



EL ANTES Y DESPUÉS DE LOS PROCESOS DE CONDONACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN **HONDURAS**

APROXIMACIÓN DE LA SITUACIÓN
DE LA DEUDA PÚBLICA DE HONDURAS
PERIODO 2000 - 2020

FOSDEH

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras

Latindadd

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social



Este documento fue elaborado por el Foro Social de la
Deuda externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH),
miembro de Latindadd

Presentación

El presente documento plantea los alcances del endeudamiento público de Honduras entre el período de los años 2000 - 2020, asegurando el análisis retrospectivo de la deuda para establecer propuestas integrales con el fin de plantear el manejo eficiente de la adquisición de deuda en un futuro, y toma de decisiones en la actual situación.

El Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) a través de sus distintos espacios de participación con centros de investigación y de incidencia nacional e internacional, considera el apoyo en un marco propositivo que establezca parámetros clave para la reconstrucción de las economías latinoamericanas por la constante crisis por la pandemia Covid-19, es así, como este trabajo es iniciativa con la Red Latinoamericana por la Justicia Económica y Social (LATINDADD) para lograr formular las verdaderas propuestas que requiere cada economía nacional y regional de acuerdo a sus necesidades, y promoviendo medios de alivio de deuda (u otro tipo) en contraposición a los altos niveles de deuda adquiridos entre 2020-2021, y procesos anteriores de una adquisición exacerbada.

La aproximación de la situación de la Deuda Pública en Honduras tratará de realizar un análisis del antes-después de los procesos de condonación de la deuda pública externa en la década anterior en el marco de las iniciativas internacionales de desendeudamiento (HIPC y MDRI), un proceso debemos comenzar a ser revalorado, incluido cuestionar el costo social que implicó ser parte de ello y sus efectos.

De igual manera preguntarnos ¿Cuál fue el principal impacto(s) del alivio de la deuda? y ¿Por qué la deuda sigue siendo un problema tras el alivio?

Índice

Alcances del endeudamiento público actual en Honduras	3
Antes y después de los procesos de condonación de deuda externa pública	4
La deuda externa antes y después del alivio	6
La colocación de bonos internacionales; "soberanos"	8
Deuda pública interna; la deuda incalculable.....	10
Tratamiento de los fideicomisos de fondos públicos	10
Emisión de bonos y letras	11
La Deuda Flotante	12
Deuda para Falsa Inversión	13
¿Ha sido una deuda adquirida ilegal e ilegítimamente?	13
La Deuda Social Infinita.....	14
¿Qué hacer frente a la Insostenibilidad de la Deuda?	15
Honduras ¿moratoria, condonación, reestructuración? ¿cuál?	18
Propuestas.....	19
Referencias	21

Alcances del endeudamiento público actual en Honduras

Cuando los procesos frágiles de crecimientos económico se ven afectados por crisis sanitarias y fenómenos socio-naturales es imperativo retomar el análisis de la deuda pública y su impacto en la evolución de las economías en vías de desarrollo, principalmente cuando estas continuamente presentan desbalances en el manejo de sus políticas de contratación de deuda pública como es el caso de Honduras, políticas de financiamiento público para compensar un gasto creciente año tras año y un ritmo no tan equiparado con los ingresos fiscales. Además, de décadas de un mal manejo del endeudamiento público, generando una barrera en el desarrollo del país, ya que cada vez destinamos mayores recursos al pago de esta.

Los incrementos sustanciales en los valores del endeudamiento público han creado escenarios de nuevos procesos y mecanismos de una adquisición de deuda posiblemente impagable y retrocesos visibles en materia económica-social por hacer frente al pago de los niveles actuales; exponiendo nuevamente y con mayor impacto desfavorable a los sectores más vulnerables del país a condiciones de inestabilidad socioeconómica.

Ante de la situación anterior, nada propicia en la actualidad, instituciones como la CEPAL [1] han observado las dimensiones de los efectos de la Covid-19 en Latinoamérica señalando que la caída de la inversión con respecto al PIB, debido a características como la inestabilidad del mercado laboral, reflejado en el cierre de 2,7 millones de empresas provocando desempleos en 44,1 millones de personas evidente contracción del empleo, por ende, aumento de la pobreza y la desigualdad. Situación que, para economías con alto grado de informalidad como la hondureña, representan un riesgo en los niveles de generación de estabilidad laboral.

En este sentido, se afirma una tendencia creciente de la deuda pública como medio de sostenibilidad ante la caída de los ingresos tributarios, para Honduras representó en un 24% aproximadamente durante el año 2020 a causa de la reducción en los niveles de consumo de los hogares hondureños que se vieron altamente golpeados por la crisis sanitaria, natural y laboral. Las medidas apresuradas y poco eficientes en el control de los fondos estatales fue el reflejo de la fragilidad institucional, que ante la declaración de emergencia sanitaria nacional y el devastador paso de los fenómenos naturales ETA e IOTA dio apertura a nuevas líneas de crédito, siendo casi la solución al manejo de la administración pública.

Por ejemplo, el Banco Central de Honduras [2] señaló a inicios de la pandemia el monto adquirido mediante el Acuerdo Stand By/Facilidad de Crédito con el FMI, fue por un

¹ CEPAL, N. (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.

² Banco Central de Honduras; Informe de deuda externa e interna del sector público; a diciembre de 2020.

desembolso de USD 466.0 millones (proponiendo un aumento en el apoyo del Fondo a USD 769 millones [3]; con relación a lo anterior, surgen interrogantes específicas, en torno a si realmente la sostenibilidad de los niveles de endeudamiento requiere la revisión de nuevos acuerdos con organismos multilaterales sin respaldo de transparencia, rendición de cuentas y participación de la sociedad, porque es claro, que las consecuencias del endeudamiento excesivo no es un tema de discusión actual, sino una acumulación periódica de obligaciones que recaen en las aportaciones tributarias de las familias hondureñas, además, de disminuir el acceso a bienes y servicios públicos como otra forma de pago de la gran deuda...

