	3. Interrelación de las Instituciones en las Etapas del Proceso de Inversión.	
III.	Evolución y Composición de las Inversiones en Ambiente y Salud y su consistencia con la Política Económica de Gobierno	39
	1. Análisis Variables Macroeconómicas	
	2. Consistencia entre Políticas Macroeconómicas y Planes de Inversión.	
IV.	Identificación de Proyectos en Ambiente y Salud, Importancia, Objetivos y Cooperación Técnica del Area de Inversiones y Proyectos y Propuesta del Sistema Nacional de Inversión Pública .	47
	1. Identificación de Proyectos en Ambiente y Salud.	
	2. Importancia, Objetivos y Cooperación Técnica del Area de Inversiones y Proyectos.	
	3. Propuesta Sistema Nacional de Inversión Pública.	
V.	Conclusiones y Recomendaciones	65

Tablas

Anexos

Bibliografía

Introducción

Con la presentación de este documento, se pretende dar a conocer en primera instancia la situación de las inversiones realizadas en Ambiente y Salud por la República de Honduras durante el período comprendido 1982-1992, el mismo contempla el Gobierno Central, Instituciones Autónomas, Empresas Públicas, Municipalidades y Organizaciones Privadas de Desarrollo.

Durante la realización de este estudio, se han presentado algunas limitantes mencionándose el tiempo disponible y restricciones de información relacionada con la inversión sectorial, encontrándose la poca que hay, dispersa, al no hallarse un banco de información a cargo de un organismo que centralice las cifras y datos existentes.

Ha sido necesario cubrir un mes para abarcar la segunda etapa, o sea recolectar, procesar y analizar la información de las cinco áreas que demanda la investigación; durante el desarrollo de ésta actividad se ha podido contemplar que la mayoría de las instituciones no disponen de información histórica ya que la misma ha pasado a formar parte de archivos no utilizables, sin embargo en estos casos se ha logrado rescatarla de fuentes secundarias que aunada a la que dispone el SANAA que es el organismo que genera mayor inversión en el Área de Ambiente se ha obtenido información financiera que nos permitirá conocer los esfuerzos que ha hecho el Gobierno Hondureño en materia de inversiones en Salud y Ambiente.

El estudio de análisis de los procesos de inversión en Ambiente y Salud para el caso de Honduras está dividido de la siguiente manera:

En el primer capítulo se presenta el comportamiento macroeconómico de Honduras para el período 1988-1992, en el que se ha hecho principal incapié al subperíodo 1990-1992 como resultado de la implementación del programa de ajuste a partir de marzo del año 1990. Se presentan políticas sobre inversiones en Ambiente y Salud recientes y a realizarse en un mediano plazo, se habla de la existencia de planes de desarrollo y de planes de inversión así como los responsables de formularlos.

En el segundo capítulo se describen las características institucionales de los sectores Salud y Ambiente, resaltando las funciones que corresponden a la Dirección de Inversiones y Proyectos de SECPLAN¹ como responsable en materia de programación y seguimiento del proceso de inversión pública. También se detallan las acciones de esta Secretaría en las leyes respecto a la Inversión y que tienen vinculación con las instituciones de Salud y Ambiente que desarrollan actividades en ésta materia. Finalmente se concreta la situación de las relaciones interinstitucionales en las diferentes etapas del proceso de inversión.

En el tercer capítulo se especifica las inversiones realizadas en el sector salud y ambiente estableciendo comparaciones con algunas variables macroeconómicas. Es preciso mencionar que para algunas instituciones solamente se cuenta con información ejecutada por lo que no se puede determinar la capacidad de ejecución alcanzada durante el período. En algunos casos no se presenta la información como se pide en las tablas por no disponer de estimaciones específicas de ejecución de obras; al final se presenta la consistencia entre políticas macroeconómicas y planes de inversión.

¹ Esta Ley aún no ha sido discutida y aprobada por el Congreso nacional de la República.

HONDURAS

En el cuarto capítulo se plasman alrededor de 60 perfiles de proyectos ejecutados, en ejecución y en negociación los cuales fueron seleccionados de acuerdo a la disponibilidad de información y costo de los mismos. También se reseña la importancia, objetivos y requerimientos de cooperación técnica del programa de inversión y el Sistema Nacional de Inversión Pública propuesto².

