

so, el elevado nivel de endeudamiento externo, que lo ubica como el segundo país más endeudado de Centroamérica, después de Nicaragua.

La deuda externa pública y garantizada de Honduras ha aumentado en promedio, de 1972 a 1996, un 15% por año, en dólares nominales. El período de mayor endeudamiento tuvo lugar en la década de los ochenta, cuando se triplicó al pasar de unos 1 000 millones a 3.000 millones de dólares. Con ello la relación de la deuda con el PIB superó la cifra crítica de 80% a partir de 1986 (PNUD, INDH, 1998:71)

En este apartado se analiza el problema de la deuda externa en función de los principales agentes que intervienen en el proceso del otorgamiento, uso y pago del crédito externo. En este sentido, el primer agente es quien otorga el crédito, o sea los institutos financieros internacionales (IFI); un segundo agente es quien contrata, administra y asigna los recursos provenientes del crédito externo, o sea el propio gobierno; el tercer agente es la sociedad civil que, como expresión de toda la ciudadanía, paga la deuda a través de los impuestos.

A continuación se describen los principales IFI y sus condicionalidades relacionadas con la deuda externa: primero, el Banco Mundial (BM) y la iniciativa HIPC¹⁰, segundo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las políticas de ajuste estructural, tercero, el Club de París, y, cuarto, el G-8 y la Declaración de Colonia.

Iniciativa para países pobres severamente endeudados (HIPC)

El país, junto a otras 40 naciones en vías de desarrollo, se encontraría «calificado» dentro de la iniciativa de alivio de la deuda externa para los países pobres severamente endeudados establecida por el Banco Mundial en septiembre de 1996. En América Latina, Bolivia ya ha sido favorecida y se espera que Nicaragua también lo pueda ser en el año 2000.

En el caso de Honduras, son los cambios en los parámetros de elegibilidad, aprobados en julio, en la reunión del G-7 en Colonia y ratificados en septiembre por las asambleas del FMI y del Banco Mundial, los que garantizan que el país cumple con todos los requisitos necesarios para ser incluido como beneficiario de la iniciativa HIPC.

Las últimas acciones en el proceso de negociación de la deuda externa se detallan a continuación.

Acuerdo Programa Reforzado de Ajuste Estructural con el Fondo Monetario Internacional

La firma del Servicio Reforzado de Ajuste estructural (ESAF) permitió al país acceder al Club de París para readecuar o condonar su deuda externa. El cumplimiento del programa ESAF no sólo es necesario para acceder al Club de París, sino también para ser sujeto de la iniciativa para países pobres altamente endeudados (HIPC). En ese contexto, es

RECUADRO 4.7

Medidas estructurales del ESAF

Finanzas Sector Público

- Fortalecimiento institucional de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y total aplicación del código tributario.
- Aprobación por HONDUTEL de un incremento en sus tarifas domésticas.
- Aprobación de un aumento de las tarifas de electricidad.
- Limitación de los salarios a 7.2% del PIB.
- Mantener en términos nominales el valor anualizado de subsidios de consumo de electricidad en 280 millones de lempiras.
- Contratar los servicios de una firma de auditoría externa para asegurar la transparencia en el uso de los recursos externos recibidos para la emergencia y la reconstrucción.

Privatización

- Aprobar un decreto autorizando venta de las acciones de COHDETEL al sector privado.
- Aprobar cancelación para permitir al sector privado a participar en construcciones y operaciones de carreteras.
- Invitar al sector privado a participar en las licitaciones de concesión de los aeropuertos privados.
- Someter al Congreso proyectos de reformar el sector del agua y el saneamiento.

Reforma del Sistema Financiero

- Implementar regulaciones del sistema bancario.
- Regulación de las operaciones de las casas de cambio y las compañías de seguros.
- Reforma de Pensiones y Seguridad Social.
- Enviar al Congreso proyectos de ley orientados a reformar el IHSS, incluida la elevación del techo de las contribuciones salariales para seguridad social.
- Aprobar legislación para regular fondos privados de pensiones.

Política Sector Externo

- Asegurar total flexibilidad de la tasa de cambio dentro de la banca.
- Evitar contratar o dar garantía de crédito externo no concesional.

