

VIEJOS Y NUEVOS RETOS_{del} endeudamiento PÚBLICO en HONDURAS

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH)

Equipo de Investigación

Autoría Principal:

Raf Flores

Autoría Secundaria:

Ileana Morales

Lourdes Flores

Ismael Zepeda

Rodulio Perdomo

Mauricio Díaz Burdett

Ana Díaz

Responsable de Edición:

Mario Posas

FOSDEH

Col. Alameda, avenida Tiburcio Carías Andino, Casa 1011, Tegucigalpa, Honduras

Tel: (504) 2239-3404

Correo Electrónico: fosdeh@fosdeh.net

www.fosdeh.net

fb: www.facebook.com/fosdeh

t: @fosdeh

El contenido técnico de este documento es responsabilidad del FOSDEH. Se autoriza la utilización total o parcial de este documento, siempre y cuando se cite la fuente



La elaboración de este documento ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad del FOSDEH y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos”.

Nota de redacción

El presente documento es un acercamiento al tema del endeudamiento público del país en la última década (2003 – 2013) que pretende poner a discusión la variedad de cifras oficiales existentes en este tema y que dependen de las diferentes instancias públicas que llevan su registro.

FOSDEH considera que un primer punto para enfrentar el problema del endeudamiento público es la obligatoriedad de transparentar las cifras, realizar una sumatoria correcta de todas deudas del país y consensuar una interpretación objetiva de las mismas.

Dicho en otras palabras, es un documento que pretende encender todas las alarmas posibles a fin de que las autoridades y la ciudadanía brinden la atención que merece este problema y establecer los correctivos necesarios. Por lo tanto, señalamos que no es un documento que desarrolla escenarios de sostenibilidad de la deuda... ese será un próximo trabajo.

Agradecemos a las personas e instituciones que contribuyeron e hicieron posible la elaboración del presente documento: “Viejos y Nuevos Retos del Endeudamiento Público en Honduras”. El equipo técnico del FOSDEH y la contribución económica del Programa Impactos para la publicación de este documento.

Tabla de contenido

• Presentación	9
• Introducción conceptual	13
• Capítulo 1	
• Comportamiento de la deuda pública en Honduras	17
• 1.1. La deuda externa	17
• 1.2. Deuda interna	21
• 1.3. Deuda flotante	25
• 1.4. El monto total de la deuda pública	31
• Capítulo 2	
• Nuevas modalidades de endeudamiento	37
• 2.1. Bonos soberanos	37
• 2.2. Fideicomisos	39
• 2.3. Bonos y letras	43
• Capítulo 3	47
• Impacto de la deuda pública en la economía hondureña y en la institucionalidad pública	47
• 3.1. El servicio de la deuda, inflación y su secuela	47
• 3.2. Fideicomisos, bonos y letras, una gigantesca bola de lava	49
• 3.3. El Banco Central de Honduras, una de las víctimas del endeudamiento excesivo	51
• 3.4 Se desperdició la oportunidad de la condonación	51
• Conclusiones y propuestas	53
• 1. Conclusiones	55
• 2. Propuestas	59
• Anexos	61

Siglas

- **LOP** Ley Orgánica de Presupuesto
- **SEFIN** Secretaría de Finanzas
- **BCH** Banco Central de Honduras
- **DGCR** Dirección General de Crédito Público
- **CGR** Contaduría General de la República
- **FOSDEH** Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
- **PIB** Producto Interno Bruto
- **BM** Banco Mundial
- **BID** Banco Interamericano de Desarrollo
- **BCIE** Banco Centroamericano de Integración Económica
- **FIDA** Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- **INJUPEMP** Instituto de Nacional de Jubilados y Pensionados de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo
- **INPREMA** Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
- **IHSS** Instituto Hondureño de Seguridad Social
- **IPM** Instituto de Previsión Militar.
- **INPREUNAH** Instituto de Previsión de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
- **RAP** Régimen de Aportaciones Privadas.
- **FIM** Fondo Monetario Internacional
- **HIPC** Iniciativa de los Países Pobres Severamente Endeudados.
- **ONADICI** Oficina Nacional de Control Interno.
- **TSC** Tribunal Superior de Cuentas
- **SECMA** Secretaría Ejecutiva de Consejo Monetario Centroamericano.

Presentación

En el año 2000, Honduras fue declarada como un “país pobre severamente endeudado” y fue objeto de un proceso de condonación parcial de su deuda externa. Catorce años después, de esta caracterización deshonrosa, quisiéramos poder decir que el país aprovechó esa oportunidad y que el problema del endeudamiento es un asunto del pasado.

Sin embargo, la Honduras de hoy, está más endeudada que nunca y con pocas posibilidades de salir ilesa de tan significativo atolladero económico y de las enormes repercusiones sociales que esto trae consigo. Actualmente el endeudamiento tiene claras evidencias de ser insostenible y nos estamos acercando cada vez más a escenarios de impago.

A inicios del milenio, la deuda pública sumaba un poco más de los 5 mil millones de dólares y en la actualidad sobrepasa los 13 mil millones de dólares. Este simple contraste de cifras es una clara evidencia de que en la práctica las iniciativas de alivio de deuda no sirvieron para “aliviar” los problemas de fondo que originan el exceso de endeudamiento del país y que las autoridades nunca limitaron sus excesos de gasto corriente a cargo del endeudamiento interno y externo. Tampoco hemos podido evitar como país, que a lo largo de todos estos años, la deuda pública haya beneficiado claramente a quienes viven a costa del Estado y de la corrupción que generan. Ellos son quienes han estimulado su crecimiento desmesurado y los que han provocado el cambio de la matriz de endeudamiento de externo a interno.

¿Cuáles son las repercusiones de esta situación de sobreendeudamiento? Cuatro son las más preocupantes. La primera es que uno de los principales tenedores de la deuda interna de Honduras, sea la banca comercial, con lo cual el poder y la capacidad negociadora de este sector, en cualquier ámbito, es difícil de medir, pero muy fácil de sentir.

La segunda, es que por ser un endeudamiento interno con bancos comerciales, la deuda es más cara porque sus tasas de interés son comerciales y con plazos de vencimiento muchos más cortos. La tercera, es que los mayores tenedores son las instituciones de pensiones y seguridad social que tienen más del 60% de su capital en bonos, razón por la cual podrían tener dificultades para cumplir las responsabilidades que tienen con sus cotizantes, propiciando un ambiente de inestabilidad social a mediano y largo plazo. Y la cuarta, es que al ponerse en riesgo las finanzas públicas y al sistema financiero hondureño, se retrasan más las posibilidades de alcanzar las sendas de desarrollo.

Pese a lo anterior, en los últimos años, los diferentes gobiernos han potenciado el endeudamiento interno a través de una multiplicación de mecanismos a fin de evitar los controles internos y externos. Bajo esta lógica de discrecionalidad, se hace cada vez más uso de mecanismos tales como bonos soberanos, reconversión de bonos de deuda interna en deuda externa, adelanto de fondos con cargo a recaudaciones futuras en fideicomisos, pago con bonos a proveedores de bienes y servicios, pago con bonos las obligaciones patronales del Estado a institutos de pensiones, jubilaciones y de seguridad social o la acumulación creciente de deuda flotante que sólo el año pasado representó más de 45 mil millones de lempiras.

Todos estos mecanismos están permitiendo “oxigenar” temporalmente las finanzas del gobierno pero indudablemente comprometen los recursos futuros y la estabilidad del país a mediano y largo plazo. No existe, hasta el momento, un análisis serio de la sostenibilidad de la deuda que nos permita establecer la viabilidad del endeudamiento público y medir de manera exacta el impacto que esta tiene a nivel social.

¿Cuánto endeudamiento más pueden soportar las ya deterioradas condiciones económicas del país?, ¿cuáles son las prioridades de inversión sobre las cuales se pretende seguir endeudándonos?, ¿de dónde saldrán los recursos para continuar pagando el servicio de la deuda?, son parte de las preguntas que siguen esperando una respuesta responsable por parte de quienes administran el país.

El actual Gobierno enfrenta del Presidente Juan Orlando Hernández enfrenta el desafío de liderar un país en una situación de sobreendeudamiento. Esta no es una tarea fácil. Sin embargo, esperamos que las autoridades tengan la voluntad y la decisión política de enfrentar este problema de manera estructural. FOSDEH está interesado en contribuir a lo que debería ser un gran propósito nacional y el presente documento es una prueba de ello.

“Los viejos y nuevos retos del endeudamiento público”, es un análisis que parte de la confrontación inicial de las cifras y de los conceptos de endeudamiento público que internacionalmente son aceptados, para luego hacer consideraciones sobre las ventajas y riesgos que existen en cada uno de los nuevos mecanismos de endeudamiento que está utilizando el país.

El documento presenta diferentes contrastes de cifras económicas y sociales a fin de generar reflexiones profundas sobre la viabilidad del endeudamiento público. Por ejemplo, nos preguntamos, si es sostenible el pago anual del servicio de la deuda cuando este representa, para el 2014, el 40% de la totalidad de los ingresos fiscales del

país y el otro 60% se utiliza para el pago de los sueldos y salarios de los burócratas. ¿Qué queda para la inversión pública?, ¿con qué recursos se pretende entonces combatir la pobreza del 71% de la población?. Como hemos señalado, el verdadero parámetro que define la insostenibilidad de la deuda no es la capacidad de pago nacional sino la insolvencia social a la que nos condena.

El pago del servicio de la deuda pública para el presente año será de un poco más de 28 mil millones de lempiras, en contraste el presupuesto de educación es de un poco más de 23 mil millones y el de salud de 12 mil millones. Esto sencillamente quiere decir que nuestra prioridad presupuestaria es el pago de la deuda, y no los pilares básicos de una sociedad: salud y educación.

Para decirlo en palabras sencillas, no podemos seguir endeudándonos para que un reducido grupo siga haciendo fiesta con los recursos públicos, no podemos seguir endeudándonos y que la población pague la deuda a costa de sus derechos humanos.

Visto de esta manera, la lucha ciudadana para establecer en el país y poner en práctica una verdadera estrategia de endeudamiento y desendeudamiento es una tarea pendiente a la que todos los sectores sociales y públicos deberíamos estar abocados. Uno de los desafíos a enfrentar, es realizar una auditoría de la deuda y eliminar la inmunidad e impunidad de los que contrataron la abultada deuda flotante que nos abrumba como nación y que conlleva un alto componente de violación a las normas presupuestarias de Contratación del Estado y de comportamiento ético de los deberes de funcionarios con responsabilidad por acción y omisión.

FOSDEH reitera su compromiso ético y profesional para sacar adelante este tema, para establecer los consensos que sean necesarios con el gobierno hondureño, con los tenedores de la deuda interna bonificada, tanto privados como las instituciones de pensiones y de seguridad social, y con los organismos financieros internacionales para buscar las mejores alternativas para oxigenar y liberar nuestras finanzas del peso del endeudamiento.

Introducción conceptual

Una respuesta sencilla a la pregunta qué es deuda pública diría que es todo lo que debe el Estado. En términos más analíticos, y atendiendo a la normativa internacional especializada, puede decirse que:

“la deuda pública puede incluir obligaciones que incurren entes públicos tales como el gobierno central o federal; las autoridades de un estado, provincia, condado, región municipio o localidad; empresas propiedad del Estado o controladas por el estado; y otras entidades consideradas públicas o cuasi-públicas. Cada una de estos entes contrae una variedad de compromisos que pueden considerarse deuda pública, como los derivados de la emisión de valores negociables, préstamos bancarios, pasivo por arrendamiento a largo plazo, garantías de préstamos, créditos al interior de la entidad, emisión de moneda, recursos provenientes de planes públicos de ahorro, créditos de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, pasivos por concepto de pensiones y servicios de salud para empleados públicos, y cuentas por pagar”.¹

Para el Consejo Monetario Centroamericano (que recoge y trabaja bajo convenio los datos oficiales de los Bancos Centrales de la región), la deuda pública es:

“cualquier obligación contraída por algún organismo público. Es la acumulación pendiente de pasivo directos reconocidos por el gobierno a favor del resto de la economía y el mundo, generados por operaciones del gobierno y que habrán de extinguirse, según un plan, mediante operaciones futuras, o constituir deuda perpetua. Excluye la deuda intergubernamental del subsector o sector del gobierno que se mida, las emisiones de moneda y otra deuda de la autoridad monetaria, la deuda inactiva o rechazada a la que no se sirve, y toda la deuda flotante por obligaciones pendientes de pago. La deuda pública incluye todas las obligaciones de los organismos e instituciones incluidas en el sector fiscal y en el sector público, exceptuando el pasivo exigible de las empresas públicas”.²

Por tanto la deuda pública se origina en el déficit en que incurre el Estado al gastar más de lo que recibe en términos de impuestos y de otras fuentes de ingresos fiscales. Cuando los impuestos y otras fuentes de ingresos no cubren los gastos del Estado, este puede contratar deuda pública.

¹ INTOSAI, Lineamientos para planear y ejecutar auditorías de los controles internos de deuda pública, p.

² CMCA, Nota técnica del Consejo Monetario Centroamericano

En principio, la deuda pública se convierte en una fuente de ingresos para el Estado. Sin embargo, las deudas no son regalos ni donaciones gratuitas: hay que pagarlas. Desde el punto de vista del gobierno y la sociedad, la consecuencia más importante de la deuda pública son los pagos cada vez más altos que el Estado debe realizar para abonar al capital del préstamo y los intereses devengados. A esto se denomina el servicio de la deuda.

Cuando el endeudamiento es excesivo, el Estado tiene que dedicar un porcentaje cada vez más alto del presupuesto al pago del servicio de la deuda. Esto deja pocos recursos disponibles para financiar otras actividades, especialmente las orientadas a inversión. En teoría, para continuar financiando actividades de interés colectivo, el Estado se ve inducido a contraer nuevas deudas, generando una espiral de endeudamiento creciente.

Una deuda pública creciente tiene graves consecuencias sobre la actividad económica y social del país. Entre ellas se puede mencionar, a título de ejemplo, la reducción de capital disponible para la inversión y la reducción del nivel de vida de la población al aplicar nuevos impuestos o programas de ajuste fiscal para captar más recursos que sirvan para equilibrar el presupuesto y para el pago del servicio de la deuda.