Organizaciones como el FOSDEH han señalado de manera puntual la movilidad de muchas familias que se encuentran en condiciones de pobreza relativa hacia la pobreza extrema dada inestabilidad del mercado laboral y demás variables que contribuyen a un acelerado paso hacia condiciones de vida inhumanas, como: los niveles de precios, la carga tributaria regresiva, sumado al debilitamiento del Estado de Derecho y el decrecimiento de la institucionalidad afectando la atracción de inversiones internacionales y certeza a los connacionales. Además, de un acrecentado flujo migratorio como impacto de la situación actual. De acuerdo con lo anterior, se evalúan los procesos de endeudamiento y su alcance luego de los períodos de condonación de la deuda, que paradójicamente debíamos estar en menores niveles de deuda y con indicadores sociales mejorados.

Antes y después de los procesos de condonación de deuda externa pública

Entre los países con mayores niveles deuda externa para el año 2000 se ubicaba Honduras con un monto aproximado de USD 4,147.8 millones en la Administración Central, cifras que consideraban un alto grado de adquisición de deuda a causa de las pérdidas provocadas por el devastador paso del Huracán Mitch en el año 1998 y procesos de compensación fiscal.

Durante este año la deuda externa representaba el 57.8% del PIB, mostrando la necesidad de tomar medidas de alivio de deuda para la reconstrucción de los segmentos de la sociedad que se vieron mayormente afectados por los efectos del huracán. Ligado a la necesidad de recursos para un "Plan de Reconstrucción" coherente con la recuperación del sistema productivo del país.

En los años siguientes se vería el reflejo de la presión ejercida por el acrecentado nivel de endeudamiento, vía recaudación fiscal. Generando una mayor carga tributaria para los hogares hondureños y creando limitantes cada vez más complejas para lograr un nivel de vida digno.

³ Nota de Prensa BCH; El FMI y Honduras Llegan a un Acuerdo a Nivel de Personal Técnico sobre la Cuarta Revisión del Programa Económico bajo el Acuerdo StandBy/Facilidad de Crédito, Propone Aumento en el Apoyo del Fondo a USD 769 millones. 06 de mayo del 2021.

La regresividad tributaria mostró una tasa de crecimiento promedio de 12.8% entre los años 2000-2005; marcando evidentemente la presión del saldo destinado al servicio de la deuda que se posicionó en \$ 206.2 millones, es decir L 3,062.1 millones [4].

Dicha insostenibilidad del endeudamiento llevó a Honduras a formar parte de dos procesos de alivio de deuda pública externa; que posteriormente se verían traducidos en programas de bienestar social, como la aprobación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), buscar el mejoramiento de los sistemas de salud y educación en conjunto con la disminución de los niveles de corrupción en el país, esto en perspectiva “teórica”.

De igual manera, se pensó en un mejor manejo del endeudamiento público, sin embargo, para la década siguiente los niveles de endeudamiento público siguieron su cauce del crecimiento, y de manera exacerbada (ver Tabla 1). Las cifras oficiales, aún con discrepancia con mismas fuentes oficiales (SEFIN y BCH, por ejemplo), reflejan una aproximación a la premisa antes expuesta. Al cierre del año 2020 llegó a 58.9% en relación con el PIB la deuda pública.

Tabla 1
Deuda pública 2010-2020
(Cifras en millones de dólares)

Año	Deuda externa	Deuda Interna	Deuda Total	Crecimiento %
2010	2,823.0	1,970.6	4,793.6	31.4%
2011	3,220.1	2,564.9	5,784.9	20.7%
2012	3,665.7	2,731.6	6,397.3	10.6%
2013	5,056.1	2,825.4	7,881.5	23.2%
2014	5,423.4	3,220.9	8,644.3	9.7%
2015	5,732.6	3,455.8	9,188.4	6.3%
2016	5,840.3	3,773.3	9,613.6	4.6%
2017	6,780.1	4,162.4	10,942.5	13.8%
2018	6,961.5	4,596.1	11,557.6	5.6%
2019	7,274.0	4,854.5	12,128.5	4.9%
2020	8,206.3	6,102.9	14,309.2	18.0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la administración central (SEFIN)

A través de la Iniciativa de Países Altamente Endeudados creada por el G-8 para beneficiar a países de África, Asia y Latinoamérica le permitió la inclusión de Honduras el alivio del 80% del saldo en términos concesionales y el restante 20% en la estructura no concesional [5] de la deuda pública externa. Las cifras de la secretaria de Finanzas señalan que luego de los

⁴ En base al tipo de cambio 2000 = L 14.85

⁵ Memoria SEFIN; 2005.

desembolsos, a partir del año 2005, el valor total condonado al cierre de 2009 ascendió a L 5,020.0 millones.

La deuda externa antes y después del alivio

La condonación de la deuda en el año 2006 mostró una disminución de L 26,771.9 millones (USD 1,431.4 millones aproximadamente al tipo de cambio de dicha fecha), propiciando un panorama que apuntaba evidentemente a un grado de inversión mayúsculo en materia social; esencialmente con el alcance de la ERP. Esta ralentización en el proceso de la deuda externa disminuyó entre los años 2006-2009 como parte del acuerdo del alivio de deuda HIPC, cuyo aprovechamiento no fue el esperado, dado que esta condonación se tradujo en nuevos periodos de endeudamiento recurrente para la administración central.

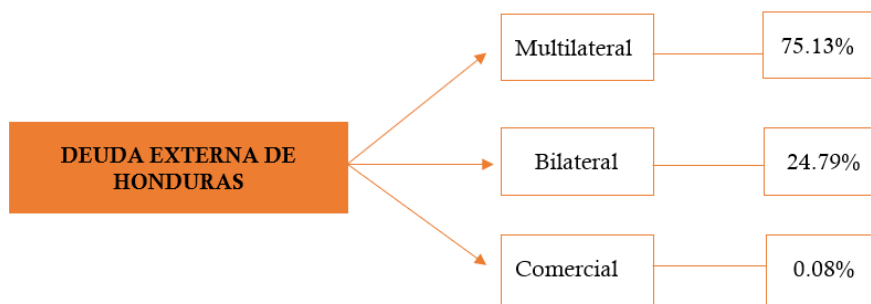
El proceso negociación para condonación a través de la Iniciativa para Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC en inglés) llega a su punto de culminación en el año 2005, período que al mes de diciembre cuantificaba un monto de USD 4,452.6 millones por concepto de deuda pública externa; es importante señalar el desglose de esta, dado que, el alcance del endeudamiento externo para este año representaba el 92% del total de la deuda para la Administración Central.