Fuente: Gobierno de Honduras, Documento ESAF, 1999.

vital conocer los compromisos de reformas económicas y sociales. Las medidas estructurales del ESAF involucran: finanzas del sector público, privatización, reforma del sistema financiero, reforma de pensiones, seguridad social y sector externo (recuadro 4.7)

Club de París

El Club de París acordó recomendar en su reunión del 13 de abril los siguientes términos:

- Reducción del 67% de las obligaciones del servicio de deuda habidas bajo crédito y préstamos elegibles. El resto será consolidado a tasas de mercado en un período de 23 años, incluidos 6 de gracia para la deuda comercial y, a tasas convencionales, sobre un período de 40 años, con 6 de gracia, para la deuda OPA.
- Aplazamiento de todos los pagos para los próximos tres años (1999-2001).

Reunión de Colonia e Iniciativa HIPC

El 20 de julio de este año la reunión del G-7 emitió la Declaración de Colonia (Alemania) orientada a proponer al Banco Mundial y al FMI cambios en los condicionamientos de la Iniciativa HIPC. Estas modificaciones se resumen así: ampliar los niveles de alivio a los que un país puede acceder a la iniciativa (ver cuadro 4.23); flexibilizar las condiciones en las cuales puede calificar para beneficiarse de los mecanismos de alivio que plantea la iniciativa con el fin de permitir que más países puedan adherirse a la HIPC y posibilitar que los países elegibles puedan obtener un alivio de deuda más rápidamente, siempre que cumplan con la adopción de políticas para profundizar sus programas de reforma económica y social.

La propuesta, como se observa en el cuadro, permite a Honduras calificar como país elegible para recibir el alivio de deuda previsto bajo la iniciativa HIPC. Como señala el gobierno de Honduras « con la vigencia de las condiciones anteriores, la elegibilidad de Honduras no estaba plenamente asegurada, porque no se cumplía con la precondition de que la relación ingresos fiscales/PIB sea mayor al

20%».

Asimismo, el monto de alivio al que se puede aspirar es superior al que se hubiera llegado antes de la Declaración de Colonia. El cuadro 4.23 muestra que la relación que mantiene Honduras entre valor presente de la deuda e ingresos fiscales fluctúa entre 338% y 387%. Esto significa que la deuda se reduciría hasta representar 250% de los ingresos fiscales anuales. En concreto, según estimaciones de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), el nivel de alivio total, incluida la operación de «stock» en términos de Nápoles para la deuda bilateral, podría fluctuar entre US\$ 860 millones y US\$ 1.250 millones, en términos de valor presente neto.

La Declaración de Colonia plantea claramente el vínculo entre la deuda externa y el combate a la pobreza. «...Es importante - dice - que los beneficios del alivio de la deuda se orienten hacia la asistencia de los segmentos más vulnerables de la población. Por lo tanto, existiría un vínculo fuerte entre alivio de deuda, la continuación del ajuste económico, la mejora de la gobernabilidad, el alivio de la pobreza. La nueva iniciativa HIPC debería construirse sobre un marco fortalecido para la reducción de la pobreza, desarrollado por las instituciones financieras internacionales (IFIS). Esto es crítico para asegurar que se inviertan más recursos en salud, educación y otras necesidades sociales, que son esenciales para el desarrollo»¹¹.

Pese a la Declaración de Colonia y al escenario positivo de criterios de elegibilidad, algunas observaciones críticas deben ser tomadas muy en cuenta (recuadro 4.8).

Rol de la sociedad civil

La actual participación de la sociedad civil busca potenciar su papel en lo relacionado con el endeudamiento externo. Dado que la sociedad civil, como expresión central de la sociedad, no solo es quien paga la deuda externa -vía impuestos al gobierno central- sino que también se encuentra directamente interesada en la condonación, considera legítimo y necesario desempeñar un papel activo en la priorización, asignación y monitoreo de esa deuda.