Como nos explica Joseph Stiglitz, premio nobel de Economía:

“Los economistas han afirmado tradicionalmente que el endeudamiento del Estado puede justificarse exactamente igual al de una persona, en función del fin a que se dedica el dinero. Tiene sentido endeudarse para comprar una casa en que viviremos muchos años o un automóvil que utilizaremos varios años. De esa manera vamos pagando el artículo mientras lo utilizamos. Tiene sentido económico pedir un préstamo para realizar estudios que nos permitan tener un empleo mejor remunerado en el futuro. Pero si estamos pagando este año las vacaciones de hace dos, tal vez deberíamos deshacernos de las tarjetas de crédito. Los países se encuentran en una situación productiva. Endeudarse para financiar una carretera, una escuela o un proyecto industrial que se utilizará durante muchos años puede ser bueno. Endeudarse para financiar proyectos que nunca se terminan (o que quizás no se empiezan jamás) o para financiar sueldos de los funcionarios públicos de este año, plantea verdaderos problemas. En muchos países, el Estado se ha endeudado más de lo que podía devolver cómodamente, lo que le ha obligado a subir los impuestos y a reducir el nivel de vida”. (Joseph Stiglitz, La economía del sector público, Antoni Bosch Editor, Barcelona, 2011, pp. 698-700)

Cuando se presta para invertir en actividades que tienen relación con el incremento de la producción de un país, la deuda pública se considera productiva. Cuando se contrata deuda pública para pagar salarios y regalar ayudas sociales con marcado carácter clientelar, la deuda pública se considera improductiva.

La deuda pública tiene básicamente dos componentes: la deuda externa y la deuda interna. La primera es la que se contrata en el exterior con gobiernos y organismos multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica). La segunda, la que se contrae en el interior del país con bancos u otras entidades del sector público (Banco Central, empresas de servicios públicos, transferencias a instituciones de pensiones y de seguridad social), con los institutos de previsión, o privado.

Es en el marco de esta deuda interna, que ha tenido un crecimiento desproporcionado en los últimos años, que se verán de manera conceptual y práctica los nuevos mecanismos de endeudamiento llamense fideicomisos, deuda flotante, letras y bonos... y por supuesto, se establecerán indicadores de lo que han significado a nivel social, en la institucionalidad del Estado, en resumen en la gobernabilidad presente y futura del país.

Capítulo 1

Comportamiento de la deuda pública en Honduras: ¿cuáles son las cifras reales?

1.1. Deuda externa

Según las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público del Gobierno de Honduras, la deuda pública externa es aquella deuda que “contrae o asume el Estado, a través de sus instituciones públicas, con otro Estado u organismo internacional o con otra persona natural o jurídica sin residencia, ni domicilio en Honduras y que genera pasivos contractuales directos o indirectos”.

Cuando la deuda pública es contratada con otro Estado, se llama bilateral. Es multilateral, cuando se contrata con organismos internacionales. Es comercial cuando se contrata con la banca comercial de otros estados.

En la década del 90 y del 2000 el peso de la deuda externa era uno de los principales problemas económicos del país, sino el mayor importancia. A finales del 1998, luego del paso del Huracán Mitch la infraestructura económica y social del país quedó devastada. Las precarias condiciones reforzaron los indicadores de diverso tipo que permitieron que para el año 1999, el G-8 estableciera la posibilidad que Honduras ingresara a la lista de países sujetos a una condonación de su deuda externa.

Para el año 2000, las acciones realizadas en el marco de la Campaña Mundial de Jubileo 2000 y los cabildeos con los países miembros del G-8, Honduras logra alcanzar el Punto de Decisión en el marco de la Iniciativa de Condonación de la Deuda Externa para los Países Pobres Severamente Endeudados (Conocida como HIPC por sus siglas en inglés).

Aunque la calificación de país pobre y severamente endeudado no fue nada honrosa, le permitió a Honduras iniciar, por exigencias de la comunidad internacional, la elaboración de una Estrategia de Reducción a la Pobreza (ERP) que se beneficiaría a partir de los recursos de condonación de deuda.

Este punto, aunque permanentemente repetitivo por parte de organizaciones como FOSDEH, generan un punto básico de diferenciación actual sobre el saldo de la deuda pública, puesto que lo negociado indica que el gobierno no deberá pagar los montos

de endeudamiento a los organismos internacionales (FMI, BM, BID, BCIE), pero que estos son de obligatoria colocación para el combate a la pobreza. De no hacerlo, los organismos podrían cancelar el beneficio de la condonación y el país tendría que volver a pagar el endeudamiento a los OFI's.

¿Qué quiere decir lo anterior?. Sencillamente que Honduras debe generar los recursos necesarios, provenientes de la recaudación tributaria, para el pago de esta deuda. La condonación de la deuda jamás fue un borrón y cuenta nueva. Hay que seguir pagando esta deuda, que por ejemplo, el Banco Mundial contabiliza pagos de esta deuda hasta para el año 2040.

Sin embargo, en la práctica los diferentes gobiernos han preferido entender la condonación como un borrón, puesto que esto les permite mejorar los indicadores macroeconómicos y continuar con la lógica perversa del endeudamiento para sufragar los enormes excesos de gasto corriente.

Según cifras oficiales del BCH, la evolución de la deuda externa durante la última década 2003 – 2013 ha sido el siguiente:

Cuadro No. 1
Deuda Externa³
Servicio de deuda
(En millones de dólares)

Años	Deuda Externa	Deuda Ext./PIB	Total	Capital	Interés
2003	4,910.4	60.3	207.4	96.6	110.8
2004	4,684.0	53.4	195.4	94.9	100.5
2005	5,082.0	52.5	178.5	108.1	70.4
2006	3,021.2	27.9	161.0	93.0	68.0
2007	2,049.5	16.7	171.7	99.8	71.9
2008	2,316.9	16.8	166.5	108.8	57.7
2009	2,460.8	16.9	242.1	200.5	41.6
2010	2,830.7	18.0	107.2	60.6	46.6
2011	3,202.2	18.2	231.8	166.7	65.0
2012	3,646.8	19.8	158.8	86.1	72.7
2013	5,192.8	28.2	183.6	73.2	110.4

Fuente: BCH

³ Informe consultoría Ana Díaz, ajustada por FOSDEH

Como puede verse, en el año 2005, la deuda pública externa era de US\$ 5,082 millones de dólares. Este monto representaba el 52.5% del PIB. Ese año se pagó en servicio de deuda externa 178.5 millones de dólares (alrededor de 3,400 millones de lempiras), 108.1 millones al capital y 70.4 millones en intereses. Vale señalar que para ese año el presupuesto de la Secretaría de Educación (que siempre ha sido el más alto) era de alrededor de 630 millones de dólares que equivale a casi los 12 mil millones de lempiras. (Tipo de cambio en 2005 = 18.80)

A partir del año de 2006, después que Honduras logra el “Punto de Culminación” en el marco de la Iniciativa HIPC, y el proceso de condonación tiene su mayor auge, el gobierno publica informes en donde se muestra el “deceso” en los niveles de deuda externa.

Honduras fue uno de los 18 países a los cuales el G-8 condonó 55 mil millones de dólares. Entre 2005 y 2007, la deuda pública externa se redujo en papel a 3.032.5 millones de dólares.

Repetimos: era condición de la condonación de la deuda externa que los recursos que no se pagasen a los acreedores internacionales deberían ser invertidos en la ERP. De esta manera, los fondos de la condonación pasarón a convertirse en deuda interna del país. Todos los años el país debe destinar parte de los recursos fiscales del Estado para el pago de la condonación. Por ejemplo, para el año 2014, Honduras debe aportar a los fondos de condonación de la deuda 146 millones de dólares.

Este dato y esta interpretación no es una acción atojadiza del FOSDEH, puesto que están respaldados por los informes consolidados de los Estados Financieros presentados por la Contaduría General de la República, que es una dependencia de SEFIN. (Para detalles sobre los fondos de Alivio de la Pobreza véase cuadros en anexo)

A partir de 2008, la deuda pública externa comienza de nuevo a subir hasta alcanzar los 5.192.8 millones de dólares en 2013, superando el nivel que había alcanzado en 2005, cuando el país fue reafirmado como pobre y severamente endeudado. Lo que a juicio del FOSDEH es la mejor evidencia de que se desaprovechó los beneficios de esta iniciativa y que tampoco las autoridades aprendieron la lección y evitaron el círculo del endeudamiento.

En el año 2013, solo la deuda pública externa representó el 28.2% del PIB. El país pagó por concepto de servicio de esta deuda 183.6 millones de dólares: 73.2 millones de dólares por concepto de capital y 110.4 millones de dólares por intereses. El servicio de la deuda se ha convertido, como antes de la condonación de la deuda, en una carga altamente onerosa para las finanzas públicas. La relación entre el servicio de la deuda y los ingresos tributarios ha alcanzado niveles prácticamente insostenibles.

De igual manera, para tener una lectura más objetiva del proceso de endeudamiento del país, es importante reseñar que en el 2008, el BCH realizó un cambio en la metodología de estimación del PIB. Esto provocó que el país pasara de ser considerado como un país de ingresos bajos a uno de ingresos medios.

El PIB aumentó en alrededor de un 20% lo que dio lugar a un redimensionamiento de indicadores como la presión tributaria y la relación entre la deuda pública y el PIB, iniciando así un nuevo ciclo de endeudamiento. Esta operación “técnica” se hizo con el visto bueno del gobierno central y la cooperación internacional. Dicho de otra manera, el aumento del PIB sirvió para mostrar cifras macroeconómicas sanas a partir de las cuales se pudo volver a pedir recursos prestados.

La composición de los acreedores de la deuda externa de Honduras en la última década mostró el siguiente comportamiento:

Cuadro No. 2
Deuda externa por acreedor
(En millones de dólares)

Tipo de acreedor	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	2012*	2013*
Multilateral	3007	3432.2	3351.9	2311.7	1311.6	1454.2	1543.4	1923.3	2365.2	2773.2	3244
Bilateral	1646.2	1726.4	968.3	675.3	622.6	770.7	821.9	813.5	746.7	766.2	759.8
Comercial	20.2	42	43.6	42.9	92	98	95.5	93.9	89.8	107.4	1186.5
Total	4773.4	5200.6	4363.8	3029.9	2026.2	2322.9	2460.8	2830.7	3202.2	3646.8	5190.3

Fuente: Elaboración en base a datos del BCH

*Cifras preliminares

Los principales acreedores del Estado hondureño son los organismos multilaterales (BM, BID, FMI y otros). Le sigue en importancia la deuda externa bilateral. Aunque ha venido creciendo, la deuda comercial ocupa el tercer lugar en el monto acumulado de la deuda pública externa.

Por la naturaleza de este documento no se entrará en un análisis sobre la tipología de proyectos o acciones que son apoyadas desde los préstamos con la cooperación internacional. Sin embargo, es evidente por las condiciones sociales y productivas de la Honduras de hoy que los recursos no han estado orientados a tratar de superar los déficit de recursos para el financiamiento de proyectos estratégicos.

Lamentablemente, la asignación de recursos financieros han estado orientados a proyectos de poca rentabilidad y que en su mayoría solo benefician la imagen política de uno u otro funcionario. En la última década se han tenido hasta seis diferentes bonos (bono dorado, bono agrícola, bono a taxistas, bono a estudiantes, bono a la madre soltera, bono al transporte, etc) todos financiados a partir de préstamos externos con el BID, BM o el BCIE. En la actualidad se mantienen muchos de estos bonos y además se encuentra el Bono 10 Mil, que también es financiado con préstamos.

De igual forma, gran parte de los préstamos han sido orientados para incrementar los gastos en defensa, seguridad pública, militar, el financiamiento del déficit fiscal con deuda externa, costear los aumentos a los sueldos de burócratas u otros excesos, reposición de infraestructura dañada por fenómenos naturales (que se pierde todos los años), entre otras cosas.

Es decir, el país se endeuda cada vez más, pero los beneficios en la mejora de la calidad de vida o de oportunidades para la población, hasta el momento no se miran.

1.2. Deuda interna

Según las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público del Gobierno de Honduras, la deuda pública interna es la deuda “contraída o asumida por Instituciones del Sector Público con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado residentes o domiciliados en Honduras, en la moneda de denominación que mejor corresponda a los intereses del estado, cuyo pago es exigible dentro del territorio nacional y, que genera pasivos directos o contingentes”.

Al margen del criterio oficial, como FOSDEH apuntaba desde el 2005, cuando empezó a alertar sobre el crecimiento desordenado del endeudamiento interno, en términos de monto y costo financiero derivado del pago de intereses y amortizaciones, la deuda pública interna es un problema creciente y de alto riesgo, con un agravante adicional: refleja la vigencia de un Estado clientelar en el cual los políticos en el poder retribuyen con privilegios a particulares los favores recibidos.

Deudas personales pasan a convertirse en deuda pública. La historia de la deuda pública interna desde que el país retornó al orden constitucional (1980) muestra el “Estado botín” que institucionaliza las asignaciones de gasto por medio de acuerdos y condonaciones específicas, cargadas al erario público. La corrupción, que borra cualquier disciplina fiscal, se volvió sistémica en la administración de los recursos públicos.

El problema de endeudamiento interno es tan serio en la actualidad que puede decirse que los principales indicadores de insostenibilidad y en poco tiempo de un posible impago de deuda están por la vía del endeudamiento interno antes que del externo.

Es decir que Honduras cambió en la última década su matriz de endeudamiento de externo a interno, y esto motivado en el poco control que ejercen los entes contralores y fiscalizadores del Estado en esta materia. La deuda externa es supervisada por los OFIs, la deuda interna no tanto.