Finalmente en el quinto capítulo se describen las conclusiones y recomendaciones que esta consultoría considera pertinente.

² No existe legislación dirigida estrictamente al Sector Salud y Ambiente, este sistema objeto de estudio abarcará todo el Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas y Municipalidades.

I. Aspectos Macroeconómicos y Políticas sobre Inversiones en Ambiente y Salud

1. Aspectos Macroeconómicos de Carácter General

1.1 Evolución de la Economía, 1988 - 1989

Durante los dos últimos años de la década de los ochenta, la economía hondureña presentó tasas de crecimiento anuales ligeramente superiores al 4.0% que si bien permitieron que su población no presentara desequilibrios hacia abajo en su bienestar como en la mayoría de los años anteriores, si significó una disminución importante si se compara con el crecimiento del producto alcanzado en el año de 1987.

Las variables que impulsaron en mayor medida dicho crecimiento fueron la inversión tanto pública como privada seguida del consumo. En efecto los años 1988 y 1989 representaron un período en que la inversión tuvo un repunte importante; por el lado del gobierno se le hizo frente a una serie de obras de infraestructura física y social, pero fue el sector privado a través de la construcción quien tomó la delantera influyendo en gran forma y como efecto multiplicador en los sectores de minas y canteras y manufacturero. En dichos años las familias hondureñas vivieron momentos de enorme especulación como producto tanto del período eleccionario como a la cada vez más difícil estabilidad en el tipo de cambio observado en el mercado cambiario no oficial y a la ausencia cada vez más notoria de divisas en el sector oficial lo que indujo a estas a transformar sus activos líquidos en físicos a través de la construcción y mejoras en viviendas.

El consumo público que en 1988 alcanzó un crecimiento de 9% respecto al año anterior gracias a una serie de gastos corrientes que tuvo que afrontar el gobierno como ser el Estatuto del Médico Empleado y la creación de nuevas plazas para Maestros de Educación Primaria, redujo su participación hacia 1989 como producto del menor financiamiento externo hecho efectivo tanto en forma de créditos como en donaciones, aún así con dicho gasto, el país se vio sometido a un déficit fiscal que alcanzó el 9.2% del PIB, uno de los más altos de su historia.

El comportamiento si se quiere errático de la economía en estos años se reflejó en el comportamiento de algunos sectores como ser el manufacturero quien siguió siendo afectado por la menor disponibilidad de materias primas y otros insumos importados dada la ausencia de divisas y el cada vez más complicado acceso a préstamos, producto de su corta temporalidad y sus altas tasas de interés. Aunque el sector agropecuario tuvo un repunte extraordinario en el año 1989 cuando alcanzó un crecimiento anual de 10% gracias al comportamiento en los subsectores de pesca y forestal, se vio obstaculizado por la producción de granos básicos, cuya insuficiencia condujo al gobierno a realizar importaciones masivas, agudizando de esta manera el problema de utilización de divisas y propiciando un ensanchamiento en la caída en el nivel de reservas internacionales. Dicha situación impulsó un comportamiento en los niveles de inflación con cambios sin precedentes al pasar de 4.5% en 1988 a 9.8% en 1989.

Es durante estos dos años, cuando se canaliza en mayor proporción recursos del sector privado para financiar el déficit del sector público, a pesar de los esfuerzos por incrementar el ahorro en cuenta corriente, situación que se agudizó a partir de 1987 cuando el gobierno mostró deficiencias en controlar además el gasto de capital, lo que

llevó como se indicó anteriormente a un déficit respecto del PIB de 9.2% en 1989 y un ahorro negativo corriente de 1.8% del PIB.

El déficit de ahorro interno tuvo su contrapartida en la cuenta corriente de la balanza de pagos que durante toda la década de los ochenta mantuvo un saldo superior al 10% del PIB (excluidas las transferencias unilaterales) como resultado del incremento en el servicio de intereses a la deuda y el estancamiento de las exportaciones cuyo papel preponderante en una estrategia de largo plazo se vio reducido sustancialmente, es así que en 1989 el volumen exportado de banano fue prácticamente similar al logrado en la década de los setenta, el volumen de café fue ligeramente superior al registrado en 1980 y los de madera y carne fueron 36 y 66% inferior a los volúmenes exportados a inicios de los ochenta.