CUADRO 4.23

Criterios de elegibilidad iniciativa HIPCS

Coeficiente	Antes	Declaración de Colonia	Honduras 1999	Elegibilidad
UNP/DEUDA/EXPORTACIONES	200-250%	150%	159%	SI
UPN/DEUDA INGRESOS FISCALES	280%	250%	387%	SI
EXPORTACIONES	40%	30%	41%	SI
INGRESOS FISCALES/PIB	20%	15%	17%	SI

Fuente: Secretaría de Finanzas, Dirección General de Crédito Público, 1999

RECUADRO 4.8

Criterios de elegibilidad

- Los nuevos parámetros de elegibilidad permiten que tan sólo siete países se agreguen a la iniciativa HIPC: Benin, República de África Central, Ghana, Honduras, Laos, Senegal y Togo. Sumados a los 29 países ya calificados, hacen un total de 36 países.
- Para merecer la condonación se requiere cumplir con los parámetros y condicionamientos de la reforma económica y social. En dos ocasiones anteriores Honduras suspendió el cumplimiento de acuerdos ESAF (1994, 1996). Consecuentemente, la condonación de deuda bilateral no está asegurada. Por su parte, la deuda multilateral con el FMI y Banco Mundial, no es factible de condonación, sino de reembolsos a través del Central American Trust Fund (CAETF).
- El mismo cumplimiento del ESAF debe ser evaluado desde una perspectiva de desarrollo humano y sus consecuencias directas de corto, mediano y largo plazo en los segmentos más pobres del país, como lo plantean organizaciones de la sociedad civil internacional. Es decir, el énfasis del alivio de la deuda externa no debe estar vinculado a los ESAF sino a los procesos de desarrollo.
- En Colonia se han planteado cuatro temas bastante difíciles para los urgidos países pobres altamente endeudados: la posibilidad de retrasos en el alivio de deuda debido al reforzamiento del vínculo entre el FMI y el ESAF; el problema de la venta de oro del FMI; los cambios marginales de la iniciativa; la imprecisión sobre quién y cómo se financiará el costo del alivio de la deuda.

Fuente: Declaración de Colonia, 1999

Es así que, sumados a la iniciativa del HIPC, actores como la Iglesia Católica y otras importantes entidades de la sociedad civil, de carácter mundial y nacional (EURODAD, OXFAM, FOSDEH), respaldan la iniciativa Jubileo 2000. Esta iniciativa se fundamenta en que los niveles de pobreza son de tal magnitud que el pago de la deuda es insostenible y que, además, resta recursos para financiar el desarrollo de la población.

El pago de la deuda externa, en los niveles actuales, ha significado sacrificar el desarrollo de los segmentos más pobres del país. Existe un intercambio entre pago de deuda y desarrollo humano sostenible. El PNUD, en sus últimos documentos sobre el tema, analiza esta posición (PNUD, 1999b).

Desde el punto de vista de la sociedad civil, el problema de la deuda trasciende el enfoque de la economía o de las finanzas para convertirse, sobre todo, en un problema de desarrollo, de ética social, por cuanto se refiere a la impostergable solidaridad con los grupos marginados de la población, y de voluntad política, tanto de los acreedores como de las entidades financieras.

El problema de la deuda asume proporciones enormes cuando el pago de servicio de la deuda es mayor que los nuevos recursos contratados. El gra-

do de pobreza estimado es de 57% de los hogares hondureños (IPEA, 1998). En este contexto, la mayor participación de la sociedad civil ha propiciado un diálogo enriquecedor y ha ampliado la capacidad de difundir sus planteamientos frente a los bancos y organismos internacionales.

El Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) es una instancia de la sociedad civil que ha venido analizando el problema y generando respuestas alternativas (ver recuadro 4.9). Este tipo de iniciativas, que son bastante positivas, deben establecer estrategias factibles y consensuadas, más allá de la participación en las negociaciones, que permitan estructurar mecanismos para asegurar el manejo correcto de una nueva deuda y de los recursos liberados por condonaciones de parciales o totales. Ello implica compromisos só-

RECUADRO 4.9

Propuestas de la sociedad civil ASONOG/FOSDEH/INTERFOROS

- Cancelación del 50% de la deuda bilateral y multilateral antes de diciembre de 1999 y del 50% restante en el 2000.
- Endeudamiento concesional a 10 años.
- Servicio de la deuda no superior al 5% de los bienes y servicios producidos en el país.
- Establecer metas de desarrollo humano con equidad de género, social y técnica.
- Ajuste participativo y revisión del modelo económico.
- Gestión y ejecución del desarrollo con participación real y efectiva de la sociedad civil.
- Creación de un mecanismo de auditoría social participativa.
- Creación un comité de seguimiento internacional y nacional de la Declaración de Estocolmo.