En este sentido las expectativas estaban puestas en el alivio de deuda proveniente de la HIPC, El Club de Paris, la Iniciativa Multilateral de Alivio de la Deuda (*Multilateral Debt Relief Initiative, MDRI*), y la flexibilidad de los organismos internacionales para ampliar las cifras derivadas de la condonación. Se estimaba que el monto a condonar rondaba los USD 5,000.0 millones, cuyos desembolsos se realizarían periódicamente de manera descendente.

A finales del año 2014, el monto total condonado reflejaba un saldo de USD 1,757.6 millones, esperando que esta cifra fuese en incremento hasta llegar al año 2040 alcanzando un valor aproximado de USD 3,811.1 millones [6]. Las condiciones que llevaron a Honduras a formar parte de esta iniciativa con la comunidad internacional recaen en la tenencia de obligaciones con los acreedores internacionales señalados en el Cuadro 1, que muestran el porcentaje adeudado con el BCIE, BID, Fondo Nórdico, FIDA, IDA, OPEC y el FMI que representaba USD 3,345.4 millones (75.13%) y como muestra de la incidencia de los niveles de endeudamiento con estos organismos la condonación era una salida viable ante un nivel de deuda multilateral.

Cuadro 1: Deuda externa de Honduras por tipo de acreedor año 2005

⁶ Estimaciones realizadas por FOSDEH, en base a información de ejecución presupuestaria de SIAFI; Viejos y nuevos retos del endeudamiento público en Honduras; 2014.



Fuente: SEFIN. Informe de deuda enero-diciembre 2005.

Ante estos, los desafíos a los que se enfrentaba la sociedad hondureña eran gigantescos; con una población en condición de pobreza extrema representaba el 66%, que para el año 2000 preguntaban ¿Cuáles eran las soluciones que les brindaba el gobierno de Honduras?

Con un panorama nada alentador, un mercado laboral fragmentado y una institucionalidad con afecciones de agotamiento social; haciendo esfuerzos a través de la reducción de la pobreza, cuyos resultados no se veían reflejados en los hogares hondureños.

El período de una deuda medianamente sostenible estuvo marcado entre los años 2006-2009 gracias a los destinos direccionados por la Iniciativa de Alivio de Deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados, del Club de París y de Organismos Multilaterales. Sin embargo, para el año 2010 comenzaron otras repercusiones por el mal manejo de la administración pública; el déficit fiscal ya alcanzaba un valor de L 13,985.3 millones, aun cuando los ingresos tributarios representaban valores al alza año con año, el Servicio de la Deuda representaba un 32.7% del destino de los ingresos tributarios, lo que venía a profundizarse con el Golpe de Estado en el 2009 debido al mal manejo de la adquisición y sobre todo acumulación de deuda interna.

Para el año 2020, el valor de la deuda externa pública para la Administración Central mostró un incremento posicionándose en L. 203,105.9 millones, que equivale a un monto de USD 8,206.30 millones. Este valor es equivalente al 34.1% del PIB para el año 2020. Y el 57.32% de dicho compromiso se adeuda a organismos como el FMI, BM, BID, BCIE y los gobiernos.

Los fondos del alivio de deuda para los Países Pobres Altamente Endeudados han tenido un comportamiento descendente. La condonación de la deuda estaba prevista en un plazo entre 8 y 15 años dependiendo de los acreedores; es así como, no es entregado al país en una sola operación sino, que son asignados al servicio de la deuda anual.

Para el año 2019 los fondos del alivio alcanzaban USD 1,991.6 millones (aproximadamente L 40,700 millones), esperando que el financiamiento del fondo especialmente para la ERP continúe brindando bienestar a la sociedad hondureña como parte de un proyecto sólido

planeado desde los primeros desembolsos destinando a programas y proyectos relacionados con el desarrollo humano.

Tabla 2
Honduras
Fondos de alivio de deuda (2000-2019)
(Cifras en millones de lempiras)

Periodo	MDRI	Club de Paris	HIPC	Fondos de alivio de deuda
2000-2005	0.0	0.0	2,978.1	2,978.1
2006-2011	7,555.3	5,772.1	4,235.1	17,562.5
2012-2016	8,205.0	3,506.2	371.0	12,082.2
2017-2019	6,530.6	1,506.5	57.4	8,094.5
Total, Fondos				40,717.3

Fuente: elaboración propia con datos SEFIN.

La colocación de bonos en el mercado internacional; “soberanos”

Como medida de endeudamiento autorizado por el Congreso Nacional para el Presupuesto General de la República se considera la colocación de bonos soberanos en el mercado internacional como otro mecanismo “alternativo” para la adquisición de recursos. Esta estrategia utilizada, se plantea con la dimensión de disminuir el riesgo excesivo de endeudamiento y mejorar la imagen de Honduras en los mercados financieros internacionales vinculado al acceso de las calificadoras de riesgo.

En los últimos años la aprobación de colocación en el extranjero se ha visto acrecentada, por ende, impactando en la deuda externa. Cabe mencionar que los bonos son una salida inmediata y aunque no del todo eficiente, con un alto grado de aceptación por los inversionistas debido a las tasas de intereses; esto se debe principalmente a la diversificación de la cartera en Honduras y a la calificación favorable de las calificadoras de riesgo [7], que determinan una disminución del riesgo país; permitiendo la facilidad de emisión de bonos.

⁷ Standard & Poor’s y Moody’s Investor Service

Tabla 3
Honduras
Colocación de bonos en el mercado internacional
(Cifras en millones de dólares)

Años	(12/20)	(03/24)	(01/27)	(06/30)
Bonos colocados en el extranjero	500,000,000.00	500,000,000.00	700,000,000.00	600,000,000
Plazo	8.75%	7.50%	6.25%	5.62%
Tasa de interes anual	7 años	10 años	10 años	10 años

Fuente: elaboración propia con datos de SEFIN.