Las exportaciones se vieron afectadas por el riesgo antiexportador de la política cambiaria, que no solo debilitó la competitividad externa de los pocos bienes exportables sino que también elevó la rentabilidad relativa de la producción orientada al mercado interno.

Durante los últimos dos años de la década de los ochenta el país prácticamente mantuvo el saldo de la deuda externa en valores aproximados a los US\$3,300 millones, mientras en 1988 el gobierno hizo frente a parte de sus compromisos en el pago del servicio de dicha deuda en 1989 se dejó de amortizar la misma, situación que impulsó a los organismos internacionales a no solo congelar recursos por más de US\$75 millones sino también a declarar inelegible al país para futuros préstamos.

En términos generales, la situación previa a la aplicación del programa de gobierno a partir del año de 1990, se caracterizó por una profunda crisis de balanza de pagos y de un elevado déficit gubernamental, que se confabularon con una caída en la inversión, menores entradas de capital, fuga de capital e incumplimiento de compromisos financieros sobre todo con el exterior. De igual manera para hacerle frente a las importaciones no solo se utilizaron los recursos no incorporados al pago del servicio de la deuda externa sino que se tuvo que recurrir a las escasas reservas internacionales. Ante tal distorsión, las importaciones auto financiadas tomaron mayor auge lo que no solo elevó el tipo de cambio sino también produjo distorsiones importantes en los niveles de inflación.

Ante tal comportamiento económico, el gobierno actual a partir del mes de marzo de 1990 implemento un programa denominado "Ley de Reordenamiento Estructural de la Economía" que tenía como grandes objetivos, reducir los desequilibrios fiscal y de balanza de pagos.

1.2 Marco General de Política Económica en el Período 1990-1992, Año 1990

En materia cambiaria, el Gobierno abolió el tipo de cambio múltiple implícito, eliminó los certificados transferibles con opción a divisas y devaluó oficialmente a razón de Lps.4.00/dólar que fue sucedida por nuevas devaluaciones hasta situar el tipo de cambio a finales de 1990 en Lps.5.30/dólar. El factor de valoración aduanera para propósitos fiscales se fijó tomando en consideración el movimiento en el cambio oficial.

En materia fiscal, se estableció un programa de desgravación arancelaria, reduciendo el arancel máximo que era de 90% al 40%, por su parte el arancel mínimo se amplió al 2%. Las sobretasas se fijaron en un 5% para la mayoría de las importaciones y en 10% para algunos rubros y se eliminaron las exoneraciones y franquicias.

Para sanear las finanzas públicas se efectuaron reformas en los impuestos sobre la renta, ventas, producción y otros. Entre las medidas implementadas estuvieron la aplicación de un impuesto transitorio del 12% sobre las exportaciones tradicionales con vigencia al 31 de diciembre de 1990 y diciembre de 1991 respectivamente, se incrementó la tasa del impuesto sobre ventas del 5% al 7%, se elevó el monto de las deducciones aplicables al Impuesto Sobre la Renta de personas y se modificó la escala impositiva vigente para el pago del Impuesto Sobre la Renta de personas Naturales y Jurídicas. En lo que concierne a las instituciones descentralizadas generadoras de servicios se incrementaron sus tarifas en el cuarto trimestre de ese año.

En materia crediticia, a finales de 1990 se liberaron las tasas de interés en procura de estimular el ahorro interno. El gobierno mantuvo la tasa de encaje sobre depósitos en el 35% y un interés de 4% anual sobre las reservas legales de los bancos comerciales.

Finalmente, a fin de minimizar el costo social del ajuste, se estableció un subsidio para las familias pobres con el programa de Asignación Familiar, un subsidio para el Transporte Urbano y se creó el FHIS dirigido a atender los grupos vulnerables con infraestructura social básica y consecuentemente a generar empleo.

Año 1991

En materia fiscal, el Congreso Nacional de la República aprobó la dolarización de los impuestos correspondientes a la exportación de banano, camarón, langosta y carne, se creó un impuesto del 7% sobre la exportación de café en sustitución al régimen hasta ese momento vigente y se creó un mecanismo bajo el cual se sustituyen los ingresos fiscales derivados del diferencial de precios de petróleo por una tarifa arancelaria. La política monetaria y crediticia apuntó a controlar la expansión de los medios de pago a través del uso limitado de líneas de redescuento a los bancos, se continuó con la liberalización total de las tasas de interés exceptuando los préstamos para el sector vivienda y para producción de granos básicos.