Fuente: FOSDEH, 1999.

lidos y claros del Estado y de la sociedad civil. Construir esta cultura de participación es parte del reto que involucra no sólo los temas de deuda externa y de reconstrucción del país sino de desarrollo humano sostenible como parte del proceso de reconstrucción (recuadro 4.10).

Es necesario, sobre todo ahora que el gobierno se encuentra estructurando una estrategia de combate a la pobreza, ver la solución del problema de la deuda externa como central para liberar recursos que puedan contribuir a financiar los elevados déficit sociales en educación, salud y vivienda. Al respecto, es oportuno recordar que la condonación de US\$ 491 millones de deuda externa que los Estados Unidos hizo en 1992 no contribuyó a un mejoramiento sustantivo en el área social, o al menos no se estableció ningún mecanismo que lo facilita-

RECUADRO 4.10

Encuentro de ONG centroamericanas: Declaración de Estocolmo, mayo de 1999

Recomendaciones sobre deuda externa, las políticas económicas y los programas de ajuste estructural:

- Canje de deuda y su servicio, tanto bilateral como multilateral, por desarrollo humano integral y sostenible, con prioridad de los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Ajuste estructural participativo y revisión del modelo económico.
- Establecimiento de un código de mejores prácticas por parte de las IFIS e información fluida entre gobierno, sociedad civil e IFIS.
- Creación de una comisión mixta, conformada por la sociedad civil y el gobierno, que al interior de cada país fiscalice el desendeudamiento y el nuevo endeudamiento.

Fuente: Documento de Propuesta de ONG, Estocolmo, 1999.

ra. La readecuación o condonación de la deuda exige el compromiso de asegurar la utilización de esos recursos liberados para financiar el combate a la pobreza

Marco global de la deuda externa

Desde un punto de vista macroeconómico es claro que la economía tiene que evidenciar un comportamiento estable en los indicadores básicos: tasa de inflación, déficit fiscal, reservas internacionales y el tipo de cambio. La evaluación de la iniciativa HIPC para los tres próximos años debe asegurar que Honduras cumpla con los parámetros macroeconómicos establecidos en el ESAF con el fin de que pueda continuar recibiendo la condonación del Club de París. Sin embargo, debe quedar claro como lo plantean organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional, que aun con el cumplimiento de los actuales parámetros de sostenibilidad planteados en los términos de Nápoles (1997), el monto real aplicable de condonación no es significativo. Ello implica que el diseño de una estrategia que considere otros componentes es esencial, si efectivamente se desea incidir en una reducción de deuda que sea compatible con los requerimientos de desarrollo humano sostenible.

El tema de la deuda externa por sus implicaciones directas sobre el bienestar de la población, necesita de un planteamiento estratégico global y sectorial de su manejo, con la participación de los diversos actores sociales.

El mayor reto es la coherencia entre las políticas macroeconómicas de inversiones y la orientación

hacia el combate contra la pobreza. La reducción de esta no se alcanza únicamente con un crecimiento económico sostenido, se requiere, además, mejorar la cobertura y la calidad de la inversión social, así como una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Desde el punto de vista institucional es necesario estructurar una estrategia de política exterior de reducción de deuda externa consistente con el desarrollo humano sostenible. En el contexto actual de globalización e integración internacional, un punto central es establecer un diálogo de alto nivel con los principales miembros del Club de París y demás organismos acreedores.

Consecuentemente, se requiere que el gobierno estructure una Diplomacia para el Desarrollo (INESCO 1991) que considere la renegociación de la deuda externa pública como un punto focal para desarrollar su política social y de reactivación económica. Lo anterior necesita ser complementado con el fortalecimiento de las relaciones con los otros países de la región y, fuera de ella, con países como Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y los países nórdicos, especialmente Suecia.