La evolución de la deuda interna en el período 2003-2013, según cifras oficiales es el siguiente:

Cuadro No. 3
Deuda Interna⁴
(En millones de dólares)

Año	Deuda Interna	%Deuda Interna/PIB	Servicio de deuda		
			Total	Capital	Interés
2003	513.5	3.9	71.3	48.1	23.2
2004	404.4	4.6	224.6	194.4	30.2
2005	365.8	3.9	129.1	96.2	32.9
2006	357.5	3.3	175.5	139.8	35.75
2007	342.0	2.8	189.2	152.8	36.4
2008	672.7	4.9	58.8	17.8	41.0
2009	1,208.0	8.3	276.6	215.0	61.6
2010	1,966.4	12.5	811.4	694.8	116.6
2011	2,523.9	14.3	296.2	113.5	182.7
2012	2,346.3	12.7	789.5	528.5	261
2013	2,863.4	15.5	989.3 ⁵	669.7	319.6

Fuente: BCH/SEFIN

Desde 2003 hasta 2007, la deuda interna mantuvo una tendencia sostenida hacia la baja. A partir de 2008 - 2009 la deuda inicia un proceso sostenido de incremento, con excepción de 2012 en que experimenta una leve reducción.

⁴ Informe consultoría Ana Díaz ajustado por FOSDEH

⁵ Informe de la situación de la deuda pública al IV trimestre 2013/DGCP

Parte sustancial del incremento que se observa entre 2008 y 2009 es atribuible a las enormes dificultades fiscales que fueron agravadas por la crisis política del 28 de junio de 2009 que destituyó de la presidencia del país a José Manuel Zelaya. El golpe provocó que la cooperación internacional suspendiera sus relaciones con el país, por lo tanto provocó el cese de la ayuda externa y el crédito internacional.

Esta fue la argumentación principal para que la deuda interna se duplicara de 672 millones en el 2008 a 1,208 en el 2009. Sin embargo, como queda demostrado a través de los números, el 2008 sólo marcó el inicio de lo que sería una nueva tendencia del endeudamiento público, que ha multiplicado los problemas económicos del país y que pone en precario la poca gobernabilidad en el país.

La administración del ex Presidente Porfirio Lobo Sosa (2010-2014) heredó el manejo errático de las finanzas públicas hecho por el ex Presidente Zelaya y el régimen político de Roberto Micheletti (Junio 2009-enero 2010). Sin embargo, pese a lo anterior hay que señalar que ningún otro gobierno ha endeudado tanto el país, como la administración Lobo Sosa, con el acompañamiento en ese momento del Congreso Nacional dirigido por el hoy Presidente Juan Orlando Hernández.

En 2011 la deuda interna era un poco más del doble de la deuda interna de 2009. Para 2013 la deuda interna era de 2,863.4 millones de dólares y representaba el 15.5% del PIB. Para ese año, el servicio de la deuda interna era de 989.3 millones de dólares, 669.7 millones de dólares eran para amortizar el préstamo y 319.6 millones de dólares de intereses.

La subida de la deuda interna ha alterado el balance entre la deuda interna y la externa. En 2008, el balance era de 26% para la deuda interna y 74% para la deuda externa. Para 2010, el balance era de 44% para la deuda interna y 56% para la deuda externa. En 2013, el balance era de 41% para la deuda interna y de 59% para la deuda externa. La reducción observada en la deuda interna, se debe a que se pagó parte de la misma con deuda externa proveniente de la colocación de Bonos Soberanos en el mercado financiero internacional. Es decir se pagó deuda con más deuda, y se está convirtiendo la deuda interna en deuda externa.

Hay que recordar que la deuda interna es un tipo de endeudamiento que tiene tasas de interés más altas (porque son comerciales), plazos de pago más cortos, puesto que no tienen períodos de gracia. Es decir que es una deuda sumamente cara.

Sin embargo, el problema más significativo que enfrenta la deuda interna es quiénes son los tenedores de esta deuda y los efectos que esto provoca. Por un lado están los bancos comerciales privados (es decir que ellos tienen un poder de negociación muy

fuerte de frente al gobierno y que impacta en todos los ámbitos del quehacer nacional) y los institutos de previsión social cuyos balances financieros (IHSS, INJUPEM, IMPREMA) prácticamente están en números rojos.

El estado de la deuda interna por acreedor se encuentra de la siguiente manera:

Cuadro No. 4
Deuda interna por tipo de acreedor
(En millones de dólares)

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 *
Banco Central de Honduras	130.9	64.2	47.4	42.5	37.0	33.6	229.6	430.1	426.4	514.5	465.1
Sistema Financiero	173.4	141.6	128.9	130.9	77.4	185.2	401.6	451.6	726.1	839.2	841.1
Organismos Descentralizados	159.6	151.8	134.0	126.0	166.8	377.4	466.9	926.7	1,062.6	1,151.9	1,287.9
Organismos Desconcentrados	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.3	5.1	4.3	4.1	4.1
Gobiernos Locales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.7	0.9	0.0	0.0
Sector Privado no Financiero	49.1	46.2	55.0	58.0	60.7	76.5	85.2	133.1	293.6	266.4	265.2
Tenencia Intergubernamental	0.5	0.6									
Total	513.0	403.8	365.3	357.4	341.9	672.7	1,187.6	1,966.3	2,513.9	2,776.1	2,863.4

Fuente BCH

*cifras preliminares

Reiteramos que existe un incremento acelerado de la deuda interna en dos tipos de acreedores: el sistema financiero, quienes pasaron de 173.4 millones de dólares en 2003 a 841.10 millones de dólares en 2013. Esto significa que la deuda interna con el sector financiero casi se quintuplicó en una década.

En segundo lugar, los organismos del sector descentralizado del Estado. Estamos hablando básicamente de los Institutos de Previsión Social. La deuda con ellos pasó de 159.6 millones de dólares en 2003 a 1287.90 millones de dólares en 2013. En este caso, la deuda interna se incrementó en ocho veces. Estos sectores han sido los principales receptores de bonos que el Estado ha venido colocando en los últimos años.

Aunque no lo hizo en la proporción que los dos sectores antes mencionados, la deuda pública con el Banco Central también se incrementó. Pasó de 130.90 millones de dólares en 2003 a 465.10 millones de dólares en 2013. Esto significa un incremento de tres veces y medio.

Al igual que en la deuda externa, no se hará un análisis del tipo de proyectos o acciones financiados a partir del endeudamiento interno. Sin embargo, esta siempre ha estado al servicio de hechos oscuros o pocos transparentes en la vida del país, por ejemplo: Bonos de CONADI, financiamiento de condonaciones de deudas agrícolas de grandes empresarios conocidas como “la piñata agrícola”, la quiebra de bancos, los actos de corrupción del IHSS, del INJUPEM, entre muchos otros.

¿Cómo evitar el abuso del endeudamiento interno para sufragar los excesos de gasto corriente de los gobiernos?, ¿cómo impedir que se siga costando la corrupción pública a partir del endeudamiento interno?, ¿qué tipo de lineamientos o procedimientos nuevos deben seguirse para autorizar endeudamiento interno?. Las preguntas que surgen en torno a este tema son muchas, lamentablemente las respuestas por parte del gobierno aún no se tienen.

1.3. Deuda flotante

Según el artículo No. 68 de la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP), la deuda flotante está “constituida por las obligaciones devengadas pendientes de pago al cierre del ejercicio fiscal”, pero que no forman parte de la deuda pública. Esto significa que no aparece registrada en la deuda interna del país.

Esta delimitación conceptual marca un primer punto de discrepancia con respecto a lo que FOSDEH considera debe ser la sumatoria total de la deuda pública. A juicio institucional, la deuda flotante es parte de la deuda interna y debe ser computada, tal como lo establecen las normas internacionales y los acumulados de ejercicios anteriores. Si el gobierno logra pagar parcial o totalmente este saldo, estos montos simplemente deben rebajarse del total de la deuda pública.

La deuda flotante está conformada por las cuentas de corto plazo pendientes de pago al final del periodo fiscal. El Estado debe honrar estas deudas a los diversos tipos de acreedores al haber cumplido con los trámites y requisitos administrativos y legales para hacer efectivo su pago.

Entre los acreedores de este tipo de deuda se encuentran los proveedores de productos farmacéuticos y los contratistas del área de construcción que entregaron a satisfacción los bienes y servicios o las obras de construcción o de remodelación conforme los contratos suscritos.

Son también acreedores de este tipo de deuda:

1. Los Institutos de Previsión, a los que se adeuda montos sustanciales por parte de instituciones públicas, tanto los que derivan de su condición de patronos, como los extraídos de las aportaciones de sus miembros;
2. Los empleados públicos, por concepto de sueldos, salarios y deducciones de préstamos
3. Los aportes del Gobierno a gremios, cooperativas, transferencias a las universidades públicas, municipalidades y otros.

La deuda flotante surge de posponer compromisos de pago por parte del Gobierno Central a diferentes tipos de acreedores. Esta demora en los pagos se debe a cualquiera de las situaciones siguientes:

1. Por la priorización de otro tipo de gastos, para financiar los gastos extrapresupuestarios, dejando al margen gastos ya presupuestados que se encuentran en la etapa de devengado y aprobado;
2. Por iliquidez de la tesorería general, es decir porque los ingresos no ajustan para cubrir todos los compromisos que suscribe el gobierno
3. Por demora en la legalización de gastos. En algunas ocasiones el gobierno suscribe un cierto tipo de gastos, al margen del presupuesto, o a través de “compras por emergencia, mantiene las facturas a lo largo del año y se entregan a finales de año a SEFIN simplemente para que “busque de dónde pagar estos gastos”,
4. Por los permanentes estados de crisis en el que se desarrollan sectores como salud y educación, y en el último período en temas de seguridad.

¿Cómo surge la deuda flotante?. Podría señalarse que los orígenes de este nuevo mecanismo de endeudamiento público está vinculado con los “los gastos sin imputación presupuestaria”, definidos por las mismas autoridades como recursos que por su naturaleza no tienen registro presupuestario, sino solamente contable, sin previa afectación del Presupuesto de la República, dado que en el momento en que se autorizan, solo se registran en la Contabilidad Patrimonial del Estado bajo la figura de Cuentas por Cobrar.

Las principales características de estos “gastos sin imputación presupuestaria” era que debían atender situaciones de excepción, que no podían ser previstas al momento de formular el presupuesto. Un segundo distintivo era que por ser un mecanismo excepcional el monto manejado no debía ser alto.

En la práctica, ninguna de estas dos características se respetó. Por ejemplo, los gastos sin imputación presupuestaria total del sector público, entre el 2009 y el 2011, arrojaron las siguientes cifras:

1. Al cierre del 2009 se contabilizaron casi 263 millones de lempiras (Lps. 262,804,976.79)
2. Al cierre del 2010 estos gastos se elevaron a más de 14 mil millones de lempiras (Lps. 14,522,042.19) y,
3. Al cierre de 2011 estos gastos se contabilizaron en más de 324 millones de lempiras (Lps. 324,080,463.44)

El estado de «limbo presupuestario» que provoca este gasto sin imputación presupuestaria impacta directamente en el crecimiento de la deuda flotante.

También la deuda flotante comienza a ser visible después de la crisis política de junio de 2009, ya que fue se perfiló como una de las principales consecuencias de la falta de aprobación del Presupuesto General de la República en el 2008. Además de la deuda flotante documentada y sin documentar que quedó pendiente de pago una deuda de más de 15 mil millones de lempiras. Existen otras fuentes informativas⁶ que señalan que este monto superaba los 20 mil millones de lempiras.

Esta problemática dio lugar a que las siguientes administraciones públicas enfrentaran problemas de liquidez en su flujo de caja. Sin embargo, esto no justifica que el gobierno de la Administración del ex presidente Lobo Sosa aprovechara estos mecanismos para continuar con esta práctica, incrementando esta deuda en montos significativos, sin que haya deducido responsabilidades administrativa, civil y penal a los funcionarios que incurrieron en estos delitos.

⁶ Juan Umazor/Situación Deuda Flotante y Deuda Pública Honduras 2013. Una Visión en base a cifras oficiales

En resumen, el comportamiento de la deuda flotante, según la información proporcionada a través de los Estados Financieros anuales, fue el siguiente:

Cuadro No. 5
Comportamiento de la deuda flotante, 2005 - 2013
(En millones de Lempiras)

Años	En miles de Lempiras
2005	1,765.1
2006	3,493.0
2007	2,292.2
2008	4,378.6
2009	10,672.0
2010	9,389.4
2011	15,352.4
2012	22,461.6
2013	45,918.7

Fuente: Elaborado por FOSDEH en base a Estados Financieros Consolidados elaborados por la CGR.

Como puede verse, al 31 de diciembre de 2013, el saldo de cuentas por pagar de ejercicios anteriores y de corto plazo es de 45,918 millones de lempiras. El 38.4% corresponde a cuentas pendientes con proveedores y contratistas, el 21.8% a contribuciones patronales y transferencias municipales, 30.3% a otras cuentas por pagar y el 4.6% a cuentas de ejercicios anteriores. A nivel institucional, esta deuda se concentra en un 47% en Cuentas por Pagar de la Administración Central, seguido por las Empresas Públicas Nacionales con el 27.5% y las Instituciones de Seguridad Social, con el 23.3%. (Para mayor detalle ver anexo No. 4). A continuación, una descripción en montos:

Cuadro No. 6
Comportamiento de la deuda flotante por nivel institucional
al 31 de diciembre 2013
(En millones de Lempiras)

Cuentas por pagar Estado Financiero Consolidado	Monto en miles de lempiras
Administración Central	21,535.6
Instituciones Descentralizadas	281,8
Empresas públicas Nacionales	12,644.1
Instituciones de Seguridad Social	10,723,9
Universidades Nacionales	485,1
Empresas Publicas Financieras no Bancarias	50,2
Empresas Publicas Financieras Bancarias	197,8
TOTAL	45,918.7

Fuente: Elaborado FOSDEH en base a cifras Estado Financiero Consolidado CGR.

La deuda flotante genera opacidad en las finanzas públicas. Mientras no se hace efectiva, la deuda flotante, es una nebulosa, sobre la cual nadie quiere hacerse responsable. Sin embargo, por la dimensión que ha tomado este mecanismo de endeudamiento, casi 46 mil millones de lempiras en un solo año (que equivale a más de la mitad del Presupuesto del Gobierno Central en el 2013), y por la poca, por no decir nula capacidad económica del gobierno para enfrentar esta deuda, la misma debe ser incorporada a los montos formales de deuda interna. De más está repetir que esta es una práctica apoyada internacionalmente.

