

III. Evolución y Composición de las Inversiones en Ambiente y Salud y su consistencia con la Política Económica de Gobierno

Este capítulo contempla el comportamiento histórico de los presupuestos destinados a inversiones totales así como del Sector Salud y Ambiente. El mismo presenta las diferentes variables macroeconómicas y sus interrelaciones que nos dan un panorama de la tendencia y composición de la inversión. La información se presenta de acuerdo a los formatos de las tablas 3.1 a 3.14 con la salvedad de que fue difícil discriminar lo aprobado como lo ejecutado en agua y saneamiento por lo que se muestran en forma conjunta; la información sobre inversión en Salud en el Sector privado no fue posible obtenerla al ser la misma cuidadosamente protegida por los propietarios de las instituciones de ese sector.

Atendiendo las instrucciones de la Representación de la OPS/OMS en Washington, D.C. los datos se presentan en lempiras corrientes y constantes de 1978 y en dólares constantes de 1988. En el Anexo No.5 se expresa el cálculo del índice implícito para convertir la información en dólares de 1988. El tipo de cambio para cada año se exhibe al pie de la tabla que corresponde.

1. Análisis Variables Macroeconómicas

Del análisis de las tablas presentadas al final del documento se deriva lo siguiente:

1.1 Producto Interno Bruto y la Inversión Total

La inversión total que venía mostrando una participación relativa real ascendente respecto al Producto Interno Bruto (PIB) durante los primeros años de la década de los Ochenta, declinó su participación en los años 1986 y 1987, como producto de la culminación del proyecto más grande de infraestructura denominado proyecto Hidroeléctrico "El Cajón" obra cuyo costo millonario lo clasifica como uno de los de mayor importancia en América latina. No es sino hasta 1989 cuando el país empieza a presentar signos positivos en el crecimiento de la inversión total, impulsada esta vez, en mayor medida por la inversión privada que tuvo una respuesta sin precedentes como producto de la alta especulación derivada del período electoral y de la cada vez más problemática posición del lempira respecto al dólar estadounidense, que impulsó a las familias hondureñas a transformar gran parte de sus activos líquidos en físicos, traducido en construcción y reparación de viviendas. Para ese año la relación inversión total/PIB en términos reales fue de 36.3%. El cuadro No.3.1 también nos muestra como en los últimos dos años del período analizado, una vez que el país absorbió los embates negativos en 1990, resultado de la implantación del programa de Ajuste Estructural, la inversión total ha empezado de nuevo a crecer impulsada ésta vez por el sector público al incrementar su participación relativa respecto al PIB hasta alcanzar en 1992 un valor de 24.3%, porcentaje que prácticamente duplica el cuantificado en 1982.

Los acontecido durante todo este período y especialmente en el subperíodo 1986-1990, pudo reflejar mejores resultados, los problemas de la deuda pública y los atrasos con los organismos internacionales de financiamiento y con los acreedores bilaterales dificultaron la programación de recursos internos y externos para los proyectos causando por consiguiente rezagos importantes en los niveles de ejecución.

1.2 Relación Producto Interno Bruto y la Inversión Pública en Ambiente y Salud

El gasto en inversión realizado por las instituciones públicas relacionadas específicamente con la construcción y equipamiento de centros hospitalarios durante el período 1982-1992, ha mantenido una participación en la conformación del PIB en términos reales entre el 0.1 y 0.2% excepto en 1986 año en que dicha relación representa 0.3%. Resulta importante manifestar la enorme importancia que ha tenido el proyecto denominado PRONASSA, que con el fuerte aporte financiero del BID contribuyó entre 1979 y 1985 a la construcción de 243 centros de salud rural, 8 centros hospitalarios de emergencia y 2 hospitales regionales, labor que ha servido para reafirmar su existencia hacia finales de 1992 (Ver cuadro No.3.2).

En igual forma, las cifras de dicho cuadro permiten visualizar el comportamiento de la inversión pública real en ambiente⁵. La relación respecto al PIB en la década analizada ha oscilado entre el 0.4% y el 0.9%, excepto en 1990 año en que el gobierno actualmente en el poder dio mayor impulso a la construcción de la represa La Concepción destinada a proveer de agua potable a la Ciudad Capital, alcanzando la inversión una participación en términos reales del orden del 1.2% en relación al PIB de ese año. Durante 1991 y 1992 siguió siendo importante la participación de los recursos ejecutados en el proyecto Concepción aunque también sobresalieron los proyectos del SANAA ubicadas en el área rural. Dicho comportamiento condujo a alcanzar relaciones de inversión en ambiente/PIB prácticamente iguales a las cuantificadas en los inicios de los años ochenta, a pesar de las fuertes diferencias en ambos períodos respecto a las facilidades de captación de financiamiento externo.