En general las principales características de la deuda externa se podrían resumir así:

- Estructura de la deuda. La deuda se concentra principalmente en la deuda multilateral (62.8%), la cual asciende a US\$ 2,403 millones; por su parte, la bilateral asciende a US\$ 1,398.1 millones (36.5%). Ambas equivalen a aproximadamente al 99% del total de la deuda en 1998 (cuadro 4.24). En los años 1997-98 el porcentaje de la deuda contraída con la banca privada pasó de corresponder de 4.7% del total a un 0.6%, al disminuir de 178.2 millones de dólares a 23.3 millones (gráfico 4.7). Esta disminución se produjo debido al pago de la deuda de HONDUTEL por un valor de US\$ 120,0 millones.
- Pago del servicio de deuda. El monto del servicio de la deuda pública externa se ha mantenido en la presente década entre \$300 y \$400 millones anuales, equivalente a aproximadamente al 35% de las exportaciones, según las evaluaciones del Banco Mundial, con lo cual Honduras no cumplía los parámetros para ser elegible en la iniciativa del HIPC. Después del huracán Mitch, y en el contexto de la reunión de Colonia, esta situación ha cambiado y Honduras es elegible para la iniciativa HIPC. El pago del servicio de la deuda en 1998 ascendió a US\$ 329.4 millones.
- Flujo neto de transferencias. El flujo neto de transferencias durante el período 1990-1998 evidencia que no ha sido positivo para Honduras. Es decir, que el crédito neto (desembolsos menos pago del servicio de deuda) es negativo. Durante dicho período se estima que el monto ascendió a US\$ 760,0 millones (Secretaría de Finan-

CUADRO 4.24

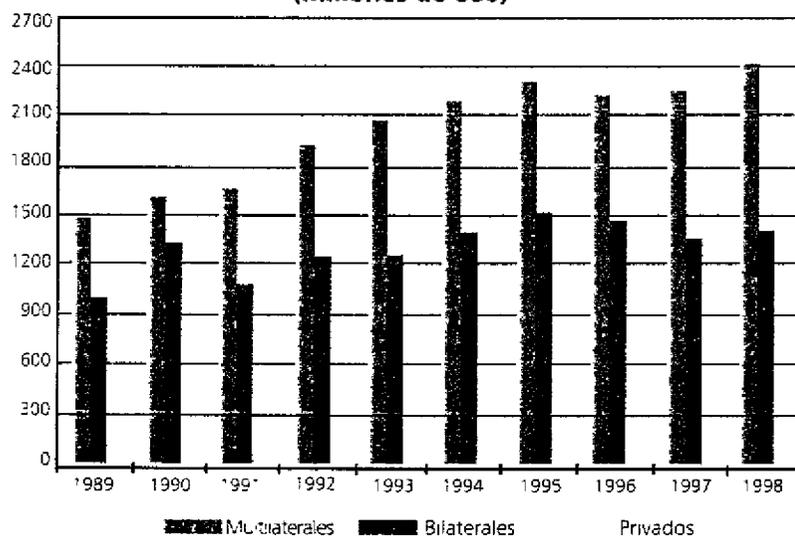
**Honduras: Saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo
1989 - 1998
(Millones de dolares)**

Acreeedor	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Multilaterales	1,472.1	1,589.5	1,649.0	1,897.0	2,044.0	2,188.5	2,293.3	2,231.1	2,246.3	2,403.3
BID	643.2	692.4	689.6	795.6	877.9	971.2	982.6	991.4	988.1	1035.9
BCIE	297.1	316.8	324.0	343.3	364.3	384.5	393.3	409.1	406.7	406.1
BIRF	391.6	411.1	413.8	387.5	382.8	353.8	326.8	286.4	248.2	209.9
IDA	79.3	77.1	125.7	186.4	236.5	294.2	383.5	424.7	498.8	580.3
Otros	60.9	92.1	95.9	184.2	182.5	184.8	207.1	119.5	104.5	171.1
Bilaterales	983.0	1,324.9	1,051.9	1,228.3	1,231.3	1,394.2	1,516.4	1,465.2	1,361.9	1,398.1
Japón	195.8	317.9	338.7	364.8	377.0	430.8	430.7	385.4	340.2	374.9
España	27.3	27.3	55.6	71.0	116.5	165.1	197.3	197.5	201.1	202.3
EUA	455.7	527.5	133.4	141.9	151.7	157.9	158.5	157.6	149.6	143.0
Italia	25.6	73.9	81.8	91.5	107.7	121.8	143.4	134.9	121.7	153.3
Alemania	38.1	72.0	77.6	95.7	104.1	119.4	133.7	125.5	114.9	124.5
Francia	77.1	114.9	101.9	106.4	97.6	104.8	105.8	98.3	87.5	81.5
Otros	163.4	191.4	262.9	357.0	276.7	294.4	347.0	366.0	346.9	318.6
Privados	193.8	182.4	102.3	65.8	207.1	160.9	187.0	189.0	178.2	23.3
Total	2,648.9	3,096.8	2,803.2	3,191.1	3,482.4	3,743.6	3,996.7	3,885.3	3,786.4	3,824.7