Hay que señalar que el gobierno hace un reconocimiento parcial de la deuda flotante como parte del endeudamiento interno cuando utiliza la emisión de bonos como una forma de pago de la deuda flotante. Este fue el caso de la última negociación de los bonos soberanos en diciembre de 2013, puesto que una parte de este recurso, alrededor de Lps. 2,009 millones se utilizó para el pago de transferencias atrasadas a municipalidades, el pago de contratistas y a algunos proveedores.

Otra opción que utiliza el Gobierno, pero que es sumamente peligrosa, es no cancelar la deuda en el período en que se genera y agregarla a la deuda flotante en el próximo ejercicio fiscal. Esto hace que los acreedores planteen demandas judiciales al Gobierno para exigir el pago de las deudas contraídas.

Lamentablemente, como lo señalan algunos contratistas que trabajan con el gobierno, este es un círculo perverso puesto que si ellos demandan al Estado, a partir de las últimas reformas a la Ley de lo Contencioso Administrativo tienen que poner en garantía el 30% del valor de la demanda y en muchos casos estos no poseen ese nivel de recursos. Además, si demandan al Estado, por el tiempo que dure la misma, no pueden ni postularse, ni ejecutar ningún otro proyecto con el Estado.

La deuda flotante les ha permitido a los funcionarios estatales ignorar las auditorías internas y sobregirarse en los gastos. La deuda flotante se ha convertido en fuente de inestabilidad fiscal y de corrupción. Es, en todo caso, una fuente de subvaluación de la deuda pública interna.

La deuda flotante tiene impactos en la compra de bienes y servicios. Cuando se trata de contratos por entrega de bienes y servicios surgen problemas como la demora en la entrega de los mismos o tienen un impacto negativo en la calidad de los bienes y servicios que prestan proveedores y contratistas al Estado.

Esto se debe, entre otras cosas a:

1. El incremento de costos por atraso en la entrega de medicamentos o en la construcción y mejoramiento de carreteras;
2. a la calidad de los materiales utilizados en obras y en la elaboración de medicamentos, y,
3. al manejo inadecuado de productos lo que provoca, por ejemplo el vencimiento de cantidades significativas de medicamentos y el robo de los mismos.

Otros problemas asociados son los siguientes:

1. retraso recurrente en el pago de sueldos y salarios a empleados públicos;
2. incumplimiento del traslado de aportaciones y deducciones por diversos compromisos a instituciones de previsión, gremios, cooperativas, y otros, y,
3. cierre de operaciones de pequeñas y medianas empresas (contratistas de obras y proveedores) debido a los montos acumulados de deuda flotante.

Todo esto tiene, como es fácil de imaginar, un gran impacto en el comportamiento de la actividad económica y en la recaudación tributaria.

A esto habría que agregar algunos actos que son generadores de actos de corrupción. En 2012 FOSDEH publicó el documento “Impunidad, el verdadero problema presupuestario en Honduras” en el que se registran una serie de irregularidades que ocurrieron en los

procesos de licitación pública. El informe de auditoría practicada al Almacén Central de Medicamentos de la Secretaría de Salud, realizado por la organización “Transformemos Honduras” en 2013, subraya la práctica de los últimos gobiernos de emitir decretos de emergencia para la realización de compras o procedimientos más expeditos.

Estos decretos se emitieron tanto para la realización de obras de construcción y mantenimiento de carreteras como para respaldar las denominadas “compras de emergencia de medicamentos”. De esta manera, se evaden los procedimientos legales que establecen la Ley de Contratación del Estado, las Disposiciones Presupuestarias y otras leyes que regulan el proceso de licitación.

De allí la importancia y necesidad de contar con información oportuna, confiable y transparente que permita detectar a tiempo las debilidades en la ejecución presupuestaria, a fin que las instancias gubernamentales correspondientes, principalmente la Oficina Nacional de Control Interno, (ONADICI), como dependencia responsable del control interno y el TSC, puedan tomar las medidas correctivas oportunas a efectos de minimizar su acumulación, así como establecer una relación de mayor confianza entre el Estado, contratistas y proveedores de bienes y servicios, que a su vez redunde en la obtención de bienes y servicios de calidad a satisfacción de la ciudadanía.

1.4. El monto total de la deuda pública

En base a los análisis anteriores y en consonancia siempre con los datos oficiales, el monto total de la deuda pública de Honduras al 31 de diciembre de 2013 es de US\$ 7,881 millones de dólares, de los cuales US\$ 5,056 millones corresponden a la deuda externa y US\$ 2,825 millones a la deuda interna.

Según los datos oficiales, los US\$ 7,881 millones de dólares de deuda pública representan el 43% del PIB, calculado en US\$ 386,706 millones al cierre de 2013 cuando el tipo de cambio del dólar era de 20.6965 lempiras por dólar.

Para tener conciencia del peso de este endeudamiento y las limitantes que provoca a nivel del Presupuesto General de la República, se presenta a continuación el cuadro No. 7, en donde se establece la relación entre el servicio de deuda que se paga cada año, el monto de presupuesto y su representación en porcentajes.

Cuadro No.7
Relación Servicio de la Deuda-Presupuestos aprobados
Administración Central-período 2003-2013
(En millones de Lempiras)

Años	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Presupuesto aprobado	32,682.1	34,520.4	39,288.9	42,996.4	49,383.7	61,066.1	64,029.5	68,230.6	75,675.3	79,558.7	89,544.4	104,624.7
Servicio de la deuda	5,621.2	6,237.3	6,547.4	6,800.4	6,598.5	5,431.7	5,461.5	7,307.1	13,096.4	12,923.9	17,813.5	27,085.1
% del Presupuesto	17.2	18.1	16.7	15.8	13.4	8.9	8.5	10.7	17.3	16.2	19.9	25.9

Como puede verse, el porcentaje del servicio de la deuda, sobre el presupuesto aprobado por la Administración Central ha sido fluctuante. Ha pasado, por ejemplo, del 17.2% en 2003 al 19.9% en 2013, alcanzando su punto más bajo en 2009 (8.5%). Para el año 2014, el servicio de la deuda pública total será del 25.9% del presupuesto, que significa un poco más que la cuarta parte del presupuesto nacional.

En cifras concretas, el servicio de la deuda representa la principal línea presupuestaria para el 2014, por encima del presupuesto de la Secretaría de Educación que representa un poco más de los 23 mil millones de lempiras y más de dos veces el presupuesto asignado a la Secretaría de Salud y que suma más de los 12,500 millones de lempiras. **Es decir que la prioridad presupuestaria en Honduras es el pago del servicio de la deuda.**

Sin embargo, existen otros datos oficiales que nos brindan una lectura y un monto diferente de endeudamiento.

Los datos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMA) que se calculan a partir de información reportada por los bancos centrales de los países centroamericanos y de República Dominicana, permiten constatar la existencia de una diferencia sustancial con las cifras en lo relativo a la Deuda Pública Total, a la Deuda Interna y porcentajes de las mismas, en relación al PIB.

¿En qué radica la diferencia?. Los análisis del FOSDEH indican que contrario a la lectura que hace el BCH o la misma SEFIN, el SECMA suma como parte de la deuda interna del país, lo relativo a la deuda flotante. Se percibe que al ser este un organismo regional tiene que aplicar las normas internacionales que, se insiste, obligan a sumar la deuda flotante como parte de la deuda interna de un país.

Bajo este criterio, el SECMA indica que la deuda pública total del Estado de Honduras al 31 de diciembre de 2013, era de US\$ 10,145 millones, de los cuales US\$ 5,190 millones son de deuda pública externa y US\$ 4,955 millones de deuda pública interna. El total de la deuda representaba el 53.58% del PIB, la deuda externa el 27.4% y la interna el 26.2% del PIB.

El cuadro histórico del endeudamiento público total en Honduras bajo esta lógica del SECMA se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 8
Deuda Pública Total, interna, externa y su relación con el PIB
(En millones de dólares)

Año	Deuda Pública Total	Deuda Interna Total	Deuda Externa Total	% del PIB Deuda Pública Total	% del PIB Deuda Interna Total	% del PIB Deuda Externa Total
2003	6,835.7	2,052.3	4,783.4	83.03	24.93	58.10
2004	7,293.2	2,092.6	5,200.6	82.21	23.59	58.62
2005	6,824.0	2,460.2	4,363.8	69.94	25.21	44.73
2006	5,605.4	2,575.5	3,029.9	51.36	23.60	27.76
2007	4,190.0	2,163.8	2,026.2	33.91	17.51	16.40
2008	4,436.7	2,113.8	2,322.9	31.95	15.22	16.73
2009	4,988.2	2,527.4	2,460.8	34.20	17.33	16.87
2010	6,756.5	3,925.8	2,830.7	42.67	24.79	17.88
2011	7,892.7	4,690.5	3,202.2	44.67	26.55	18.12
2012	8,280.5	4,633.7	3,646.8	45.05	25.21	19.84
2013	10,145.3	4,955.0	5,190.3	53.58	26.17	27.41

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (datos suministrados por los Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana)

FOSDEH considera que las cifras dadas a conocer por el Consejo Monetario Centroamericano refleja de manera más acertada el proceso de endeudamiento público de Honduras. No obstante, se considera que también a este cálculo le hace falta sumar el saldo del alivio de la deuda externa, que como se señaló al inicio, no debe pagarse a los organismos internacionales de crédito, pero sí deben ser destinados para sufragar el combate a la pobreza.

En otras palabras, a los datos registrados de manera mensual por parte del SECMA, correspondientes a diciembre de 2012 y al año 2013, FOSDEH les agrega el saldo de Alivio de Deuda Externa que la misma Contaduría General de la República contabiliza como parte de las cuentas de deuda pública interna.

Para FOSDEH la deuda pública total del país para el 31 de diciembre de 2013, es de US\$ 13,100 millones, de los cuales US\$ 5,190 millones son de deuda externa y US\$ 7,909 millones de deuda interna.

Básicamente la diferencia que existe es la cantidad de US\$ 2,927 millones que corresponden al Alivio de la Deuda Externa, que forma parte, hoy en día, de la deuda pública interna (Ver Anexo 1, Anexo 2 y Anexo 3). Así calculada, la deuda pública total del Estado hondureño representa el 68.5% del PIB.

El siguiente cuadro muestra esta sumatoria:

Cuadro No.9
Deuda Pública Total, deuda interna, deuda externa y su relación con el PIB
(Por mes y en millones de dólares)

Año y Mes	Deuda Pública Total	Deuda Interna Total	Deuda Externa Total	% del PIB Deuda Pública Total	% del PIB Deuda Interna Total	% del PIB Deuda Externa Total	PIB Estimado
2012.12	8,280.5	4,633.7	3,646.8	45.1	25.2	19.8	18,360.3
2013.01	8,402.4	4,728.1	3,674.3	43.9	24.7	19.2	19,139.9
2013.02	8,396.0	4,724.3	3,671.7	43.9	24.7	19.2	19,125.3
2013.03	8,924.2	4,707.5	4,216.7	46.7	24.6	22.0	19,109.6
2013.04	9,080.1	4,843.1	4,237.0	47.5	25.3	22.2	19,116.0
2013.05	9,115.5	4,871.5	4,244.0	47.7	25.5	22.2	19,110.1
2013.06	9,262.7	4,919.3	4,343.4	48.4	25.7	22.7	19,137.8
2013.07	9,375.4	4,999.7	4,375.7	49.0	26.1	22.9	19,133.5
2013.08	9,342.3	4,973.6	4,368.7	48.9	26.0	22.8	19,104.9
2013.09	9,480.6	5,025.3	4,455.3	49.6	26.3	23.3	19,114.1
2013.10	9,583.6	5,091.0	4,492.6	50.1	26.6	23.5	19,128.9
2013.11	9,555.3	4,091.0	4,591.1	50.0	26.0	24.0	19,110.6
2013.12	10,172.5	4,982.2	5,190.3	53.2	26.1	27.1	19,121.2
Alivio Deuda Externa	2,927.6	2,927.6					
Total	13,100.1	7,909.8	5,190.3	68.5	41.4	27.1	

Fuente: Elaborado por FOSDEH en base a cifras de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y la Contaduría General de la República

Vale señalar que en esta metodología para el cálculo de la deuda total del país no incluye los montos de la llamada “cuasi deuda” del BCH y que ronda entre los 24 mil y 28 mil millones de lempiras. Sin embargo a juicio del FOSDEH el proceso de recapitalización aprobado por el Congreso Nacional en mayo de 2014 por un monto de 11, 215 millones de lempiras, que se permutarán de forma gradual con la emisión de nuevos bonos, a razón 3 mil millones anuales partir de mayo de 2014 hasta mayo de 2017, emitidos a cinco años plazo, a una tasa de interés del 8% anual e intereses pagaderos semestralmente, son una clara demostración que este saldo también debería sumarse al saldo total de la deuda pública.

Sin embargo, independientemente de la metodología que se utilice para el cálculo del endeudamiento público, lo que FOSDEH quiere remarcar es lo delicado y peligroso que es este tema a nivel económico, pero también social y políticamente.

Por cualquier método, la deuda pública ya llegó a niveles de insostenibilidad. Que el pago del servicio de la deuda sea la principal línea presupuestaria y que nos desvíe casi el 27% del presupuesto es un indicador de insostenibilidad o que ese mismo servicio de la deuda nos quite el 40% de los ingresos tributarios tiene también que verse como una alarma que ni las autoridades, ni la ciudadanía puede desconocer.

¿Para qué nos estamos endeudando?, ¿qué tipo de obras o qué tipo de beneficios se están provocando a partir de este nuevo endeudamiento?, ¿cuánto más pueden aguantar las finanzas públicas?, tienen que ser preguntas que recurrentemente deben hacerse para no perder la brújula de las verdaderas prioridades de gasto y de inversión en el país.

FOSDEH tiene la plena certeza que el endeudamiento únicamente puede plantearse como una opción cuando los programas y proyectos que financie sean eminentemente por el área de la inversión y una inversión productiva, que permita mover o revitalizar el aparato productivo del país y que le permita a la población tener opciones reales de desarrollo propios.