En materia comercial se redujo el arancel del 35 al 30% y se amplió el margen para importar bajo el esquema de autofinanciamiento. Finalmente el gobierno inició gestiones para lograr la adhesión de Honduras al Acuerdo General de Tarifas y Comercio y firmó el Convenio de acceso al acuerdo multilateral de Garantías de Inversiones.

Año 1992

A fin de consolidar la estabilidad de precios se aplicó una política macroeconómica de corto plazo sustentada en una gestión fiscal que no recurrió al crédito interno, al mismo tiempo se adaptaron medidas para mejorar la administración en la recaudación de impuestos internos; se aplicaron ajustes graduales a las tarifas de servicios públicos a fin de fortalecer la capacidad financiera de las instituciones suministradoras de los mismos.

En este año se liberaron totalmente las tasas de intereses activas, se establecieron normas que permitieron el ingreso de nuevos bancos al sistema financiero y se redujo en un punto porcentual la tasa de encaje legal.

En materia cambiaria, se aplicaron reformas conducentes hacia una liberalización parcial del mercado; en tal sentido se aprobó la Ley de funcionamiento de Casas de Cambio y se estableció la libre determinación de la tasa de Cambio interbancaria y se obligó a los bancos comerciales a vender al Banco Central el 30% de las divisas captadas por estos, provenientes de las exportaciones.

En material comercial, se cumplió con la meta fijada para ese año al desgravar la tarifa máxima de importación desde el 35% al 20%. Al mismo tiempo se suscribieron convenios comerciales de alcance parcial con El Salvador, Panamá, Guatemala, Venezuela y México y se continuó con las acciones conducentes a la adhesión del país al GATT.

Finalmente, el gobierno dio un paso muy importante para el mejoramiento del clima de inversiones, al modificar el régimen regulatorio y legal referido a la inversión privada y las actividades del sector agropecuario, al aprobar la Ley de inversión y la de Modernización del Sector Agrícola conjuntamente con sus reglamentos respectivos.

1.3 Evolución de la Actividad Económica 1990 - 1992

Luego del estancamiento de la actividad productiva durante 1990, como resultado del impacto inicial del programa de ajuste, la economía hondureña en los dos años subsiguientes ha empezado a mostrar signos de recuperación al crecer el PIB en 3.2% y 4.3% en 1991 y 1992 respectivamente.

Los sectores que observaron mayor crecimiento durante los dos últimos años fueron el de construcción, de extracción de minas y canteras y el sector financiero; los dos primeros como producto de la recuperación observada en la inversión pública que con la decisión del gobierno de reconstruir la mayor parte de las carreteras pavimentadas y asfaltar las de tierra, necesitó de insumos nacionales provenientes del subsector de canteras, algo parecido pero en una menor proporción experimentó el sector de construcción de carácter privado que mantuvo su crecimiento en el orden del 2%. En cambio el sector agropecuario luego de un repunte importante durante 1991 cuando logró crecer a tasas del 6%, presentó una disminución en su dinamismo en 1992. Este comportamiento estuvo fuertemente asociado a la tendencia experimentada durante estos años por los principales cultivos de exportación como son el café y el banano, el primero ha venido experimentando baja en sus precios a nivel internacional, de allí que se haya tenido que recurrir a exportar un mayor volumen para acercarse a los recursos

monetarios alcanzados en los últimos años de la década anterior. Por su parte el banano a pesar de los menores precios en 1992 logró recuperarse de la caída de 1991 al alcanzar los US\$ 352.5 millones, montos similares a los cuantificados en la segunda mitad de la década de los ochenta. Algo importante de indicar es el hecho que los cultivos de exportación no tradicionales se han venido fortaleciendo en los últimos años, para el caso el camarón se ha convertido en el tercer rubro de exportación del país, lo que implica que se ha logrado diversificar la producción del sector agropecuario orientada a la exportación.

La producción de granos básicos que se vio fortalecida en 1991, al mejorarse sustancialmente los precios al productor, se vio afectada en 1992 por las medidas ejecutadas por parte del gobierno dirigidas a facilitar la importación de granos en algunas oportunidades a pesar de la buena oferta de los mismos en el mercado nacional.