Fuente: Dirección General de Crédito Público, Secretaría de Finanzas

GRAFICO 4.7

**Saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo,
1989-1998
(millones de US\$)**



Fuente: Dirección General de Crédito Público, Secretaría de Finanzas, 1999

zas, 1998). En términos simples, significa que el país usa los nuevos recursos que ingresan para pagar la deuda y no para inversión, es decir, que Honduras ha transferido hacia la comunidad internacional parte de su ahorro nacional, en vez de complementar éste con los recursos provenientes del exterior.

- *Relación gasto social e inversión pública real sobre pago de servicio de la deuda externa* El per cápita de la deuda externa total era de 693.2 dólares en 1998; el del servicio de esa deuda, de 153 dólares. Mientras tanto, el per cápita del gasto social y la inversión pública es de 43 y 27 dólares, respectivamente.

Esta disparidad ha sido constante en esta década, lo cual ha producido un alto nivel de endeudamiento externo en relación con la compensación en gasto social e inversión pública. Es evidente que el pago del servicio de la deuda es mayor que el retorno por gasto social e inversión pública. Ello lleva a la conclusión de que ha existido una ineficiencia en el uso del endeudamiento en cuanto al desarrollo humano. El gasto social, además del ingreso per cápita, es esencial en la conformación del capital social como motor del desarrollo humano

- *Eficiencia en el uso de la deuda, costo per cápita de inversión pública y gasto social.* El costo per cápita en términos de inversión pública se ha reducido de 4.6 en 1991 a 2.0 dólares en 1998. Ello significa que el endeudamiento vía servicio de deuda es de US\$ 2,0 por uno de inversión pública. Esto puede variar si el país no paga el servicio de deuda pactado. Asimismo, por cada dólar de gasto social se abonan 3.6 al servicio de la deuda. De ello se infiere fácilmente el muy elevado costo económico para el país de la inversión pública y gasto social. Si a ello se agrega una evaluación de la efectividad de ese gasto, es decir, de su eficacia en la reducción de la pobreza, podemos deducir que ha sido mínima o nula.

Hacia una estrategia de reducción de la deuda externa

Los indicadores de desarrollo humano muestran a Honduras como un país de desarrollo medio bajo (0,641: IDH, 1999), con enormes déficit sociales y un alto porcentaje de hogares que viven bajo el nivel de pobreza, como se analiza en el Informe Nacional de 1998. Los efectos del huracán Mitch profundizaron los déficit sociales y deterioraron la calidad de vida, a nivel nacional y departamental, como se aprecia en el cuadro 4.25 de este informe. Es por ello que también la definición de una estrategia de reducción de la deuda debería estar orientada a darle sostenibilidad a los procesos de desarrollo del país.

En este sentido, como se puede apreciar en el cuadro 4.25, existen varias propuestas para utilizar el saldo de la reducción de deuda externa en programas focalizados que permitan aumentar los niveles de desarrollo humano.

Vínculo entre deuda externa y el desarrollo humano sostenible: posición del PNUD

Honduras está calificado como país severamente pobre y altamente endeudado. El nivel de endeudamiento limita la orientación de recursos hacia las prioridades del desarrollo humano sostenible. Además, si la inversión en capital social promueve el crecimiento económico, entonces la falta de recursos destinados a promover su formación, originado en buena parte por el elevado pago de la deuda externa y por el uso poco eficiente de los créditos, se deduce que, en el caso de Honduras, el problema contribuye a debilitar o disminuir notablemente ese capital social, considerado el eslabón principal para consolidar procesos de desarrollo.

De allí que el PNUD ha señalado que «...los montos de alivio de la deuda proporcionados por los mecanismos existentes para los países más pobres y más endeudados están muy por debajo de lo necesario, si lo que se persigue es el crecimiento económico y la inversión dentro de una gama completa de políticas y programas sociales y ambientales. Lo que se requiere es un alivio adicional de la deuda, para más países, de preferencia más temprano que tarde».