Repetimos, el endeudamiento público debe dejar de verse por parte de la clase política y económica que gobierna al país como una bolsa inagotable de recursos, que les permiten hacer y deshacer con el país. La deuda no puede estar al servicio del clientelismo político, para hacer imagen proselitista, tampoco está para financiar los buenos salarios de la burocracia estatal o para sufragar los “gustitos o los excesos de poder” de la élite.

La deuda la pagamos todos y todas. Sin embargo, el 71% de la población que vive en condiciones de pobreza y algunos en marginalidad, la paga con sus derechos, la paga con su vida.

Capítulo 2

Las nuevas modalidades de endeudamiento: ¿son económica y socialmente correctas?

2.1. Bonos soberanos

Si hay dos características que marcaron la Administración del ex Presidente Porfirio Lobo, en materia económica, fueron: el elevado déficit fiscal y los altos niveles de endeudamiento público, especialmente el interno.

A inicios del 2013 el gobierno se fijó una meta de déficit de -4.5% del PIB, a mediados del año la meta pasó a -6%, sin embargo, según datos finales de SEFIN, el año cerró con un déficit de -7.9%, que en términos concretos significan 29,649 millones de lempiras. Dicho de otra forma, el país gastó un 33% por encima del presupuesto aprobado para el Gobierno Central calculado en un poco más de 89,544 millones de lempiras.

No existe por parte del gobierno una explicación concreta que reseñe el por qué y en qué fueron utilizados esta masa de recursos. Algunos datos registran que gran parte han servido para el financiamiento del gasto corriente, especialmente a nivel de sueldos y salarios de la burocracia y para el funcionamiento logístico del gobierno. FOSDEH agregaría el 2013 también fue un año político / electoral en donde la publicidad, las giras al interior del país o la entrega de subsidios se multiplicó.

Ante la imposibilidad de obtener más recursos a nivel interno, por haber saturado de bonos el sistema financiero y los institutos de previsión, el Gobierno optó por buscar nuevos mecanismos de endeudamiento, como la venta de Bonos Soberanos de Deuda Externa, a fin de que le permitiera contar con recursos frescos, para financiar el déficit y pagar alguna que otra factura de la deuda flotante.

Concretamente, estos bonos fueron pensados para cancelar deudas pendientes de 2012 y el elevado gasto público de 2013, mismos que no podían cubrirse con la recaudación tributaria y otros ingresos corrientes. Reiteramos que la Administración Lobo Sosa es la que más ha contraído deuda pública en los últimos cincuenta años del país y el que más cargas fiscales (mejor conocidos como “paquetazos”) ha impuesto a la población, con el objeto de financiar el gasto corriente.

En marzo de 2013, el Congreso Nacional autorizó a SEFIN, mediante Decreto Legislativo No.183-2012, emitir Bonos Soberanos hasta por un monto nominal de US\$ 750 millones. En ese mismo mes se realizó una emisión inaugural de Bono Soberano por un monto de US\$ 500 millones, colocados a una tasa de 7.5% anual, a un plazo de 11 años, con amortización en los últimos tres años. Quedaron pendientes de colocación US\$ 250 millones.

En diciembre de 2013, mediante Decreto No.242-2013 el Congreso Nacional autorizó un segundo Bono Soberano por un monto US\$.500 millones, a una tasa de 8.75%, a un plazo de 7 años, totalizando las emisiones de bonos soberanos en US\$.1,000 millones.

El primer tramo del Bono Soberano fue adquirido por inversionistas de Estados Unidos (64.1%) y Europa (35.1%). El segundo Bono Soberano fue adquirido por inversionistas norteamericanos. Por ambos Bonos Soberanos, el gobierno de Lobo Sosa recibió 20,214 millones de lempiras. Estos recursos están siendo administrados por el Banco Central de Honduras a través de un fideicomiso.

Según los registros, después de realizados todos los pagos en enero de 2014, queda un saldo por desembolsar en el fideicomiso de 5,700 millones de lempiras.

El mecanismo de Bonos Soberanos generó diferentes cuestionamientos por parte de diversos sectores de la sociedad. Para el FOSDEH varias son las razones básicas:

1. Los recursos obtenidos en este proceso de venta de Bonos Soberanos se utilizó cubrir los excesos de gasto corriente y no para inversión. Con el dinero obtenido se pagó deuda pública interna, salarios y se dedicó una pequeña cantidad para cancelar a proveedores y hacer transferencias;
2. Pese al discurso oficial, las tasas de interés que debe pagar el gobierno de Honduras (7.5% y 8.75%) a los inversionistas extranjeros por los bonos soberanos son sumamente altas. En promedio, las tasas de interés con este tipo de acreedores debe girar en torno a un 5%, sin embargo las calificaciones de riesgo que Honduras (B3-Estable) han tenido un impacto negativo en las negociaciones.
3. Vale recordar que el endeudamiento externo que ha tenido Honduras y que se basa en préstamos con los OFIs y otros gobiernos, las tasas de interés, en promedio no sobrepasan la barrera del 1.5%.
4. Adicional a las tasas de interés, el gobierno pagó 5 millones 725 mil dólares (US\$ 5,725.0) por concepto de pagos en los servicios de contratación: gastos de asesoría legal internacional y local, servicios de calificación internacional sobre riesgo país y servicios de colocación y estructuración de la emisión del Bono Global.

5. Los plazos en los que debe pagarse los bonos soberanos son sumamente cortos. La presión de pago por estos 1000 millones de dólares no se sentirá durante la actual Administración del Presidente Juan Orlando Hernández, sino en el próximo período gubernamental.

Una acción responsable de la Administración Hernández Alvarado sería la de negociación de los tiempos de pago de los bonos soberanos con el objetivo de atenuar el servicio de la deuda y lograr ser coherente con la correcta decisión del BCH de no admitir más deuda con el soporte de los bonos encajables.

Pese a las dudas que genera esta nueva forma de endeudamiento, las autoridades de SEFIN han anunciado la posibilidad de colocar 1,000 millones de dólares más en bonos soberanos en el mercado internacional, durante el 2015 con el objetivo de cambiar deuda interna por deuda externa.

A juicio del FOSDEH, este nuevo mecanismo de endeudamiento, llamado Bono Soberano forma parte de lo que puede denominarse “deuda improductiva” ya que ha servido básicamente para pagar salarios, deuda interna y hacer transferencias a entidades públicas.

2.2. Fideicomisos

La creación de la Comisión para la Alianza Público-Privada (COALIANZA) ha dado lugar a una nueva fuente de manejo de la inversión pública: los fideicomisos. COALIANZA fue creada por la Ley de Promoción de las Alianzas Público-Privadas aprobada mediante Decreto No. 143-2010, del 17 de agosto de 2010. (Véase LA GACETA No. 32,317 del 16 de septiembre de 2010). Tiene personería jurídica y patrimonio propio. Está adscrita a la Presidencia de la República y se encarga de gestionar y promover proyectos de inversión público-privada.

A partir del surgimiento de esta figura, tanto el gobierno de Lobo Sosa, como el actual Hernández Alvarado, han establecido la modalidad del fideicomiso para la ejecución de los fondos de un significativo número de proyectos, administrados por COALIANZA. Se trata de proyectos de servicios de empresas públicas, mantenimiento, administración y cobro de peaje en infraestructura vial, portuaria, aeropuertos, proyectos hidroeléctricos, energéticos, telecomunicaciones, de desarrollo agrícola y forestal y otros servicios públicos como: cámaras de seguridad, registro vehicular, compra de medicamentos y tasas como la de seguridad poblacional. Las alianzas público-privadas se han convertido en el mecanismo básico para la provisión de obras y servicios públicos.

A partir de los proyectos ejecutados por COALIANZA se ha evidenciado el proceso de concesionamiento para administración privada de bienes públicos, misma que se ha realizado de manera poco transparente. Se adjudican contratos de concesión millonarios de hasta 30 años, sin justificación alguna, no informa sobre los términos de las concesiones con detalle, lo que dificulta su monitoreo.

FOSDEH ha sido enfático en no “satanizar” las alianzas público – privadas, puesto que podrían considerarse como una opción para revitalizar la inversión en el país. Lo que se pone en duda es la capacidad técnica, la solvencia ética, la no injerencia de los grandes intereses del sector privado e imparcialidad política – partidaria de la institucionalidad pública para darle seguimiento al quehacer de una institución como COALIANZA.

La duda de FOSDEH es razonable, diversos sectores coinciden en la visión de COALIANZA como un mecanismo para la realización de negocios privados, sobre la base de los bienes públicos. De igual forma, se piensa en COALIANZA como la concreción del traspaso de la responsabilidad de inversión pública del gobierno a manos privadas.

Bajo estos considerandos, existe un riesgo inminente que algunos de los contratos que celebra COALIANZA se realicen con irregularidades que puedan tener repercusiones legales para el Estado en caso de incumplimiento. Se piensa, sobre todo, en los contratos a largo plazo otorgados a empresas extranjeras que en el caso de incumplimiento o disolución de contratos se dirimen en tribunales extranjeros donde existe un alto nivel de rigurosidad legal y, por lo tanto, se enfrentaría a un monto de pasivos contingentes de una dimensión alta y no contabilizada.

Dicho de otra manera, Honduras estaría frente a un entorno en que difícilmente se podrían ganar las demandas presentadas por estas empresas. Esto ocurriría en un contexto en el cual, los funcionarios públicos que realizaron estas negociaciones, ya no estarían en el gobierno y no se les deduciría responsabilidades.

De igual forma, la adjudicación indiscriminada de fideicomisos, prácticamente para cada proyecto manejado por COALIANZA, debilita la institucionalidad del Gobierno, al ceder recursos del Estado a la empresa privada. Con ello, el Estado renuncia a funciones que legalmente le competen. Por ejemplo, la ejecución de inversiones para reactivar la economía.

Significa también admitir la incapacidad administrativa del Estado para gestionar el patrimonio público, sobre todo, en el caso de las empresas públicas que, por efecto de la improvisación, incapacidad gerencial y la corrupción, se encuentran en quiebra. Se pretende reactivar estas empresas adjudicando proyectos a conveniencia del que

maneja los fondos y dándole plenos poderes al sector financiero para la administración del patrimonio público, que tanto esfuerzos y sacrificios ha costado al pueblo hondureño.

Los fideicomisos debilitan el principio básico de la administración pública el de “la Caja Única”, es decir que todos los recursos lleguen y se concentren en la Tesorería General de la República, a fin de evitar la dispersión de “cajas chicas” que se manejan a discreción de las principales autoridades favoreciendo los gastos extrapresupuestarios / deuda flotante.

La reforma introducida en la Ley Orgánica de Presupuesto (LOP) autoriza que los fideicomisos se manejen fuera de la Caja Única. Desde hace varios años se ha venido debilitando dicho concepto a través del manejo de una cantidad de cuentas especiales en el Banco Central y en otras instituciones bancarias privadas. Si a esto agregamos, la exclusión de los fideicomisos de la misma, el concepto de una caja única se encuentra en proceso de extinción.

Por otro lado, se pone en precario los procesos de monitoreo y seguimiento de los desembolsos de recursos y la ejecución de actividades. La Caja Única es actualmente alimentada solamente por los escasos recursos de la recaudación tributaria y otros ingresos corrientes.

Los fideicomisos se encuentran también fuera de los registros contables. En los Estados Financieros de la Administración Central, elaborados por la Contaduría General de la República disponibles hasta noviembre 2013, solamente se encuentran registrados seis fideicomisos y solamente uno de ellos, es a través de COALIANZA.

Esto ocurre a pesar de que en las disposiciones presupuestarias 2014, artículo No.52, se crea el Comité de Registro de Pasivos Contingentes presidido por la Dirección de Crédito Público e integrado también por la Dirección General de Inversiones, la Dirección General de Presupuesto, la Unidad de Evaluación y Planeación de la Gestión, la Contaduría General de la República, la Unidad de Servicios Legales de SEFIN y la Comisión Técnica de Presupuesto del Congreso Nacional. El éxito en la utilización de la modalidad del fideicomiso radica, en la transparencia y seguridad de las operaciones, la flexibilidad en la estructura adecuada a cada caso particular, y la separación del patrimonio del fideicomiso de los patrimonios personales del fiduciario, de los fiduciantes y de los beneficiarios. Sin embargo, se adolece de una adecuada normativa para garantizar el cumplimiento de lo que se ha pactado y así evitar millonarias demandas. La actuación de la Superintendencia de concesiones es muy débil y, a menudo, parcializada.

Es urgente conocer a través de SEFIN o de la entidad responsable de la evaluación y consolidación de la información financiera y funcional, que en este caso debería ser la Comisión Nacional de Banca y Seguros y la Contaduría General de la República, cuál es el sistema de consolidación, verificación, consistencia y congruencia de las cifras y datos de los diferentes fideicomisos y cómo se vinculan las cifras presupuestarias con la información financiera y funcional.

Existe un desconocimiento sobre la procedencia de los recursos de estos fideicomisos. No se sabe si esa procedencia significa tomar recursos bajo amparo legal oficial que quizás no debiera ser contemplado, como los temas de pensiones, ahorros que puedan ser contemplados como inversiones eventuales, parte de una cartera de un proyecto o un financiamiento no contabilizado como pasivo o deuda pública. Se deben tomar las medidas necesarias, para que no ocurra un problema como el de los “quiebra-bancos”, que tomaron dinero del público y que, al final, todo se perdió.

Los fideicomisos, sin transparencia y sin supervisión, fomentan la corrupción. A título de ejemplo puede citarse la Ley de Promoción y Reconversión de la Deuda Externa, conocida popularmente como “Ley Hipoteca”, que entrega, vía fideicomiso, los activos ociosos del Estado en un proceso de adjudicación poco transparente. Aunque se argumenta que los fideicomisos mejoran la eficiencia en la administración del patrimonio público, fomentan la secretividad y la opacidad de los grandes negocios que se presentan en esta modalidad de inversión público-privadas.

De igual forma, los fideicomisos se convierten en una nueva modalidad de endeudamiento, al poder tramitar préstamos con la banca comercial del país, a partir de la proyección a futuro de los ingresos, como es el caso del fideicomiso que maneja la Tasa de Seguridad en el país.