La actividad manufacturera que constituye el segundo sector en importancia tanto por su contribución al PIB como en la generación de empleo, después de observar mínimos crecimientos en 1990-1991 empezó a crecer aunque en forma aún moderada en 1992 al cuantificar una tasa de crecimiento del orden de 3.9%, muy parecida a la tasa de crecimiento del año 1989. Las ramas que mayor dinamismo han tenido están asociadas en su mayoría al sector de la construcción. Este sector continuó teniendo serios problemas de financiamiento al ser limitados los recursos prestables a largo plazo y por el incremento más que significativo que observaron las tasas de interés activas y los costos de energía eléctrica.

Finalmente el sector de servicios, tanto los que presta la administración pública como los servicios sociales, comunales y personales durante el período 1990-1992 han venido contribuyendo cada vez menos a la conformación del PIB, producto del menor ingreso personal financiero disponible a raíz de las medidas implementadas a partir de marzo de 1990.

2. Variables Macroeconómicas que tienen incidencia directa en el Sector Ambiente y Salud

2.1 Inflación.

La liberalización de los precios de la mayoría de los productos sobre todo los agropecuarios, las medidas económicas asociadas a la devaluación del lempira, la liberalización de las tasas de interés y el incremento en el precio de los carburantes, incidieron fuertemente para que el país se sometiera a crecimientos inflacionarios del orden del 36% y 21.4% durante 1990 y 1991 respectivamente. Fue hasta en 1992 cuando el país se vio favorecido por una estabilidad de precios en los grupos de alimentos y funcionamiento del hogar¹, lo que significó cuantificar un crecimiento en la inflación del orden de 6.5%.

¹ Principales impulsores del movimiento inflacionario.

2.2 Déficit Fiscal

Derivado de las medidas implementadas en marzo de 1990 dirigidas a lograr un incremento sustancial en los ingresos y una rebaja en la estructura del gasto corriente, después de haber experimentado el sector público no financiero un ahorro negativo por Lps.44.5 millones en 1989, a partir de 1990 cambió completamente el panorama al experimentar en dicho año un ahorro en cuenta corriente de Lps.184.8 millones que se amplió sustancialmente hacia 1992 a Lps.1,318.6 millones, a pesar de que en dicho año tanto los ingresos como los gastos corrientes redujeron significativamente su crecimiento versus los dos años anteriores, al crecer los primeros en 8.2% y los segundos en 6.8%.

El ahorro en cuenta corriente permitió financiar en una mayor proporción los gastos de capital que se elevaron fuertemente durante el período 1990-1992 desde Lps.949.8 millones a Lps.1,840 millones después que en 1989 se habían gastado solamente Lps.746.6 millones. Tales gastos incidieron en un déficit que representó en 1990 el 5.9% del PIB en 1991 el 1.7% y en 1992 el 2.8% que fueron financiados en un alto porcentaje con recursos obtenidos desde el exterior vía crédito y donaciones.

Es importante indicar que los menores déficit alcanzados en este período se vieron correspondidos por incrementos sustanciales que recibieron las tarifas de los servicios públicos suministrados por el SANAA, Empresa Nacional de Energía Eléctrica, Empresa Hondureña de Telecomunicaciones y la Empresa Nacional Portuaria.

2.3 Sector Externo

El déficit crónico en la cuenta corriente de la balanza de pagos muestra una de las mayores debilidades estructurales de la economía hondureña, mientras en 1989 la misma representó el 1.9% del PIB en 1990 se redujo a 0.9% gracias al saldo positivo de las transferencias provenientes desde el exterior, porcentaje que prácticamente se mantuvo hacia finales de 1992.

El resultado de una balanza comercial desfavorable y el peso cada vez mayor de una balanza de servicios en aumento contribuyeron para que la balanza de bienes y servicios se elevara desde un saldo negativo de US\$ 266.3 millones a US\$ 346.1 millones. Dicho comportamiento se ha derivado de la situación experimentada por las exportaciones de café y banano que han caído como producto de la baja de sus precios en el mercado internacional, lo cual ha hecho contrapeso al significativo crecimiento que han experimentado los productos no tradicionales. Por otra parte existe una alta dependencia de las transferencias externas oficiales, las cuales además de no constituir una fuente de financiamiento externo estable, presentan una tendencia declinante durante el período. Las entradas de capital que se operaron durante el período 1990-1992 permitieron nivel de reservas internacionales favorables versus la pérdida cuantificada en 1989. La condonación de la deuda que recibió el país en 1991 y los procesos de arreglos con los organismos internacionales y con el Club de París, han permitido un cierto alivio en el pago del servicio de la deuda externa.