Los efectos perjudiciales de la emisión de bonos soberanos como vehículo para la contención de los niveles de deuda se deben principalmente al período de vida de la deuda externa que se extiende cada vez más, debido a los plazos de pagos de intereses de los bonos que consideran actualmente responsabilidades hasta el año 2030. Además, es importante mencionar la calificación altamente especulativa que considera un entorno económico favorable basado en el acuerdo con el FMI basado en la ley de responsabilidad fiscal [⁸], cuyos objetivos son: “establecer los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas asegurando la consistencia en el tiempo de la política presupuestaria y garantizar la consolidación fiscal, sostenibilidad de la deuda y reducción de la pobreza con responsabilidad, prudencia y transparencia fiscal” [⁹].

En este sentido, es necesario reconocer que el cumplimiento de todos estos objetivos ha estado enmarcado en una evaluación de las calificadoras de riesgo país es poco transparente y muy cuestionada por organizaciones de sociedad civil, como el FOSDEH; hablar de una calificación que para 2019 y 2020 continua en BB- o de perspectiva estable bajo las circunstancias de país que viven los hondureños, sigue en la categoría de “Economía Altamente Especulativa”. La resiliencia y la sostenibilidad fiscal que mencionan las instituciones oficiales está basada en una alta presión tributaria, remesas y en un mercado laboral con altos niveles de desempleo informal donde el consumo rápido de sobrevivencia.

Entonces, es pertinente valorar la veracidad de estas calificaciones, desde una perspectiva de aparente desarrollo y estabilidad macroeconómica para lograr profundizar en el verdadero contexto económico, en que se da la colocación de bonos y su incidencia en el endeudamiento, cuyo pago al servicio de la deuda se vuelve cada vez más un pago de deuda con deuda.

⁸ Declaración sobre el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal 2017.

⁹ Objetivos de la Declaración sobre el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad Fiscal 2017.

Deuda pública interna; la deuda incalculable

Otra fuente de financiamiento del Estado es la deuda pública interna, de igual impacto, que para el año 2020 represento un 42.7% del total adeudado; sin contabilizar parte de las cuentas por pagar a corto plazo que muestran aquellos instrumentos de acumulación de deuda de ejercicios fiscales anteriores (parte de deuda flotante), una parte no contabilizada de la emisión de letras y, parcialmente la colocación de bonos a institutos de previsión social para lograr establecer una sostenibilidad invisible de la deuda interna, para citar algunos ejemplos.

Una alternativa para la consolidación de medios de pago ante la inestabilidad de la deuda interna y su incremento continuo fue la generación de nuevos instrumentos de alivio de deuda con deuda; una medida poco eficiente pero inmediata.

Otros elementos de riesgo de insostenibilidad y de un término invisible pero cada vez de mayor impacto en los recursos del Estado, son los fideicomisos (por ejemplo, sus pasivos contingentes y razón de que la misma adquirió deuda interna en la gestión de estos) incluyendo la emisión de bonos y letras.

Tratamiento en los fideicomisos de fondos públicos

La generación de nuevos instrumentos financieros que generan deuda para lograr financiar proyectos de inversión pública no es cuestión actual. Dado que desde años anteriores Honduras ha establecido acuerdos fiduciarios con instituciones como PRODEROPINT, PESCATIL Y BANHPROVI, con el fin de financiar fondos de inversión en vivienda y producción. Por ejemplo, en el año 2007 se acordó un fideicomiso con BANADESA para recaudación de deudas de asociaciones campesinas. Es así como la extensión no sólo en tiempo de estos medios, son utilizados antes de su reconocimiento público, a través de las Alianzas Públicos-Privadas (APP).

Otro recuerdo anterior de ello, fue el convenio del PETROCARIBE y el ALBA en el año 2008; tras el desembolso para financiar la compra de petróleo a pago preferencial, cuyo fideicomiso fue suscrito entre el BCH y la Secretaria de Finanzas.

El Estado de Honduras [¹⁰], a través de la creación de las APP (y su institución de promoción; COALIANZA) en el año 2010; ha establecido el manejo de recursos estatales como medio de

¹⁰ Poder judicial, Ley para la promoción de alianzas público privada; 2010

inversión; desplazando constantemente la participación del Estado en la dinamización de los sectores productivos y empresariales.

Este traspaso de responsabilidades en el manejo fiduciario, poco transparente y de alta inconsistencia ha creado un ambiente de inestabilidad en el comportamiento de la deuda interna. Dado que, las cifras otorgadas no son añadidas al valor neto de la deuda pese a la creación de las **Reglas sobre Deuda y Fideicomisos**, para la garantía de medios de viabilidad veedora que promuevan el total conocimiento de la población ante temas de endeudamiento público.

El pago por concepto de fideicomisos (cuenta de egresos; *Fideicomisos por Pagar*) presentó una tasa de crecimiento de 35.4%, entre los años 2011-2020; con montos por pagar que a fin del período alcanzaban más de L 996 millones; mostrando que los valores son representativos en las obligaciones de cada ejercicio fiscal para la economía hondureña.

Lo verdaderamente importante radica en los resultados que está dando este medio de inversión pública, o si ha sido otra estrategia sin fines específicos y sin representación legítima de los intereses de la población hondureña.

Emisión de bonos y letras de deuda interna

Año	Colocacion de bonos soberanos
2005	1,827.20
2006	2,119.80
2007	2,058.20
2008	6,619.80
2009	1,713.00
2010	20,030.50
2011	18,200.10
2012	4,192.10
2013	11,417.80
2014	21,331.80
2015	29,678.20
2016	18,605.60
2017	24,306.30
2018	20,751.50
2019	24,471.80
2020	14,850.00

El incremento significativo en la emisión de títulos valores, está estrechamente vinculado al financiamiento del déficit fiscal. Además del nivel de deuda flotante arrastrada de años anteriores, y que la actual administración asumió la responsabilidad de pagar, para lo cual se vio en la necesidad de acudir al endeudamiento interno.