En enero de 2014, debido a que el Fondo de Seguridad Poblacional se quedó sin recursos económicos, el Congreso Nacional aprobó una reforma, (al artículo 1 del decreto 199-2011 que contiene Ley de Seguridad Poblacional), que autoriza al Comité Técnico del Fideicomiso la suscripción de préstamos o la hipoteca de las recaudaciones a futuro de la Tasa de Seguridad a fin de que el mismo no se quede sin recursos para el cumplimiento de sus objetivos.

¿Cómo se supervisará este proceso?, ¿qué capacidad y qué autoridad real tiene el Comité Técnico del Fideicomiso para negociar un préstamo con la banca nacional o internacional, negociar las condiciones de ese nuevo endeudamiento, para fijar el monto, el plazo y la tasa de interés?.

Para FOSDEH la reforma al mecanismo de financiamiento del fideicomiso de la tasa de seguridad abre las posibilidades para que esta modalidad pueda aplicarse al resto de los fideicomisos cuando estos indiquen que no cuentan con suficientes recursos o que el gobierno no pueda cumplir con las contrapartidas que se exigen en el desarrollo de los proyectos, con lo cual cada fideicomiso se convertiría en una fuente descontrolada de endeudamiento público.

Existen serias indicaciones por parte de los organismos internacionales, especialmente por parte del FMI, para que se profundice la vigilancia y evaluación de las alianzas público privadas, así como todos los riesgos asociados a éstas asociaciones. Exigen también mejorar la transparencia y eficiencia de los proyectos de estos procesos conjuntos entre el estado y la iniciativa privada.

2.3. Bonos y letras

El endeudamiento interno es un instrumento de la política monetaria y fiscal de los países del mundo para mantener sus operaciones. Gracias a la compraventa de títulos de deuda pública, el Estado puede aumentar o reducir la cantidad de dinero en circulación y mantener una política monetaria coherente con los intereses del desarrollo económico de una nación.

El BCH puede emitir su propia deuda, a través de emisión de bonos y letras, ya sea en subasta pública y/o mediante la colocación directa. A esto se le denomina cuasi-deuda. Paradójicamente, la emisión de títulos valor no entra en la contabilidad de deuda pública total del país, aunque sea emitida por un organismo de la administración pública, que actúa como regulador de la política monetaria nacional.

El BCH emite, en forma monopólica, billetes y monedas cuyo valor facial supera el costo de producción, en razón de lo cual obtiene una ganancia. Si la emisión de estos títulos de valor, no es regulada y cubre el exceso del gasto gubernamental, incrementa el efecto inflacionario que tiene el país, debido al exceso de circulante en los bolsillos de las personas.

La deuda que el BCH emite tiene gran importancia desde el punto de vista de la estabilidad económica. A pesar de que Honduras se encuentra endeudada a niveles casi insostenibles, al no contabilizar la deuda del BCH se reduce el monto real de la deuda pública, y por ende, el país puede endeudarse más. Cuando el BCH coloca letras en los bancos comerciales, en el mercado se produce el proceso inverso.

El banco está retirando dinero de la economía, ya que al entregar títulos a los bancos comerciales, recibe dinero de ellos. Los bancos no reciben las letras de manera gratuita. El BCH debe pagar por ellas. En suma, esta operación supone una disminución de los depósitos de los bancos comerciales y su transferencia al BCH, disminuyendo así la base monetaria (dinero en circulación en la economía de Honduras) y, en consecuencia, la oferta monetaria (lo ofrecido).

El BCH paga lo que se le denomina Tasa de Política Monetaria, que en la actualidad es del 7%, la más alta de Centroamérica. En estas operaciones, el BCH ha venido acumulando pérdidas que han sido cubiertas con bonos de la Administración Central, que prácticamente son para limpiar el Balance de Pérdidas a un activo de manera nominal pero con vencimiento a largo plazo.

En resumen, estas pérdidas suman 20,474 millones de lempiras, de estos, unos 8,700 millones están a tasa 0% y con vencimientos al 2055. Las cuentas por cobrar a la Administración Central, para cubrir las pérdidas del 2008 al 2013, son de 3,877 millones de lempiras.

Los bonos del BCH no solo son adquiridos por la banca comercial. Pueden ser adquiridos por cualquier persona natural o jurídica, residente o no residente, que presente sus ofertas utilizando los servicios de las entidades autorizadas para la intermediación financiera de valores gubernamentales (Casa de Bolsa), inscritas en el registro público de mercados de valores. Actualmente, la compra de bonos puede ser una vía expedita para el lavado de activos.

Una política monetaria contractiva parte del supuesto de que se está actuando en una economía desarrollada en sus capacidades productivas y eficientes en todos los rubros de importancia económica. Estamos hablando de un mercado financiero eficiente y controlado. Una política monetaria restrictiva aumenta la tasa de interés en los mercados debido a lo escaso que es el recurso dinero. Esto genera una demanda de dinero desmesurada a través del crédito para el consumo. Aunque llegará un momento en que el alza de la tasa de interés hará que la cantidad de dinero demandada por los agentes comience a disminuir.

La venta de títulos valores del Estado no es una práctica nueva. Lo nuevo es el volumen que han adquirido estas transacciones en un contexto de aguda crisis de las finanzas públicas. Solo en 2013, las subastas públicas de letras del BCH, ascendieron a más de 40 mil millones de lempiras. Estas letras fueron colocadas a tasas que oscilan entre 9 y 12 %, con plazos máximos a un año.

En el año 2013, se emitieron 5 mil millones más que en el 2012. Al absorber esta liquidez de la economía, se está perdiendo la posibilidad de expandir la inversión, tanto pública como privada ya que el interés es más rentable en el sector gubernamental. Asumiendo como cierta la premisa que el gobierno nunca quiebra, la colocación de recursos financieros en el sector estatal se vuelve muy atractiva.

La emisión de bonos y letras han saturado el sistema financiero, lo que ha impulsado el alza de las tasas de interés en los sectores productivos, como en la agricultura, el comercio y la industria. En contraste, han desincentivado la inversión privada, sustraídos recursos del sistema de pensiones y de seguridad social, demandando más de 200 mil millones de lempiras.

Según el informe de Crédito Público, al cierre del 2013, el endeudamiento interno contratado por el Gobierno Central, ascendió a un monto nominal de más de 11 mil millones de lempiras, a través de la colocación de bonos y letras utilizando el mecanismo de negociación directa y las subastas públicas.

Se colocaron Letras de la Tesorería en efectivo a través de una subasta pública de valores y colocaciones directas por un total aproximado de 4,650 millones de lempiras en plazos menores de 364 días en dólares y lempiras. Estos saldos fueron amortizados en su totalidad, por lo cual al cierre del año el saldo vigente fue de cero.

Todo este mecanismo de emisión de dinero es peligroso, ya que le quita liquidez y dinero real a la economía hondureña dándole un interés tan rentable en teoría, que se incita al sistema financiero y demás, colocar sus recursos al Gobierno, con la premisa que nunca va entrar en banca rota. Sin embargo, cada vez que estas letras y bonos llegan a su vencimiento, se pone a funcionar la “maquinilla de emisión de papel”. Al final, el Estado termina pagando las cuentas de sus proveedores con más papel (bonos) y promesas de redención de los mismos, ofreciendo tasas de interés más altas en rangos que se acercan al 15% anual.

Es lamentable que la política monetaria y su principal ente regulador, el BCH participe y fomenten este tipo de mecanismos que son altamente peligrosos para la economía nacional. Por esta razón, se hace necesario construir una política monetaria sana y sin compromisos político-partidistas.

FOSDEH ha venido abogando, así como lo han hecho estudios del FMI y el CMCA, por la despolitización del BCH haciendo que la elección de su presidente y su mandato no concuerde con los períodos gubernamentales y los procesos electorales generales.

Uno de los sectores que ha adquirido una porción sustancial de bonos y letras del gobierno son los institutos de previsión social, entre ellos: 1) el Instituto de Nacional de Jubilados

y Pensionados de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP); 2) el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA; 3) el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS; 4) el Instituto de Previsión Militar (IPM); 5) el Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH,) y, el Régimen de Aportaciones Privadas (RAP).

Los Institutos de Previsión Social acumulan grandes cantidades de dinero debido a las contribuciones de sus afiliados, la correspondiente contribución del Estado y de las empresas y patronos particulares. Existen muchas formas de rentabilizar el dinero que tienen depositado en la banca nacional. Pueden colocarlo en forma de títulos valores, en depósitos, créditos, inversiones en la bolsa, en la construcción de viviendas y otras formas de inversión que les permitan obtener tasas de rendimiento crecientes, así como en préstamos a sus afiliados.

De acuerdo con la normativa vigente, los institutos previsionales pueden realizar inversiones en instrumentos financieros del Gobierno, hasta por un 100% de su cartera de inversiones. Pueden adquirir títulos a corto plazo emitidos y garantizados por el Gobierno Central y/o BCH hasta por un 65% en instrumentos financieros a largo plazo.

Los títulos valores del gobierno se han convertido en el principal destino de la cartera de inversiones de los institutos de previsión social en Honduras. Para septiembre de 2013, los institutos de previsión social habían colocado 29,629 millones de lempiras en bonos de SEFIN y del BCH. La cartera activa de inversiones, de los institutos de previsión supera los 66 mil millones de lempiras.

Según información reportada por los Fondos Previsionales del Sector Público Descentralizado a través de su informe a SEFIN, la tasa de interés promedio registrada en operaciones financieras en la Banca Estatal es de 5.7% en operaciones de moneda extranjera, y de 10.2% en operaciones en moneda nacional. El Gobierno a través de SEFIN está pagando una tasa promedio en moneda nacional de 10.3% y 6.2% en moneda extranjera.

A través de la compra de bonos y letras, el Gobierno está absorbiendo liquidez financiera a los institutos de previsión. Esta liquidez financiera es importante para que ellos puedan atender preferentemente las necesidades de sus afiliados y afiliadas. Al momento de pagar los títulos de valores vencidos, el Estado paga con nuevos bonos y nuevas letras llenando las bóvedas de estas instituciones de más papel con la esperanza de que un día sean honradas estas deudas por el Estado. El 64% de los bonos y letras están colocados en los Institutos de Previsión Social Públicos, que son, en consecuencia, los principales tenedores de este tipo de obligaciones del Estado.

Capítulo 3

Impacto de la deuda pública en la economía hondureña y en la institucionalidad pública

3.1. El servicio de la deuda, inflación y su secuela

Como ha sido sugerido en la introducción de este documento, una de las principales consecuencias del endeudamiento excesivo actual del país, es el pago del servicio de la deuda puesto que le quita una gran cantidad de recursos anuales, que podrían destinarse al pago de la deuda social.

A título de ejemplo, para el año 2014, según el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional, el servicio de la deuda pública es de casi 28 mil millones de lempiras, constituyéndose en la principal línea presupuestaria, mayor que los fondos que el presupuesto dedica a educación y el doble de lo que destina a salud.

Para cubrir el servicio de la deuda pública, el Estado acudió a políticas tributarias que, por regla general, son regresivas. En términos proporcionales, paga más el que menos tiene. Durante el gobierno de Lobo Sosa se aprobaron 10 programas de ajuste fiscal (“paquetazos”). El último aprobado por el Congreso Nacional en diciembre de 2013 decretó un paquete de medidas que provocó, entre otras cosas, el aumento del impuesto sobre ventas del 12 al 15%.

El resultado de este incremento ha sido fundamental para mejorar los ingresos totales del país durante el primer trimestre del 2014 y ha evitado contener el aumento desproporcionado del déficit fiscal. Sin embargo, pese a este impulso la administración central cerró el trimestre con un déficit fiscal neto de 3,526 millones de lempiras, equivalente a -0.9% del PIB. Informes de SEFIN indican que los ingresos totales en el primer trimestre suman alrededor de 14,671 millones de lempiras, que es menor que los gastos, que ascendieron a 18,198 millones.

¿Por qué son importantes estas cifras?. Porque en la medida que se entienda que de continuar al ritmo de gasto corriente actual el país aumentará sus niveles de déficit fiscal, mismo que tendrá que ser cubierto de manera parcial por nuevo endeudamiento y por lo tanto un mayor presupuesto anual para el pago del servicio de la deuda.

En los últimos años, el déficit fiscal se ha financiado mediante tres fuentes:

1. Préstamos a organismos multilaterales;
2. Colocación de bonos y letras en el mercado doméstico, y,
3. Colocación de bonos soberanos en el exterior. Esta última fuente, se ha convertido en la principal fuente de obtención de recursos para cubrir el déficit fiscal, destinando el 40% al presupuesto, el 40% al pago de la deuda interna y el 20% restante a otros pasivos.

El Programa Monetario 2013-2014 elaborado por el BCH estableció como meta del déficit fiscal un -4.7% del PIB, equivalente a 21,413 millones de lempiras. No obstante, al cierre del primer trimestre de 2014, las mismas autoridades señalan que este indicador puede dispararse en un 2% adicional, es decir llegar a -6.7%. Estimaciones del FOSDEH preveen, incluso que este indicador puede cerrar el año con una cifra parecida a la del año pasado (-7.9%), que sobrepasaría los 30 mil millones de lempiras.

A nivel social, establecer reformas fiscales para sufragar más gasto corriente por parte del gobierno y por tanto de endeudamiento público, es claramente una política regresiva. Los que menos ingresos tienen dedican, en términos proporcionales, más de los mismos para pagar este tipo de cargas tributarias, que los que tienen más ingresos.

Adicionalmente, el sector empresarial que tienen más ingresos, se acogen a una amplia gama de políticas de exoneración fiscal para “estimular” la inversión privada. Los que más tienen, también pueden acudir a figuras como la elusión fiscal, precios de transferencia o simplemente establecen patrones de comportamiento que les faciliten la evasión fiscal, el soborno y contrabando.

Por otra parte, las reformas fiscales alimentan un severo proceso inflacionario, que es el peor impuesto que puede imponérsele a la población, especialmente a la más empobrecida. La inflación acumulada 2000-2013 denota una pérdida de poder de compra del lempira de un 60%.