En lo relativo al comportamiento que han experimentado las inversiones en salud y en ambiente, se observan en el Cuadro No.3.3 tendencias muy diferenciadas; mientras las primeras presentan un crecimiento positivo en valores de 1978 en los años finales del período, las segundas sobresalen en su crecimiento en la segunda mitad de la década de 1980, no así a partir de 1991, lo que podría asociarse a que ya en ese año, estaba finalizando la construcción de la represa la Concepción, sin que a la fecha hayan emergido nuevos proyectos de importancia en agua y saneamiento.

1.3 Relación Gasto Público - Inversión Pública Total y Relación Gasto Público - Inversión Pública en Ambiente y Salud

La inversión pública total durante el subperíodo 1982-1985 representó en promedio el 27.4% del gasto público, incidiendo significativamente en dicha participación la construcción de la represa hidroeléctrica "El Cajón" obra que permitiría a Honduras ser auto suficiente en generación de energía hasta finales del año 2000. A partir de 1986 y hasta 1989 la relación entre estas dos variables disminuyó, precisamente por la no existencia de proyectos de trascendencia una vez terminada la ejecución del proyecto antes referido en 1985 y no es sino hasta en 1991 cuando vuelve a existir una fuerte relación entre la inversión pública y el gasto público como resultado del importante ahorro corriente y de los nuevos empréstitos logrados por el gobierno tras sus negociaciones con los organismos financieros internacionales, después que en 1989 se

⁵ Agua potable, alcantarillado y letrinización, desechos sólidos y contaminación.

había considerado al país inelegible de nuevos créditos por parte de dichos entes. Los recursos obtenidos se han destinado en un alto porcentaje a la construcción, mantenimiento y pavimentación de carreteras y en general para mejorar la infraestructura de comunicación.

El cuadro No.3.4 también permite calcular las tasas de crecimiento tanto del gasto público como de la inversión pública; mientras el primero experimentó crecimientos uniformes a lo largo del período 1982-1992, la segunda presenta crecimientos mucho más variables hacia a abajo o hacia arriba durante el período, comportamiento que se debe a lo que se indicó en los párrafos anteriores, es decir al gran inconveniente que reporta la inversión cuya fuente principal de financiamiento radica en el exterior, que como se ha venido aseverando a lo largo del análisis está fuertemente influenciado su desembolso por las negociaciones y por la asignación de recursos de contraparte por el lado del gobierno.

La relación del Gasto Público Total y la Inversión Pública en Ambiente y Salud es sumamente bajo, representando un máximo de 4% en 1990 y un mínimo 1.9% en 1982, es decir que el Gasto Público está mas asociado a inversiones desarrolladas en los sectores de infraestructura y productivos. Si consideramos los crecimientos anuales en ambas variables, se observa al igual que con la inversión pública crecimientos más pronunciados en la inversión en ambiente y salud sobretodo en lo relativo al subsector de ambiente, donde el sector público cuantifica incrementos sustanciales, no solo por el hecho de haber culminado a mediados de la década de los ochenta grandes proyectos en infraestructura física, sino también por el compromiso del gobierno de paliar en lo posible los costos sociales del ajuste implantado a partir de 1990. Una mejor apreciación de este comportamiento se obtiene al observar las cifras del cuadro 3.8.

1.4 Relación Inversión Pública Total e Inversión Pública Social

El cuadro No.3.5 permite observar el comportamiento entre la inversión pública social y la inversión pública total. Dicha relación presenta a lo largo del período una tendencia irregular. Durante los primeros años, la relación entre ambas variables fue menor, dado el enorme peso que en la inversión pública total representó al proyecto hidroeléctrico "El Cajón", en cambio en los años intermedios se cuantifican valores mucho mayores como es el caso del 34.9% en 1989 gracias a la iniciación de la represa La Concepción. Otra causa notoria en este comportamiento es el hecho que precisamente el gobierno generalmente destina mayores recursos de su presupuesto con fondos internos para financiar obras relacionadas con los sectores de infraestructura y productivos no así los proyectos del sector social que en un alto porcentaje su financiamiento se ha asociado generalmente a fuentes externas.

1.5 Evolución de las Inversiones Públicas Programadas y Ejecutadas en Salud

Al observar la labor desarrollada en materia de inversión en construcción y equipamiento de centros hospitalarios por las dos más grandes instituciones públicas del sector como son el MSP y el IHSS, se manifiesta según el Cuadro No.3.6 un menor grado de ejecución de la inversión programada por la primera durante el período 1982-1988. A partir de 1989, la situación se revierte no solo sobrepasando los niveles de ejecución del IHSS sino inclusive los montos programados en inversión al interior de dicho ministerio.