Este instrumento de deuda ha sido de notoriedad para los riesgos de endeudamiento interno para Honduras. Y es que, a medida el incremento de la deuda externa a partir del año 2010 asomaba la presión en la emisión monetaria L. 20,030.5 millones representaban un 54% de la deuda interna en este período para la Administración Central.

Fuente: elaboración propia con datos de SEFIN.

La deuda pública interna flotante; la deuda invisible

La acumulación de la deuda pública no está basada principalmente en los valores de las obligaciones adquiridas con organismos financieros internacionales, como comúnmente señalan los informes y memorias anuales de las instituciones encargadas de las finanzas estatales, obviando en cierta medida algunos mecanismos para contraer deuda, bajo el término “transferencias” que posteriormente se convierten en cifras trasladadas en las interminables “cuentas por pagar”.

Se ha visto en las últimas dos décadas como el incremento de la deuda interna ha sido representativo en los niveles deficitarios, y es que; a partir del año 2009, este tipo de deuda para la Administración Central ha presentado una tasa de crecimiento del 15.9% en relación con el año 2020, en donde el total adeudado representaba USD 6,102.9 millones para la AC, sin añadir parcialmente los montos por concepto de “deudas flotantes”, concepto establecido por la Ley Orgánica del Presupuesto que define la deuda flotante como “no se considera deuda pública, la deuda flotante o administrativa, constituida por las obligaciones devengadas pendientes de pago al cierre del ejercicio fiscal” [11]

La Secretaria de Finanzas utilizando como principal fundamento el concepto proporcionado por la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto plantea que los montos son pagaderos dentro del primer trimestre del periodo fiscal, haciendo caso omiso a su valoración dentro de la suma total de la deuda pública interna. Ante esto, es considerable la evaluación del Consejo Monetario Centroamericano que considera dos términos de deuda, definiendo la **deuda interna pública consolidada** como aquella que es contraída entre instituciones del estado del subsector o sector de gobierno que se mida [12]

Tabla 4
Honduras
Deuda pública interna 2005-2020
(Cifras en millones de dólares)

Año	Deuda Interna Bruta	Deuda Interna Publica Consolidada
2005	2,460.2	1,174.9
2006	2,575.5	1,352.8
2007	2,163.8	1,012.0
2008	2,103.2	849.9
2009	2,527.4	1,117.2
2010	3,933.6	1,856.3
2011	4,685.1	2,455.7
2012	4,627.2	2,296.4

¹¹ Ley Orgánica del Presupuesto; Artículo 68; del subsistema de crédito publico; 2004.

¹² Consejo Monetario Centroamericano; SIMAFIR; Sector fiscal; Análisis de nota técnica; 2021.

2013	4,976.3	2,562.2
2014	5,599.0	2,801.7
2015	6,133.7	2,895.2
2016	6,205.8	2,519.3
2017	7,566.7	3,021.3
2018	7,864.1	3,032.7
2019	8,465.3	3,320.1
2020	10,222.0	3,981.9

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

Para el año 2020 las cifras planteadas por SIMAFIR [¹³] que son obtenidas en base a datos de Bancos Centrales de Centroamérica y República Dominicana; es claro, que la división de estos dos conceptos permite visualizar cual es el grado de endeudamiento real en el que actualmente se encuentra Honduras, y el principal detonante de los estragos en el desarrollo humano de la región.

Ante estos escenarios, los procesos de alivio de deuda fueron favorecedores para un periodo sostenible del endeudamiento externo, pero es necesario plantear interrogantes como, ¿Qué ha pasado con el manejo responsable del endeudamiento interno? ¿Si es este que realmente requiere de medidas de moratoria y condonación? Las respuestas deben ser concretas e inmediatas, dado que es de conocimiento general los riesgos del crecimiento recurrente de la deuda interna debido a las altas tasas de interés y a los periodos de pago poco accesibles. En el caso del endeudamiento intra gubernamental, este ha marcado la pauta para el detrimento de instituciones descentralizadas como los institutos de previsión social.

Deuda pública para una falsa inversión

¿Ha sido una deuda adquirida dudosa, ilegal e ilegítimamente?

No es un secreto que el alcance de la deuda social está asociado con la adquisición de deuda pública sin respaldo de inversión real. Es decir, los responsables de formular y ejecutar proyectos en beneficio de la sociedad hondureña han hecho del financiamiento de la deuda un medio efectivo para fortalecer los lazos de corrupción estatal. En este sentido, la Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social plantea un concepto que describe de manera puntual la deuda adquirida de manera ilegítima:

Es aquella deuda en la que no se puede exigir reembolso porque las condiciones pueden estar en contra de la ley, ya sea por las condiciones injustas o debido a que los

¹³ Sistema de Información Macroeconómica y Financiera de la Región.

recursos del préstamo no sean utilizados para beneficio de la población, sino que, por el contrario, afecten a los intereses del ciudadano [¹⁴]

En el caso de Honduras, esta definición parece el reflejo de cada uno de los préstamos u otras formas de deuda adquirida, asegurando que se trata de proyectos de inversión social; por supuesto, una inversión inexistente o maquillada con pequeños proyectos que son sobrevalorados. Como el robo en la construcción del Trans-450, que aseguraba ser parte del desarrollo del transporte público del país y cuyos fines no tuvieron nada que ver con ello. Una inversión que alcanzo más de USD 33 millones en la primera etapa financiado por el BID y luego más de USD 15 millones en segunda fase, siendo la principal obra construida en base a la corrupción que impera en la administración del gobierno de Honduras.

La real deuda es la deuda social infinita

Es claro que la sociedad hondureña, ha estado privada constantemente de sus libertades individuales y colectivas en materia de desarrollo social y económico, considerando que el impacto generado por la acumulación de la deuda y su incremento ante procesos de condonación contrario a lo esperado es parte del pago de un servicio de la deuda que año con año presenta nuevos incrementos.

Entre los años 2005-2010, el aporte del servicio de la deuda presento valores que decrecían hasta en un 11%, mientras que el alcance de la HIPC, MDRI y el Club de Paris para este momento ya habían realizado desembolsos de USD 1,191.9 millones [¹⁵], monto que según lo proyectado ya estaría asumiendo un rol representativo en el desarrollo humano de los hondureños, a través de la ERP. Sin embargo, para el año 2010, el promedio de la población en condición de pobreza representaba un 61.8%. Es decir, la idea de una reducción de la pobreza en un 15% para el año 2015; se veía cada vez más lejana.