2.4 Endeudamiento Externo

Como se puede apreciar en el Anexo No.1 el endeudamiento externo de Honduras en el período 1988-1989 mantuvo un saldo muy cercano a los US\$3,300 millones. Como se dijo en párrafos anteriores ya en 1988 el país dejó de hacerle frente a buena parte del servicio de la deuda externa, situación que se agudiza en 1989 al decidir el gobierno no destina recursos para esos propósitos, logrando una respuesta contundente de parte de los organismos internacionales de financiamiento, los cuales no solo congelaron recursos ya aprobados para nuestro país, sino que lo declararon inelegible de nuevos créditos.

A partir de 1990 por negociaciones del nuevo gobierno con esas instituciones, se logró de nuevo obtener el visto bueno para ser sujeto de préstamos, lo que permitió el ingreso de recursos frescos que apoyaron la balanza de pagos y financiaron fuertemente las importaciones necesarias para agilizar nuestro aparato productivo, que observó inicialmente grandes dificultades como producto de la caída en la demanda, derivada de la implementación de medidas económicas a través del Decreto 18-90. Dicha situación asociada a una importante negociación que permitió el diferimiento de gran parte de dicha deuda, provocó que hacia finales de 1990 se alcanzará un saldo de US\$ 3,525 millones.

En el año de 1991, el país fue nuevamente favorecido en sus relaciones financieras con el exterior, al recibir una condonación de más de US\$400 millones de su deuda, por parte del Gobierno de los EEUU y de otras naciones amigas, que acompañado al movimiento financiero de ese año provocaron que el saldo se redujera a US\$ 3,180 millones, ampliándose el mismo a finales de 1992 en un monto absoluto de US\$ 140 millones.

2.5 Relación Gasto Público Total - Gasto Público en Salud 1987-1992

El Anexo No.3 permite observar el comportamiento de la relación Gasto Público en Salud/Gasto Público Total. Entre 1987 y 1992 los resultados de dicha relación oscilaron entre un valor mínimo de 12.6% en 1988 y un valor máximo de 14.9% en 1989, es decir, no ha existido como se podría esperar dada la política del gasto que se ha venido implementando al interior del sector público, una tendencia ascendente en la participación del gasto en salud. Las políticas de ajuste puestas en marcha en el país, tanto en el subperíodo 1987 - 1989 como en el subperíodo 1990-1992 han sido dirigidas a restringir cada vez más el crecimiento del gasto público, como una alternativa para reducir el agobiante déficit fiscal que ha imperado en estos años.

Lo que se puede visualizar es que para el período 1987-1992 el gasto público total tuvo un crecimiento en lempiras de 1978 del orden de 3.6%² como promedio anual, mientras que el gasto público en salud creció al 2.9%, la que ha conducido a un deterioro de las condiciones sociales de la población hondureña. En cambio en el subperíodo anterior 1982-1985 el gasto público total mostró un comportamiento irregular en lo relativo a la asignación anual en valores reales, no así el gasto en el sector salud cuya tendencia ascendente en su asignación condujo a un crecimiento promedio anual del orden del 4.8%.

² Crecimiento geométrico.

- 2.6 Relación Gastos Público en Salud - Gasto Público en Inversión en Salud 1987-1992**
Al analizar el Gasto Público en Inversión en Salud como porcentaje del Gasto Público en Salud, se observa que a excepción de los años 1987 en que dicha relación alcanzó un valor de 16.8% y en 1990 de 27.9%, como producto de la ejecución de proyectos importantes entre los que sobresale el de agua potable para la Ciudad de Tegucigalpa denominado "Concepción", los demás años del período cuantificaron una relación muy cercana al 20% (Ver Anexo No.3).

Hacia 1992, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por parte del Sector Público en el área de Salud, el ejecutar recursos que prácticamente triplicaron a los efectuados en 1987, se han visto menguados, por los altos niveles de inflación que han afectado al país.