Si a esto se agrega la secular mentalidad especulativa que se encuentra arraigada en los comerciantes del país, es fácil entender el clamor generalizado de los sectores,

especialmente los más populares, que denuncian el encarecimiento de los alimentos y servicios básicos para la sobrevivencia. En el primer mes, la reforma fiscal generó un incremento de la inflación de un 1.5% (enero 2014 con respecto a diciembre 2013).

Vale recordar, que el paquete de medidas fiscales aprobada en diciembre de 2013 proponía gravar con impuestos los productos de la canasta básica. Ante el descontento generalizado de la población y las negociaciones políticas entre el partido de gobierno y los de la oposición, el gobierno del Presidente Juan Orlando Hernández, tuvo que dar marcha atrás a esta reforma.

Sin embargo, lo que se quiere indicar es que este intento de gravar la canasta básica, así como las menciones públicas de la posibilidad de gravar las medicinas deben ser vistas como intentos desesperados desde la oficialidad para aumentar los ingresos fiscales, pagar las deudas y enfrentar los grandes desafíos que experimentan los números rojos de las finanzas públicas. Ambas opciones, podrían estar agendadas en un futuro cercano, como mecanismos rápidos para un aumento de la recaudación, aunque la pregunta de fondo sigue siendo la misma: ¿a qué costo humano?.

Como es de sobra conocido, las cargas impositivas regresivas y la inflación contribuyen a incrementar los niveles de pobreza. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 2013, el 64.5% de los hogares hondureños (71% en términos de la población) se encuentra en situación de pobreza y el 42.6%, en condiciones de extrema pobreza. Como es de público conocimiento, la pobreza está estrechamente relacionada con los bajos ingresos que perciben las personas que se encuentran en situación de desventaja social. En el país, el 63% de los asalariados y casi el 80% de los trabajadores por cuenta propia, reciben ingresos por debajo del salario mínimo.

3.2. Fideicomisos, bonos y letras, una gigantesca bola de lava

La opacidad es la principal característica que rodea todos los procesos generados desde COALIANZA, especialmente a nivel del manejo de los fideicomisos.

Como se ha indicado, las alianzas público-privadas debilitan la institucionalidad del Estado, al ceder responsabilidades y recursos públicos en usufructo a la empresa privada. Con ello, el Estado renuncia a funciones que legalmente le competen y traslada su expertis a la empresa privada, que está contratando a antiguos funcionarios estatales para ejecutar estas tareas.

Esto significa también, como se ha subrayado, reconocer la incapacidad administrativa del Estado para gestionar el patrimonio público con grave daño para la legitimidad de la institucionalidad estatal, la cual se debilita aceleradamente.

Vale preguntarse también si la lógica de inversión de la empresa privada, es la misma que existe desde una visión pública, saber quién y sobre la base de qué indicadores se hace la priorización de estos proyectos o cómo quedan todos los procesos de planificación pública en el país. Igualmente es válido indagar sobre la rentabilidad económica y social que implica el concesionamiento de los recursos naturales del país, de su territorio, qué tipo de problemas alternos surgirán y sobre los cuales tendrán que actuar las autoridades, ¿con qué recursos?...entre muchas otras cosas.

De manera concreta, los fideicomisos ponen en precario los procesos de monitoreo y seguimiento de desembolso de los recursos y la ejecución de las actividades. Algunos de ellos implican una vía directa, no controlada, de endeudamiento. Debilitan la institucionalidad pública establecida al ignorar la existencia del principio de Caja Única.

La colocación masiva de bonos y letras del Estado le resta liquidez y dinero real a la economía hondureña. A través de este mecanismo, el Estado compite con otros sectores que requieren fondos para inversión, que no pueden competir con el aparente menor riesgo y las tasas preferenciales a que se colocan los bonos y letras del estado en instituciones financieras y fondos de previsión social. En este sentido, tienen un impacto recesivo en la economía nacional.

Un ejemplo concreto es que los bancos comerciales, por ejemplo, en los últimos años prefieren tomar bonos de gobierno, porque los colocan a tasas de interés más rentables, que destinar recursos para fomentar los préstamos para el sector agrícola, especialmente a los que se dedican al cultivo de granos básicos, puesto que estos son préstamos más riesgosos (mora) o por los efectos del clima y las pérdidas que este pueda ocasionar.

En suma, la colocación de bonos y letras del Estado han saturado el sistema financiero, han impulsado el alza de las tasas de interés, han desincentivado la inversión privada y han sustraído recursos del sistema de pensiones y de seguridad social, poniendo en riesgo su cometido, de asegurar el futuro retiro a sus cotizantes.

3.3. El BCH, una de las víctimas del endeudamiento excesivo

El endeudamiento público está poniendo en peligro la institucionalidad de entes del sector público como el Banco Central de Honduras.

El BCH sufre hoy en día un proceso de descapitalización acentuado por las pérdidas asociadas a una alta tasa de política monetaria acumulada por casi 15 años, que la administración central lo ha compensado en una alta proporción con bonos a largo plazo sin valor real de mercado.

A juicio del FOSDEH, estas pérdidas deberían computarse como deuda pública interna. Al no contabilizar la deuda del BCH, se reduce el monto real de la deuda pública, y por ende, el país puede endeudarse más y más en una espiral irreal e insostenible.

El BCH se encuentra en marcha de un proceso de recapitalización, autorizado por el Congreso Nacional. En un primer momento, se emitirán bonos por un poco más de 3 mil millones de lempiras anuales con una tasa de interés por arriba de la tasa de inflación. Después, se realizarán emisiones anuales hasta completar 11 mil millones lempiras.

¿Cómo se cubrirá la totalidad de la cuasi deuda del BCH que anda en más de 28 mil millones de lempiras?, ¿cómo blindar la institucionalidad del BCH para que las decisiones de política económica que tome sean sin ningún rasgo político – partidario?. Estas son algunas de las preguntas que se hace el FOSDEH con respecto al BCH.

3.4 Se desperdició la oportunidad de la condonación

Honduras logró una condonación significativa de su deuda externa, pero no aprendió la lección. El problema de endeudamiento está muy lejos de ser resuelto y el beneficio de la condonación que era la utilización de los recursos para el combate a la pobreza no pasó de ser un discurso oficial.

Lo que se constata en la práctica es que la condonación de la deuda es cada vez más utilizada para el pago del gasto corriente y no para el combate a la pobreza. En términos

oficiales y discursivos se han destinado alrededor de 317 mil millones de lempiras entre el 2002 y el 2013 (que se desprenden de los recursos condonados) al combate a la pobreza, pero en contraste en ese mismo período 2 millones de hondureños /as han ingresado a ser nuevos pobres.

La condonación exigió la elaboración de la Estrategia para la Reducción a la Pobreza (ERP), sin embargo ésta prácticamente desapareció en el camino y se sustituyó por la expansión de la política asistencialista del gobierno que es financiada con nuevos recursos de deuda.

Difícilmente por la categoría de país de ingresos medios y por los altos niveles de corrupción, Honduras puede volver a ser sujeta a iniciativas de condonación parcial de su deuda.

Conclusiones y Propuestas

Conclusiones

1. No existe por parte de las instituciones públicas que dan seguimiento al tema de la deuda pública una coherencia a nivel de cifras. Hay discrepancias fuertes en el monto total de la deuda pública del país calculada desde cada una de estas instituciones o dependencias. Sin embargo, es claro que los datos oficiales subestiman el monto total y real de la deuda pública del país.
2. Según datos de FOSDEH, que están más cerca de los datos del Consejo Monetario Centroamericano, el cual es alimentado por información de los Banco Centrales de Centroamérica y República Dominicana, y a distancia de los datos oficiales dados a conocer internamente en el país, el monto de deuda pública a diciembre de 2013, es de 268 mil 552 millones de lempiras, que equivale a 13 mil 100 millones de dólares. Este nivel de endeudamiento representa el 68% del PIB.
3. El servicio de la deuda, sólo para 2014, es de casi 28 mil millones de lempiras. Este monto es mayor que el presupuesto de educación y es el doble del presupuesto de salud, lo que permite evidenciar el peso del endeudamiento y las prioridades de financiamiento por parte del gobierno.
4. El Estado no computa como deuda pública interna, la deuda pública flotante y la deuda asociada a la condonación o alivio de la deuda externa. Esto hace que, según cifras oficiales, el endeudamiento público total al 31 de diciembre de 2013 represente el 43% del PIB. Este hecho le permite al gobierno continuar con la espiral de endeudamiento. Las Disposiciones Generales del Presupuesto del 2014 hablan de la posibilidad de aumentar, en este año la relación deuda – PIB, en un 47 o 48%.
5. Según datos de FOSDEH, el 60% del total de la deuda pública es interna, y el 40%, es externa. Esto la convierte en una deuda cara y de menor plazo. La deuda pública externa comenzó a reducirse a partir de 2006, como producto del proceso de condonación o alivio de la deuda que convirtió parte sustancial de la deuda externa en deuda interna. Para el año 2013, el monto de la deuda pública externa es mayor que la de 2005 que es el punto más alto de la deuda antes de la condonación. La deuda interna comenzó un proceso de incremento casi sostenido a partir del año de 2009. En 2011, la deuda interna era un poco más del doble de la deuda externa de 2009.
6. Para 2013, la deuda interna era de 2,863 millones de dólares y representaba el

15.5% del PIB. El servicio de la deuda interna era de 989.3 millones de dólares (669.7 millones de dólares eran para amortizar el préstamo y 319.6 millones de dólares de intereses).

7. El monto de la de deuda pública total equivale a la totalidad de los ingresos tributarios del país por un poco más de 4 años de mantenerse la meta fiscal de 64 mil millones de lempiras para el 2014. Este nivel de endeudamiento sobrepasa la línea de sostenibilidad financiera.
8. La deuda pública tiene características de insostenibilidad: el pago del servicio de la deuda absorbe el 40% de los ingresos tributarios del país, representa el 68% del PIB anual del país, es la principal línea presupuestaria a nivel de ingresos, por encima de educación y salud. A lo que se encamina la deuda pública de Honduras es a un posible impago de la misma.
9. En los últimos años, se han multiplicado los mecanismos de financiamiento / endeudamiento público. Entre ellos: 1) deuda flotante; 2) bonos soberanos; 3) fideicomisos, y 4) bonos y letras del estado. A esto hay que agregar la reconversión de la deuda externa en interna adquirida a través de la condonación o alivio de la deuda externa que comenzó en 2005. En los últimos años, el Estado hondureño ha adquirido la costumbre de pagar sus obligaciones financieras con bonos y letras que son adquiridos eventualmente por el sistema financiero nacional y los Institutos de Previsión Social que se encuentran saturados con estos instrumentos emitidos por el Estado.
10. El tipo de deuda interna que está contrayendo el Estado es “improductiva”, puesto que sirve únicamente para el pago de salarios, deuda interna y transferencias a entidades públicas. El objetivo del endeudamiento no es la inversión para la reactivación del aparato productivo del Estado.
11. Existe una línea de endeudamiento dirigida a la construcción de carreteras o el manejo de las empresas públicas que se realiza a través de las alianzas público-privadas y los fideicomisos. Sin embargo, la falta de transparencia sobre esta entidad y el manejo que hacen de estos fondos, pone en duda sobre su impacto.
12. El sobreendeudamiento que actualmente experimenta el país, ha tenido un alto costo económico, social e institucional para el país.
13. El endeudamiento público también ha generado inflación y la consiguiente pérdida de poder adquisitivo de la moneda nacional. La inflación acumulada 2000-2013 denota una pérdida de poder de compra del Lempira del 60%. La regresividad de las políticas

- fiscales aplicadas para equilibrar las finanzas públicas, ha generado pobreza en los hogares hondureños (el 71% en la población).
14. Se ha debilitado la institucionalidad pública a través de la cesión indiscriminada y poco transparente de responsabilidades y de fideicomisos a la banca privada. A través de la colocación de bonos y letras del Estado, ha saturado el sistema financiero, estimulado el alza de las tasas de interés, desincentivado la inversión privada y sustraído recursos del sistema de pensiones y de seguridad social, que son los principales receptores de estos instrumentos de crédito público. Ha colocado al BCH en una situación de insostenibilidad financiera por la necesidad de mantener una tasa de política monetaria del 7% para disminuir liquidez del gasto gubernamental.
 15. Es previsible que el presente nivel de sobreendeudamiento, conduzca al Estado a aplicar nuevos ajustes fiscales, que tienen un efecto contractivo sobre la economía y deterioran la calidad de vida de la ciudadanía. Actualmente el pago del servicio de deuda pública representa el 40% de los ingresos fiscales. El 60% restante, se usa para el pago de la burocracia y de los precarios servicios públicos de salud y educación. De esta manera, se alimenta el círculo vicioso y la espiral ascendente de la deuda pública.
 16. Tiene que limitarse la colocación / venta de más bonos soberanos. El actual gobierno debe analizar con detenimiento el estado de las finanzas públicas, y medir las consecuencias de continuar endeudándose. A juicio del FOSDEH ya no hay capacidad para endeudarse internamente con bonos ordinarios, mucho menos internacionalmente, con bonos soberanos.
 17. Las aseveraciones de las autoridades de SEFIN que define a la colocación del Bono Soberano como una “operación exitosa”, genera el riesgo de que cada vez que las arcas del estado se vean apretadas, se corra a contraer más deuda externa gastando lo que no se tiene, comprometiendo con ello las futuras generaciones. Las experiencias recientes de países como Grecia, Italia, Portugal, debería servir para poner las “barbas en remojo”.
 18. La falta de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información muestran una debilidad muy fuerte de la institucionalidad pública y más que eso la poca o nula voluntad política para corregir estos problemas. La debilidad en los procesos de Rendición de Cuentas y la ausencia de control interno se vinculan con la corrupción que se ha institucionalizado en todos los procesos del Estado, entre ellos a nivel de la contratación y compras del Estado. El TSC y la ONADICI, hasta

ahora no han dado señales claras que por un lado pongan a flote esta problemática y por otro establezcan los hechos para que las autoridades correspondientes deduzcan responsabilidades. Especialmente en el tema de la deuda flotante.

19. El Acceso y transparencia en información confiable y oportuna se ve en los datos que no cuadran en las diferentes fuentes, en la restricción de información, a veces en el acceso a SIAFI, y el retraso de su publicación sin que se tengan las justificaciones claras.
20. Honduras en el 2014 es un país más pobre y más severamente endeudado de lo que era en el año 2000.