El pago de intereses y capital, por concepto de deuda externa era visible en el presupuesto aprobado para la Administración Central; actualmente el servicio de la deuda total representó el 31.5% en el año 2020 de lo ejecutado con respecto a la AC; producto de la priorización en la "sostenibilidad de la deuda" sin calidad de adquisición.

Entonces si el pago por servicio de la deuda continua en incremento y hasta limita la participación activa de otras instituciones del Estado, verdaderamente los procesos de condonación han sido un claro ejemplo del desaprovechamiento estatal; que lejos de presentar mejoras en términos macroeconómicos, fue una oportunidad para continuar la contrayendo deuda mediante nuevos instrumentos; es decir, la deuda total continuaba su

¹⁴ LATINDADD; ABC de la deuda; 2020.

¹⁵ FOSDEH; Viejos y nuevos retos del endeudamiento público en Honduras; 2014.

aceleramiento vía deuda interna, y la invisibilización de la condonación de la deuda externa, entre otros.

Gráfico 1
Honduras
Servicio de la deuda Honduras 2014-2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la administración central (SEFIN)

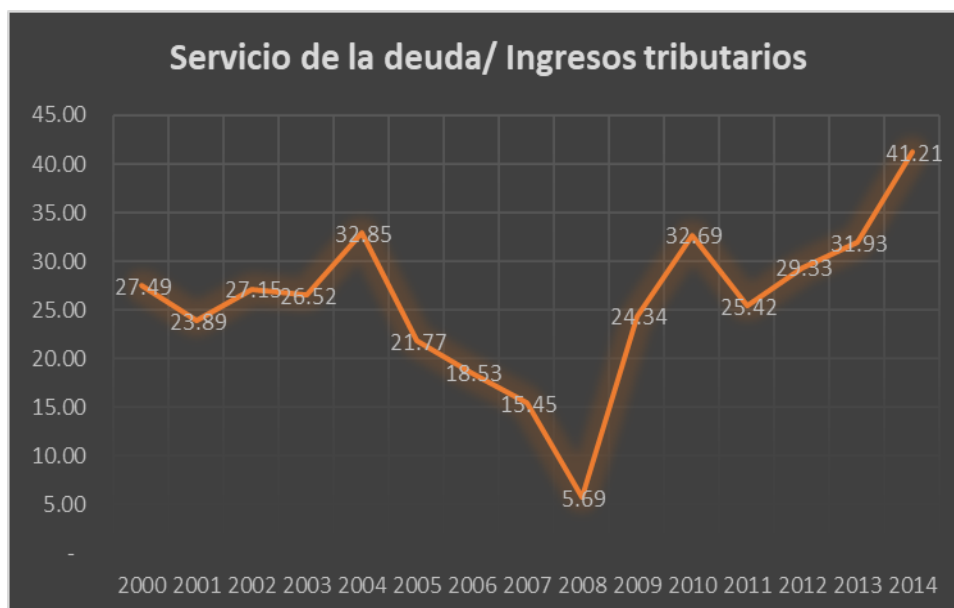
¿Qué hacer frente a la posible insostenibilidad de la deuda pública?

La salida inmediata ante altos niveles de endeudamiento fue la participación de Honduras en los procesos de condonación de la deuda externa en el año 2000; esperando que la representatividad de estas cifras planteara cambios estructurales desde la visión de país y el plan de nación, a través de propuestas que establecieran como punto fundamental el bienestar macroeconómico y un manejo responsable del endeudamiento público.

La metodología internacional para la medición de la situación de riesgo, por medio de sus indicadores brinda claros indicios de los retos que enfrenta Honduras en materia fiscal. Visto desde otro punto, la capacidad estatal de cumplir sus obligaciones indica que solamente durante cinco periodos entre los años 2000-2014, se logró alcanzar un valor por debajo del nivel crítico de capacidad de pago de deuda.

Gráfico 2

Relación Servicio de la deuda/Ingresos Tributarios 2000-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEFIN.

El desaprovechamiento del alivio de la deuda es visible y el acompañamiento de una política de deuda que muestre propuestas de recuperación, está lejos de ser consolidado por un órgano gubernamental que no muestra claras señales de transformación y transparencia en el uso de los recursos.

Es importante destacar, que buena parte del alivio de deuda quedó diferido según cooperante hasta por un periodo de 40 años. Lo aliviado no constituyó en un quite directo del stock de deuda, lo que implicó la necesidad de arreglos con el acreedor correspondiente de conformidad a su menú de cooperación, para convertir la deuda externa a moneda local en el marco de la recaudación tributaria y de lo contemplado en la ERP. Es decir que la deuda siguió existiendo en el tiempo, pero la misma, debía aliviarse con asignaciones presupuestarias para financiar lo convenido entre el gobierno y cada creador.