- 2.7 Financiamiento Externo Contratado por el Gobierno Central para el Sector Salud.**
La escasa información que fue posible obtener en esta materia indica que el gobierno central contrató en Marzo de 1987 a través de los canales del Banco Interamericano de Desarrollo el préstamo No. 791/SF-HO por un monto de Lps. 54,000 miles dirigido a la terminación y puesta en marcha de hospitales regionales y de área, siendo este proyecto el único negociado para dicho fin. El Anexo No.5 nos muestra que de la totalidad de dichos recursos, se habían utilizado al 31 de Enero de 1993 un total de Lps. 180,613.5 miles lo que implica el 37% del total de fondos contratados. El resto de los préstamos acordados se han dirigido a dotar de agua y a ejecutar acciones de saneamiento en las dos principales ciudades del país como son: Tegucigalpa y San Pedro Sula, en el resto del área urbana y en el área rural a través de los programas diseñados para tal fin.

Según dicho anexo al 31 de Enero de 1993 existía un monto disponible de recursos por el orden de Lps.165,676.6 miles de los cuales el 12% pertenecen al proyecto de terminación y puesta en marcha de hospitales anteriormente referido.

Como se puede apreciar, algunos programas y proyectos han sido ya culminados, quedando aún por ejecutar remanentes de alrededor de doce, sobresaliendo por orden de importancia el proyecto "Mejoramiento y Ampliación Sistema de Agua Potable de la Ciudad de Tegucigalpa" por la cantidad de Lps.70,133.3 miles.

3. Políticas sobre Inversiones en Ambiente y Salud

A través del SANAA, el Gobierno planea continuar mejorando y expandiendo la cobertura de la previsión de agua y servicios de alcantarillado en áreas urbanas durante el período 1993-1995, proponiéndose lo siguiente:

- a) Completar el trabajo de producción de agua asociado con la represa de Tegucigalpa.
- b) Mejorar las facilidades para el tratamiento de agua en Tegucigalpa.
- c) Mejorar la distribución de agua en Tegucigalpa a fin de expandir la cobertura, reducir gastos y asegurar la calidad apropiada.

- d) Completar la asistencia del sistema de agua que fue iniciado en cinco ciudades intermedias y preparación de diseños de ingeniería para sistemas de agua y saneamiento de veinte ciudades, y
- e) Completar los trabajos de alcantarillado en ciudades medianas.

La política de inversión a mediano plazo del SANAA es ayudada por el paralelo desarrollo de la organización del sector ambiente a través de la descentralización administrativa por medio de la cual el sistema de agua y alcantarillado es transferido a entidades locales, ya sean municipalidades o juntas administradoras de agua, basadas en instrumentos legales ya en aplicación que aseguren la recuperación de costos y organización a nivel local.

A través del MSP, el Gobierno planea expandir la asistencia de agua potable y servicios de sanidad con la participación de la comunidad por:

- a) Construcción sistemas de agua, de pozos, letrinas y pequeños sistemas de alcantarillado en el área rural y áreas urbanas marginadas, actualmente sin este servicio, beneficiando a unos 300,000 habitantes.
- b) Intensificación de actividades centradas en salud ambiental.
- c) Continuar el entrenamiento de los Miembros de las Juntas locales a fin de recuperar los costos y así asegurar el servicio continuo de operación y mantenimiento de los sistemas.

Las municipalidades están progresivamente tomando del SANAA la responsabilidad de operar y mantener su sistema de agua, alcantarillado y drenaje. La incumbencia de los servicios públicos ha sido transferido, a los gobiernos locales a través de una ley municipal aprobada por el Congreso en el año 1991. El Gobierno continuará con este proceso de descentralización y al mismo tiempo proveerá la necesaria asistencia a fin de fortalecer la capacidad administrativa y de operación de los sistemas.

No obstante carecer el sector salud y ambiente de una completa coordinación, el gobierno planea emprender un estudio en 1993 para analizar las emergencias principales del sector y recomendar soluciones apropiadas, dentro de la administración de la nueva ley municipal. Específicamente dentro del estudio de las focalizaciones se instaurará la política sectorial.

3.1 Existencia de un Plan Nacional de Desarrollo

El último Plan Nacional de Desarrollo fue elaborado por SECPLAN para el período 1987-1990 donde se incorpora a los sectores salud y ambiente. En la actualidad no existe como tal un Plan Nacional de Desarrollo lo que hay es un Plan de Gobierno 1990-1994 cuyo mayor énfasis es la participación, bienestar y dignidad nacional. En este instrumento se encuentran explícitas políticas en el área social cuyo objetivo general consiste en: "Elevar el nivel de vida y bienestar del pueblo hondureño, mediante acciones de desarrollo integral, en un marco democrático y de dignificación humana".