Es importante hacer notar, que la inversión realizada por el IHSS ha sido financiada con recursos propios; en cambio la inversión ejecutada por el Ministerio de Salud Pública en un altísimo porcentaje se ha financiado a través de recursos provenientes del exterior, de ahí su comportamiento a lo largo de la década.

1.6 Evolución de la Inversión Pública Ejecutada por Institución perteneciente al Sector Salud

La inversión pública en valores de 1978 destinada al equipamiento y construcción de centros hospitalarios, durante los primeros años mantuvo una participación en relación al presupuesto total ejecutado por las instituciones que pertenecen al subsector por el orden de 6% anual, que se amplía a 9% en 1986 como producto de la erogación fuerte que realizó el IHSS en la construcción del Hospital Materno Infantil de la Ciudad de Comayagua. En los años subsiguientes la inversión decreció respecto al Gasto en Salud de manera ostensible y no es sino recién en 1992 cuando la misma volvió a recuperar los niveles de los primeros años de la década pasada (ver cuadro No.3.9).

Por otra parte la inversión pública ejecutada por las cuatro instituciones que desarrollan labor en el subsector de salud, como son, el Ministerio de Salud Pública, IHSS, PANI y el FHIS, puede ser visualizada a través de este Cuadro. En efecto el Ministerio de Salud Pública mantuvo a lo largo de la década analizada una participación en el total de inversión pública total ejecutada en el subsector muy cercano al 50%, que se incrementa significativamente en los años subsiguientes al representar aproximadamente el 90% de las inversiones totales. A partir de 1990, la participación de dicho Ministerio se vio disminuida por la creación dentro del círculo estatal, del Fondo Hondureño de Inversión Social que en conjunto con el PANI han llegado a representar porcentajes que han oscilado entre el 10 y el 40.6% de la inversión total ejecutada en el subsector.

La segunda institución en importancia como producto de las inversiones realizadas, sobre todo en los primeros años de la década lo constituye el IHSS, no así en los inicios de los años 90, en que la inversión ejecutada a constituido niveles muy por debajo de los programados, a pesar de que su financiamiento se realiza con recursos propios, situación que ha incidido en una baja representatividad en el total de inversiones ejecutadas en el subsector.

1.7 Evolución de las Inversiones Públicas Programadas y Ejecutadas por Institución perteneciente al Área de Agua y Saneamiento

Limitaciones en la información proporcionada por las instituciones relacionadas con Agua y Saneamiento, impidieron hacer una diferenciación de los recursos destinados a inversiones en Agua Potable de las realizadas en Letrinización y Alcantarillado, de ahí que su tratamiento en este trabajo de investigación se haga en forma conjunta.

Por otra parte, solamente se cuenta con información de los recursos financieros programados y ejecutados por el Ministerio de Salud Pública, el SANAA y el FHIS. Según el Cuadro No.3.11 las inversiones ejecutadas por las demás instituciones se han sumado en un renglón denominado "Otros" que a su vez presenta información solo para determinados años. Comparando los niveles de ejecución de las instituciones más importantes como ser el Ministerio de Salud Pública y el SANAA, se aprecia una enorme

diferencia a favor de la Segunda, lo que obedece a la fuerte transferencia que dicho Ministerio ha venido destinando a ésta para el desarrollo de proyectos en ésta Area.

Además, los bajos niveles de ejecución de la mínima inversión programada por el Ministerio, tiene su causal principal en lo que se ha venido indicando a lo largo del análisis, es decir producto de la alta dependencia del financiamiento externo, el cual ha tenido como norma retrasos en sus desembolsos como producto de que la contraparte nacional no es asignada oportunamente. En cambio el SANAA presenta a lo largo del período niveles de ejecución altos, incluso para varios años por encima del 100%.

El FHIS se ha constituido durante el subperíodo 1990-1992 en una de las instituciones claves del sector público dedicado a ejecutar proyectos de inversión. Durante los tres años, ésta institución ha aprobado un total de Lps.27.3 millones de 1978 en un área física de acción que comprende la totalidad de los municipios del país.

En términos generales, la asignación de inversiones en este sector estuvo diferenciada por dos fases. En los comienzos de los 80, se estructuraron programadas destinadas a reducir el déficit en los sectores rurales y urbanos: SANAA-BID, SANAA-AID y SANAA-CARE-COMUNIDAD. En el área urbana se ejecutaron los proyectos cuatro unidades y tres ciudades. A partir de 1985 se reorientaron los recursos en su máxima proporción hacia el área metropolitana.