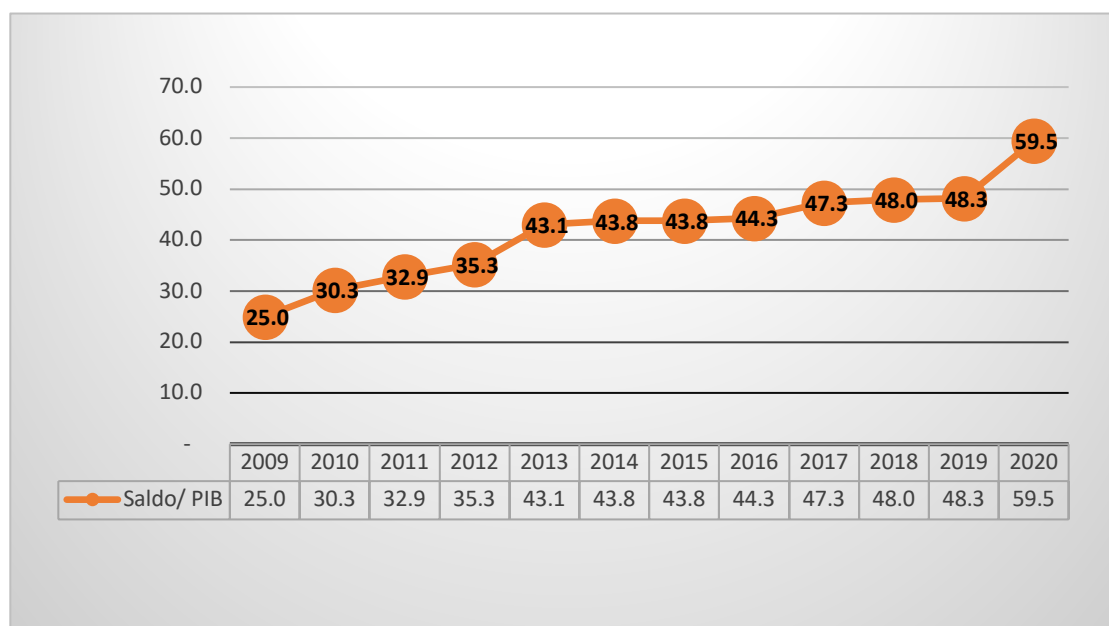
Luego del fracaso en el uso de los recursos otorgados gracias a la condonación de la deuda externa, como parte de las iniciativas ciudadanas y ante las circunstancias que orillaban al Estado de Honduras, a responder de manera efectiva a las demandas de la población. Surge en el año 2015 el Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible con Transparencia y Rendición de Cuentas; como impulso para la reestructuración del esquema fiscal basado en la justicia tributaria y el manejo sostenible de los recursos.

Poco antes del proceso electoral en el año 2013, la integración del Grupo Promotor del Dialogo Fiscal (GPDF), con el fin de brindar respuestas inmediatas desde la perspectiva económica y social por medio de una Pacto Fiscal para un Desarrollo Sostenible, consideraban que Honduras necesitaba la puesta en marcha de un programa de desarrollo

económico, basado en cuatro ejes temáticos propuestos, entre ellos: La justicia tributaria, el gasto eficaz, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas.

Los señalamientos planteados por medio de esta propuesta mostraban de manera puntual la crisis de insostenibilidad de la deuda, los riesgos de la colocación de bonos soberanos en los mercados internacionales como medida de pago de deuda, con deuda y la reformulación de la política fiscal debido a la continuidad de un sistema tributario regresivo.

Gráfico 3
Honduras
Comportamiento de la deuda pública
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la administración central (SEFIN)

Estas iniciativas surgen a partir de la valoración de indicadores como el porcentaje del PIB que actualmente abarca la deuda pública, el gráfico 3 muestra como a partir del año 2010 la deuda pública de la administración central representa un 30.3% del PIB. De manera recurrente los siguientes años fueron de incrementos sostenidos debido a la apertura hacia nuevas líneas de endeudamiento, posicionando a Honduras en valores por encima del nivel crítico de sostenibilidad de la deuda. Es así, como en el año 2019 esta cifra representa un 48.3% del PIB; es decir, el total adeudado representaba USD 12,128.5 millones de dólares.

El escenario nada alentador, ralentizó los procesos de manejo responsable de la deuda. Ya que, el origen de la pandemia por la covid-19 en Latinoamérica a finales de 2019 sería el comienzo de nuevos procesos de endeudamiento obligatorio, dada la presión de los sistemas tributarios y el limitado acceso institucional para hacer frente a las necesidades que presentaría el sistema sanitario.

Los retos para enfrentar marcaron la apertura a acuerdos como el Stand By y la tercera revisión en diciembre 2020, esta adquisición de obligaciones tanto a nivel externo como interno, mostro para el cierre del ejercicio fiscal una deuda pública que representaba un 59% del PIB (USD 14,309.2millones), debido principalmente a características particulares de las economías como la hondureña.

Entre estas características es necesario evidenciar la respuesta ineficiente ante stock de crisis económica, la escaza regulación de los sistemas de tributación con una base altamente regresiva y la debilitada institucionalidad nacional. Ante ello, las propuestas estatales en materia social, principalmente durante el periodo de confinamiento han estado enmarcadas en una implementación de políticas desfasadas e inoportunas ante las verdaderas demandas de la población.

La priorización del servicio de la deuda antes que la inversión hacia sectores como el sanitario y educativo, evidenció la brecha de la desigualdad marcada en el país. Para el año 2020 el presupuesto destinado a la Secretaria de Salud fue aprobado por L 15,880.19 millones de lempiras, es decir, un 10.2% del presupuesto aprobado; en comparación al Servicio de la Deuda que fue de un 25.4%. Entonces realmente Honduras ha interpuesto las necesidades de una sociedad que requiere transformaciones estructurales para lograr reducir el impacto negativo en periodos recesivos para el cumplimiento de obligaciones con organismos financieros, poniendo en detrimento los sistemas de desarrollo humano en el país.

Honduras ¿moratoria, condonación, reestructuración? ¿cuál?

La temporalidad de los períodos de endeudamiento y el servicio de la deuda en incremento, han creado un ambiente de renegociación inmediata de la deuda. La puesta en marcha de una estrategia de negociación con los acreedores multilaterales y bilaterales, que con prontitud sean medios de acuerdos beneficiosos considerando la actual situación de las economías Latinoamericanas, se requiere rápidamente en la medida de lo posible. En este sentido el G20, recientemente a través de su informe de moratoria, dio a conocer que, como parte del estímulo para la reactivación económica, estaría ampliando los periodos de pago hasta el mes de diciembre 2021, por concepto de deuda bilateral para los países más pobres y endeudados.

Ante esto, sus planteamientos fueron claros, la habilitación del FMI para los Derechos Especiales de Giro (DGE) estará indicando el manejo de USD 650,000 millones de dólares para la recuperación de las economías mayormente afectadas por el impacto de la pandemia covid-19. Es claro que los DEG, representan una medida de mejoras representativas y requiere en el caso de Honduras, un uso responsable en la asignación de estos nuevos activos proporcionados por el FMI.