Aunado a lo anterior el Gobierno de Honduras en Noviembre de 1990 preparó el documento "Estrategia de Desarrollo Integral 1990-1994" para ser presentado en la reunión del grupo consultivo, París, Francia, Diciembre 5, de 1990.

En este documento se proponen lineamientos para una estrategia global de desarrollo 1990-1994, además se expresan lineamientos estratégicos a nivel sectorial especificando lo concerniente a salud y ambiente.

3.2 Existencia Programa Nacional de Inversiones

Con el Consejo Nacional de Economía en la década de 1960 se formuló un programa de inversiones públicas sectoriales, a partir de 1974 cuando se formuló el primer plan quinquenal se han venido incorporando carpetas de proyectos con su correspondiente programa de inversión hasta 1990 que fue el año de finalización del plan 1987-1990, sin embargo no ha habido relación clara entre los objetivos o políticas de desarrollo y la programación de la inversión, en la cual priva una fuerte inercia. No ha existido un seguimiento ni control físico-financiero adecuado de las necesidades de ajuste de los diversos sectores y a las disponibilidades financieras de corto plazo.

A raíz de la falta de un verdadero sistema de inversión pública que aglutine orgánicamente a todos los agentes que intervienen en ese proceso y que permita a los demás niveles de la administración tomar decisiones en la materia, que sean acordes con el conjunto de políticas gubernamentales y con las restricciones económicas y financieras, el proyecto HON 87/005: Evaluación de políticas macroeconómicas de corto y mediano plazo Gobierno de Honduras PNUD/CEPAL formuló la propuesta de programa de inversión pública 1989-1991.

Lo anterior parte de la premisa de que están sentadas las bases legales e institucionales de dicho sistema, en el marco de la ley de planificación y del Acuerdo Presidencial sobre el sistema nacional de proyectos que, aunque data de 1975, contiene los elementos fundamentales que deben considerarse en la materia. Por tanto las propuestas de instrumentación del sistema podrían ponerse en vigencia a través de la reformulación y reglamentación de la mencionada ley.

Y, mediante la puesta en marcha del proyecto "Fortalecimiento Institucional a SECPLAN en Programación de Inversiones y Proyectos": se viene a vigorizar la propuesta indicada haciendo la evaluación de la misma para definir un programa de inversión a mediano plazo que abarque el período 1990-1995, con el proyecto en vigencia (agosto 1992) se pretende implementar el sistema de inversiones públicas y permitir la programación y seguimiento del programa de inversión del Gobierno Central y entes descentralizados.

3.3 Existencia Plan de Desarrollo Sectorial en Ambiente y Salud

En julio de 1991, los Presidentes Centroamericanos en su reunión cumbre de San Salvador establecieron que al reunirse en Tegucigalpa en diciembre del mismo año considerarían preferentemente la temática social a efectos de diseñar e impulsar programas regionales para la reducción de la pobreza, integrando los aspectos del mejoramiento del desarrollo humano con los de elevar la capacidad productiva y el ingreso de los grupos más vulnerables.

Para preparar las propuestas de acción que deberían ser consideradas en dicha reunión, el Presidente de la República de Honduras instruye al Ministro de Planificación para que coordine los trabajos técnicos requeridos. Se conformó una Comisión Política y Grupo Técnico de Alto Nivel con los Representantes de las Instituciones involucradas, que culminó con la presentación de una alternativa de Plan de Acción Social, aprobado por el Presidente en Gabinete de Desarrollo Social en sesión celebrada el 27 de noviembre de 1991.

Con este trabajo fundamental surge de la XI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud, período 1992-2000 para la República de Honduras, el cual incluye el componente de salud y ambiente.

3.4 Instituciones Responsables del Diseño de Políticas de Inversión

Al ser SECPLAN el ente coordinador del Sistema de Inversiones Públicas tendrá la facultad dentro de sus funciones de promover el desarrollo tecnológico de las actividades productivas, estableciendo para tal efecto, las políticas, instrumentos y arreglos institucionales necesarios. Para ello deberá tener cuidado de que los programas que se desarrollen por parte de las instituciones en general no agudicen el déficit fiscal y por ende evitar repercusiones negativas en la producción y el empleo.

HONDURAS