Los proyectos concepción y rehabilitación y mejoraras, ambos para proveer de agua potable a Tegucigalpa han estado absorbiendo la mayor parte de los recursos que el gobierno a programado durante los últimos años el subsector agua y saneamiento. De igual manera la DIMA de San Pedro Sula, el BANMA y la AMDC también han desarrollado aunque en menor proporción erogaciones en proyectos de Agua y Saneamiento.

Finalmente los Cuadros No.3.13 y 3.14 permiten observar la escasa inversión que el sector público ha realizado en lo concerniente a desechos sólidos y contaminación ambiental. En el primero de estos campos, se cuenta solamente con la información que sobre inversión han realizado las alcaldías del Distrito Central y de San Pedro Sula, las cuales han destinado un monto real de Lps.2.9 millones para la compra de maquinaria y equipo para los departamentos de aseo y limpieza para la compactación y disposición final de la basura. En lo referente a la contaminación, se cuenta solamente con la información proporcionada por CESCO, institución creada en 1986 con la finalidad de estudiar y controlar los efectos de los contaminantes y de otros productos tóxicos en el ambiente nacional, ese año invirtió un monto de Lps.0.3 millones constantes de 1978 que se ha ampliado a Lps.0.7 millones en 1992.

2. Consistencia entre Políticas Macroeconómicas y Planes de Inversión

Durante el año de 1991 las instituciones del Sector Público se vieron involucradas en grandes esfuerzos de estabilización y consolidación de las reformas iniciadas en el año 1990. Para 1992 la orientación de la política económica estuvo dirigida a mejorar el clima de inversión de nuestro país. En ese sentido, en Junio de dicho año se aprobó una nueva ley de inversiones, la cual concede igualdad de oportunidades tanto al inversionista nacional como al extranjero; de igual manera se efectuaron modificaciones en el sistema financiero que han hecho posible la inserción de nuevas instituciones financieras privadas así como los pasos iniciales que permitirán en un futuro muy próximo el establecimiento de sucursales bancarias de instituciones con sede en el resto de los países del área centroamericana, lo que supone incentivará la inversión extranjera.

En el período 1990-1992 se ha tratado que el presupuesto asignado para inversión pública sea congruente especialmente con las metas de ahorro y de déficit global del sector público. Ante la imposibilidad de lograr un crecimiento sostenido en los ingresos corrientes, como resultado de la eliminación de una serie de impuestos relacionados con el comercio exterior dada la política de apertura comercial que actualmente ejecuta nuestro país, se hace necesario proveer el suficiente flujo de recursos externos en forma de créditos o de donaciones que permitan cumplir con el programa de inversiones. De igual manera lo anterior se ha hecho acompañar de esfuerzos dirigidos a mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público de tal manera que los escasos recursos se han reorientado hacia programas de inversión pública y de interés social.

Por otra parte, con la claridad que el programa de ajuste ha ocasionado rezagos sociales de consideración, se han programado a lo largo de estos últimos años, acciones que han permitido aliviar sus efectos, de allí que el gobierno año a año a incrementado los montos absolutos a los sectores sociales especialmente a las instituciones relacionadas con salud y educación. Es así que al sector salud se le ha venido asignando recursos que incluyen fuertes transferencias al SANAA a fin de permitirle a dicho ente cumplir con su programa de inversión.

En términos generales el programa de inversión en el sector salud ha tenido como objetivo, contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud de la población hondureña a través de la construcción, mejoramiento y equipamiento de los centros hospitalarios y de las condiciones del medio ambiente. Su población objetivo es la de menores recursos especialmente la ubicada en el área rural.

Para poder cumplir con su programa de inversión, el sector público mediante acuerdos con organismos internacionales de crédito y demás agencias donantes, ha recibido una fuerte inyección de recursos externos en su mayoría dirigidos al sector salud, situación que ha permitido salir a flote a muchos proyectos ya sea porque ha existido incumplimiento por parte de las autoridades del gobierno en otorgar los recursos de contraparte nacional por las rigurosas negociaciones que tienen que realizarse a fin de hacer efectivo dicho financiamiento.

Finalmente, es necesario indicar que en la actualidad el Ministerio de Planificación a través de la Dirección de Inversiones ha venido organizando un programa detallado de inversiones para el mediano plazo que responde a las metas macroeconómicas que se supone el país habrá que alcanzar, dicho programa está conformado por proyectos de arrastre, así como de aquellos que dado su estado de negociación ya cuentan con la contraparte nacional y externa. De igual manera

se está trabajando intensamente en tener un banco de proyectos que permitan al país hacerle frente a situaciones coyunturales que impliquen una cierta reprogramación.

HONDURAS