Los DEG [¹⁶] están basados en una necesidad de carácter mundial con el fin de complementar los activos de reservas ya existentes en el largo plazo. La tenencia de estos activos indica a los países tenedores, que entre los mecanismos de intercambio están como primera opción; la negociación voluntaria de países miembros, es decir, un canje por el valor de sus DEG. Y como segunda opción; la designación del FMI a países con una sólida situación externa para realizar la compra a los países que hayan sido beneficiados con este instrumento de inyección de liquidez ante la crisis.

La importancia de este activo radica en el uso que decida darle la administración pública, porque es evidente la necesidad de recursos que actualmente requiere Honduras. La asignación de los DEG para Honduras, según LATINDADD tendría una emisión de USD 344.5 millones indicando que la búsqueda inmediata debe estar orientada al manejo responsable del alivio de deuda, para asegurar la reducción de la presión tributaria entre las familias más empobrecidas, dado que la contracción de deuda es el reflejo de una alta carga impositiva futura.

La posibilidad de la condonación requiere de una iniciativa conjunta e integral por parte de aquellas economías que se vean orilladas a un estado de deuda impagable, y largos periodos de endeudamiento ascendente. Sin embargo, actualmente no hay señalamientos que indiquen de manera precisa si la condonación será el mecanismo más efectivo para consolidar economías en vías de desarrollo, que posean las capacidades financieras para enfrentarse a los riesgos de un incremento en los niveles de contagio, o peor aún, a un nuevo período de estancamiento laboral.

Propuestas

El análisis de la situación actual de la economía hondureña y los niveles de déficit presupuestario, han permitido ampliar la discusión con expertos en el área económica e indagar desde una perspectiva comparativa las realidades de las sociedades latinoamericanas. La valoración de los distintos panoramas es puntual y los señalamientos se acercan hacia un punto de origen; el manejo responsable de los niveles de endeudamiento. A partir de esta evaluación, es pertinente retomar iniciativas ciudadanas que tengan prevista una ejecución transparente.

Entre las principales propuestas planteadas por el FOSDEH, se anticipa la valoración de nuevos procesos de alivio de deuda, a través de la condonación de la deuda o periodos de moratoria accesibles para una recuperación acertada en el largo plazo. Y realizando un análisis retrospectivo y prospectivo de las condiciones de los indicadores macroeconómicos del país, se plantean tres ejes fundamentales para replantear los niveles de endeudamiento actuales:

¹⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI); 2016.

- 1.- Considerar las propuestas del Elementos de Diagnóstico y Lineamientos de Propuesta del FOSDEH para un Plan de Reversión Económica y Social de Honduras y, del Plan de Reconstrucción Nacional Sostenible [¹⁷], que contemplan iniciativas para la reestructuración de la deuda basándose en los principios de sostenibilidad, transparencia y participación ciudadana. Poniendo como punto fundamental la valoración de los niveles de endeudamiento estableciendo criterios para la asignación de los recursos financieros y el uso racional del limitado espacio fiscal para la puesta en marcha de proyectos para la recuperación del país luego de los desastres naturales, y la recurrente decadencia actual por las deficiencias del sistema sanitario.
- 2.- La reactivación del Grupo Promotor del Dialogo Fiscal (GPDF), desde la visión temática del fortalecimiento de la institucionalidad democrática y generando un espacio constructor que considere las capacidades técnicas, políticas y sociales que requiere la reconstrucción de un país con ansias de justicia tributaria y manejo eficiente de sus recursos.
- 3.- La negociación de la deuda multilateral, a través, de iniciativas conjuntas generadoras de propuestas, con el fin de lograr un alivio de la deuda por medio de cualquiera de los instrumentos que actualmente brindan los OFI's, ya sea; una ampliación de la moratoria, la designación de los DEG, o medidas de condonación de deuda que muestren un claro aprovechamiento en el largo plazo.
- 4.- Cuando los alcances de la deuda pública interna representan un riesgo sustancial en el manejo eficiente de las finanzas públicas del Estado. La formulación de un plan de consolidación de deuda entre los principales acreedores nacionales es un medio responsable y altamente necesario considerando la cuesta arriba que la economía mundial ha proyectado para los países en vías de desarrollo y la disminución de los ingresos tributarios. La generación de esta iniciativa conjunta debe estar integrada por los bancos comerciales, las instituciones descentralizadas y el sector privado; dado que son los acreedores que muestran los montos más representativos.
- 5.- Entre las propuestas para la autoridad monetaria, la Secretaria de Finanzas y el Gobierno Central; es necesario señalar, la generación de un sistema de rendición de cuentas responsable y efectivo. Dado que, durante este período de crisis sanitaria, la adquisición de deuda ha sido continua, y los medios de verificación de estos fondos se han caracterizado por el desfase en su manejo; y es evidente que la población hondureña requiere de información verídica, que proporcione los medios para el análisis de la situación actual.
- 6.- El nuevo Acuerdo con el FMI que podría negociarse con un eventual nuevo gobierno, debe incluir el Diseño y puesta en marcha de una Estrategia de Endeudamiento y Desendeudamiento de Honduras. Los partidos políticos en contienda debieran incorporar una sección especial sobre tema de la Deuda en particular.

¹⁷ Consejo consultivo; Informe final de labores grupo asesor del plan para la reconstrucción y desarrollo sostenible (PNRS); 2021.

7.- El FOSDEH en los últimos años ha reclamado una “Auditoria Forense de la Deuda Pública”, ¿Dónde está la Deuda?

Referencias

CEPAL, N. (2020). Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones.

Consejo Monetario Centroamericano; Sistema de información macroeconómica y financiera de la región; 2005-2020.

Secretaria de Finanzas (SEFIN); Memorias anuales; 2000,2020.

Banco Central de Honduras (BCH);

Banco Central de Honduras (BCH); Informe de deuda externa e interna del sector público; 2020.

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras; FOSDEH; Viejos y Nuevos Retos del Endeudamiento en Honduras; 2014.

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras; FOSDEH;

Secretaria de Finanzas; Notas a los estados financieros.

Secretaria de Finanzas; Informes de colocación de bonos soberanos.