Propuestas

A continuación se puntúan algunas propuestas que pueden contribuir con el grave problema del endeudamiento público de Honduras. Varias de ellas han sido lanzadas durante diferentes administraciones de Gobierno, sin que hasta el momento se hayan tomado verdaderamente en serio. No obstante el FOSDEH insiste en su vigencia y necesidad.

1. Revisar y reajustar la cartera de préstamos: esto tiene que ver principalmente con la elaboración de una matriz técnica orientada a revisar los plazos de los créditos, las tasas de interés, la adecuación de objetivos de cada uno de los programas y proyectos, incluyendo las actividades a fin de determinar su viabilidad y la capacidad real de pago. En 2014 se pagarán más de 100 millones de lempiras en comisiones.
2. Realizar una auditoría de la deuda para determinar cuáles son las deudas que deben pagarse. Se debe evitar a toda costa la impunidad de la génesis de la deuda, en principal la deuda flotante. Esto quiere decir, que a partir de otras experiencias internacionales se pueden identificar eventuales créditos sujetos a revisión, incluyendo lo atinente a la corresponsabilidad de acreedores.
3. Establecer un techo global y anual de la deuda fundamentado en un verdadero análisis de sostenibilidad de la deuda y de cada uno de los nuevos mecanismos de endeudamiento, penalización real a los generadores de deuda flotante.
4. Conforme lo anterior, reactivar la inversión pública. Tras un fuerte período de letargo y baja inversión pública, se debe estimular la actividad económica, el empleo y compensar, en la medida de lo posible, el fuerte deterioro de la infraestructura pública. Las empresas constructoras y los trabajadores ocupados de forma directa o indirecta en la obra pública redundarán también de forma directa en los ciudadanos que dispondrán de mejores infraestructuras. La obra pública debe ser enfática en el uso intensivo de mano de obra y de materiales locales. El diseño, el inicio, la ejecución y la entrega de la obra debe contar con la presencia efectiva de la ciudadanía, la comunidad cooperante y el gobierno local y nacional. La supervisión técnica debe ser realizada por un organismo confiable y competente, acompañado de normas y acciones punitivas estrictas para combatir la corrupción.

5. Establecer que, a partir de la recaudación tributaria que se obtenga del Ajuste Fiscal de diciembre de 2013, se pague la deuda más onerosa, y se realice un mayor énfasis para incrementar la inversión pública generadora de empleo.
6. Crear una instancia bipartita (sociedad civil y gobierno) que permita un monitoreo permanente de la deuda, especialmente en dos áreas:
 - a. Logro de la eficiencia y eficacia de la deuda
 - b. Transparencia en el uso de los recursos, incluyendo la corresponsabilidad internacional en el endeudamiento del país

Totas estas propuestas tienen que redundar en elaborar, desarrollar y ejecutar una verdadera política de endeudamiento y desendeudamiento del país, que establezca techos, objetivos, prioridades.

Anexos

Anexo 1

Registro del Alivio de la Deuda, como Saldo de Deuda Interna

Cuenta	Cuenta Contable Descripción	Saldo Inicial		Movimientos		Saldo Final	
		Deudor	Acreedor	Deudor	Acreedor	Deudor	Acreedor
21614	Fideicomiso para Financiar Diferentes Programas y Proyectos por Pagar	0.00	240,701,355.00	240,701,355.00	0.00	0.00	0.00
21615	Fideicomiso para Gastos Básicos por Pagar	0.00	0.00	30,000,000.00	30,000,000.00	0.00	0.00
21617	Fideicomiso const. Carret. Obispo-Empati, Carret. la Esperanza; Reliab. San Migu	0.00	0.00	0.00	82,500,000.00	0.00	82,500,000.00
2221	Títulos y valores de la deuda pública interna de largo plazo	0.00	54,373,265,512.56	5,087,937,120.24	6,776,483,835.59	0.00	66,051,822,228.81
2222	Prestamos de deuda pública interna del sector privado de largo plazo	0.00	300,000,000.00	300,000,000.00	150,000,000.00	0.00	150,000,000.00
22231	Prestamos internos de largo plazo de la administración central	0.00	0.00	10,160,450.00	10,160,450.00	0.00	0.00
22232	Prestamos internos de largo plazo de las instituciones descentralizadas	0.00	0.00	5,335.00	5,335.00	0.00	0.00
22234	Prestamos internos de largo plazo de las instituciones descentralizadas	0.00	2,366,936.68	8,254,148.93	5,887,210.25	0.00	0.00
2232	Prestamos del sector externo de largo plazo	0.00	73,401,507,448.81	12,107,433,802.71	26,747,024,655.16	0.00	88,041,097,971.26
2242	Previsiones y reservas técnicas de largo plazo	0.00	42,400,659.95	0.00	0.00	0.00	42,400,659.95
2261	Fondos por reintegrar administración central	0.00	0.00	11,670,863.17	136,986,630.69	0.00	125,267,737.52
22711	Cuenta Alivio de deuda	0.00	39,488,821,315.43	653,171,607.25	4,045,770,345.49	0.00	42,891,420,054.67

Fuente: Contaduría General de la República

Fuente: Contaduría General de la República



ADMINISTRACION CENTRAL
BALANCE DE SUMAS Y SALDOS
AL 30/11/2013

República de Honduras



Gestión: 2013
R_CON_LIBBALANCE

Anexo 2

Proyecciones del Servicio de Deuda Aliviada
Detalle por Iniciativa de alivio de deuda y año.
(Moneda USD. Millones)

Años	MDRI	CPARIS	HIPC	Totales
2000	-	-	22.7	2.27
2001	-	-	12.50	12.50
2002	-	13.52	26.13	39.70
2003	0.0	22.42	23.03	45.51
2004	-	55.05	25.27	80.32
2005	-	62.95	52.31	115.20
2004	35.30	62.69	29.77	127.76
2007	91.05	60.80	39.72	193.57
2000	92.23	30.69	27.33	200.25
2007	95.43	53.83	24.51	173.77
2010	88.39	51.51	23.19	163.09
2011	90.98	43.33	17.33	151.68
2012	100.12	46.66	7.94	154.72
2013	99.37	45.34	7.65	152.06
2014	96.59	42.14	7.33	146.06
2015	91.52	42.03	6.38	138.93
2014	90.52	39.33	5.82	135.72
2017	88.51	30.51	4.15	123.17
2015	86.76	36.20	2.90	115.86
2017	85.56	24.19	1.56	111.31
2020	84.19	21.33	0.07	105.59
2021	81.05	20.72		101.77
2022	79.61	21.73		101.39
2023	76.23	21.74		08.97
2024	76.19	15.36		01.55
2025	74.74	2.37		87.61
2024	70.42	12.66		83.08
2027	67.45	11.72		78.17
2020	64.69	12.24		76.93
2027	63.32	12.31		76.13
2030	62.02	13.44		75.46
2031	58.44	13.95		72.38
2032	50.36	13.90		64.28
2033	46.21	14.52		60.73
2034	41.19	9.21		50.40
2035	39.20	9.46		48.60
2034	22.23	9.68		33.91
2037	25.20	0.13		35.38
2030	23.36	10.52		34.18
2037	11.40	11.55		22.95
2040	8.59	12.43		21.02
Totales	2,367.44	1,096.11	347.31	3,810.86

Fuente: SIGADE

Cuadro presentado en el documento elaborado por el Departamento de Control de calidad de la Dirección General de Crédito Público de SEFIN, con el Título de "Informe de Transferencias con Recursos de Alivio de Deuda Externa al 31 de diciembre de 2011.

Anexo 3

Comportamiento del cumplimiento de la deuda derivada del alivio de deuda al 14 de mayo 2014
En millones

AÑO	MDRI	CPARIS	HIPC	Totales	Proyección Acumulada	presupuesto Ejecutado	Ejecutado Acumulado	déficit Acumulado	Saldo por Pagar \$	Saldo por Pagar Lps.
2000			2.27	2.27	227	0.00	0.00	- 2.27	3,811.13	
2001			12.50	12.50	1477	31.70	31.70	16.93	3,779.43	
2002		13.52	26.18	39.70	5447	34.22	65.92	11.45	3,745.21	
2005	0.01	22.42	23.08	45.51	99.98	27.91	93.83	- 6.15	3,717.30	
2004		55.05	25.27	80.32	180.3	26.13	119.96	- 60.34	3,691.17	
2005		62.95	52.31	115.26	29556	39.24	15920	-136.36	3,651.93	
2006	35.30	62.95	29.77	128.02	42358	73.40	232.60	-190.96	3,578.53	
2007	91.05	60.80	39.72	191.57	61515	160.84	393.44	-221.71	3,417.69	
2008	92.23	80.69	27.33	200.25	81540	178.07	571.51	-243.89	3,239.62	
2009	95.43	53.83	24.51	173.77	989.17	159.29	730.80	-258.37	3,080.33	
2010	88.39	51.51	23.19	163.09	1,15226	147.85	878.65	-273.61	2,932.48	
2011	90.98	43.33	17.38	151.69	1,30395	112.80	991.45	-312.50	2,819.68	
2012	100.12	46.66	7.94	154.72	1,45867	32.74	1,024.19	-434.48	2,786.94	
2013	99.37	45.84	7.65	152.86	1,61153	110.60	1,134.78	-476.75	2,676.35	55,507.40
2014	96.59	42.14	7.33	146.06	1,757.59	30.23	1,165.02	-592.57	2,646.11	55,063.72
2015	91.52	42.03	6.38	139.93						
2016	90.52	39.38	5.82	135.72						
2017	88.51	30.51	4.15	123.17						
2018	86.76	26.20	2.90	115.86						
2013	85.56	24.19	1.56	111.31						
2020	84.19	21.33	0.07	105.59						
2021	81.05	20.72		101.77						
2022	79.61	21.73		101.39						
2023	78.23	21.74		99.97						
2024	76.19	15.36		91.55						
2025	74.74	12.87		87.61						
2026	70.42	12.66		83.08						
2027	67.45	11.72		79.17						
2028	64.94	12.24		76.93						
2029	63.32	12.81		76.13						
2030	62.02	13.44		75.46						
2031	58.44	23.95		72.39						
2032	50.38	13.90		64.28						
2033	46.21	14.52		60.73						
2034	41.19	9.21		50.40						
2035	39.20	9.46		48.66						
2036	29.23	9.68		38.91						
2037	25.20	10.18		35.38						
2038	23.36	10.82		34.18						
2038	11.40	11.55		22.95						
2040	8.59	12.43		21.02						
Totales	2,367.70	1,106.37	347.31	3,811.13						

Fuente: Elaborado por FOSDEH en base a datos del SIGADE e información de ejecución presupuestaria del SIAFI

Anexo 4
Saldo de Cuentas por Pagar (Deuda Flotante)
Estado Financiero Consolidado al
31 de diciembre 2013

Código	Cuentas por pagar	Monto en Miles de Lempiras
2111	Cuentas por Pagar Comerciales	15,974,552.3
2112	Cuentas por Pagar Contratistas	1,673,311.7
2113	Remuneraciones por Pagar	2,128,490.3
2114	Aportes y Retenciones por Pagar	5,803,735.5
2115	Cargas Fiscales	113,164.1
2116	Donaciones y Transferencias por Pagar	4,194,228.9
2119	Otras Cuentas por Pagar	13,905,615.5
2142	Cuentas por Pagar de ejercicios anteriores	2,087,317.8
2143	Otras Cuentas por Pagar de ejercicios anteriores	1,013.4
21452	Sueldos por pagar de años anteriores	298.1
2147	Cuentas por Pagar de años anteriores SEFIN	36,947.5
Total		45,918.675.0

Bibliografía Sumaria

- Banco Central de Honduras, cifras Estadísticas Económicas.
- Memorias anuales
- Consejo Monetario Centro Americano, Nota Técnica del Consejo Monetario Centroamericano.
- Decreto Legislativo 83-2004, Ley Orgánica de Presupuesto, LA GACETA No. 30,421 de fecha 21 de junio de 2004.
- Decreto Legislativo 360-2013, Presupuesto General de Ingresos y Gastos y Disposiciones presupuestarias 2014, LA GACETA No. 33,337 de fecha 24 de enero 2014.
- Decreto Legislativo No.242-2013, Aprobación emisión Bonos Soberanos, LA GACETA No. 33,300 de fecha 10 diciembre de 2013.
- Decreto Legislativo No. 143-2010, Ley de Promoción de las Alianzas Público-Privadas, LA GACETA No. Gaceta No. 32,317 de fecha 16 de septiembre de 2010.
- Decreto Legislativo No. 145-2013, Ley de Promoción y Reconversión de la Deuda Pública, LA GACETA No. 33,309 de fecha 20 de diciembre 2013.
- FOSDEH. Foro Social de la Deuda Externa para el Desarrollo de Honduras.
- FOSDEH, Impunidad, el verdadero problema presupuestario de Honduras. Tegucigalpa, 2012.
- Instituto Nacional de Estadísticas, Encuesta Permanente de Hogares, mayo 2013. Tegucigalpa.
- INTOSAI. Comisión de Deuda Pública. Lineamientos para planear y ejecutar auditorias de los controles internos de la Deuda Publica. Mayo del 2000.
- INTOSAI. La administración de la Deuda Publica y la Vulnerabilidad Fiscal. Comité de la Deuda Pública INTOSAI.
- Superintendencia de Alianzas Publico Privadas, Informe de Actividades 2013.
- Secretaria de Finanzas,
 - Informes trimestrales Dirección de Crédito Publico.
 - Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público del Gobierno de Honduras
 - Política de Endeudamiento Público/DGCP

- Informes de Deuda Externa e Interna/DGCP
- Informes Financieros Institutos de Pensiones/DGID
- Presupuestos aprobados/DGP
- Liquidaciones Presupuestarias/DGP
- Balanza de Sumas y Saldos mensuales/CGR
- Estados Financieros Consolidados anuales/CGR

-Transformemos Honduras, Auditoría Almacén Central de Medicamentos de la Secretaria de Salud, Tegucigalpa, 2013.