El hecho es que a pesar de los efectos negativos de una deuda insostenible, existen mecanismos que no priorizan objetivos de desarrollo humano sostenible en ninguna forma. El foco central de los actuales mecanismos -en su forma operativa- es determinar el nivel de deuda sostenible del país. En concreto, los presupuestos públicos están siendo utilizados en pago de deuda, una transferencia neta de US\$ 760,0 millones en los últimos seis años. Ello disminuye la capacidad del país para lograr las metas y objetivos globales que han sido establecidos en foros internacionales patrocinados por Naciones Unidas y otras agencias de desarrollo (Iniciativa 20/20, Cumbre de Desarrollo Social, Copenhague).

Como lo plantea el PNUD (1999), los esfuerzos para movilizar alivio adicional de deuda deberían considerarse como parte integral de los que se hacen para ampliar los recursos que se necesitan para alcanzar los objetivos y no con el fin, por ejemplo, de cerrar la brecha de la balanza de pagos.

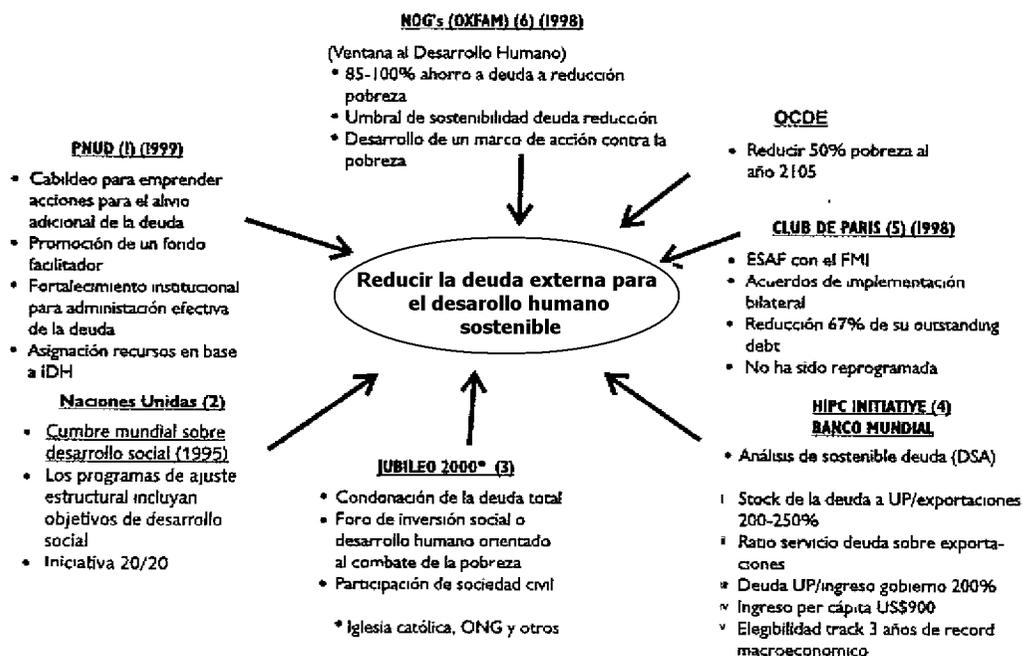
Manejo de la deuda

En relación con la deuda bilateral, que representa el 36.5% de toda la deuda, existen posibilidades de que pueda ser reducida parcial o totalmente por el Club de París. Una reducción de 67% de la deuda bilateral es un paso importante. Sin embargo, el tema central ya no sólo es plantear la incapacidad de hacer frente al pago del servicio de la deuda, sino cómo asegurar y evidenciar transparencia y eficiencia en el uso y orientación de los recursos liberados (ver cuadro 4.26).

Por su parte, con respecto a la deuda multilateral, la cual representó en 1998 el 62.8% de la deuda externa pública, es necesario buscar la reprogramación de las condiciones concesionales con el fin de disminuir el gran peso que su servicio representa y utilizar los recursos que quedarían liberados en la realización de los proyectos de desarrollo humano. En ese sentido, se debe insistir en lo vital que resulta asegurar la coherencia de los objetivos de

CUADRO 4.25

Diversas Iniciativas para Reducir y Utilizar la Deuda Externa



Fuente: Elaboración propia basada en documentos: PNUD del país y otros

CUADRO 4.26

Honduras: Tipos y Opciones de Manejo de la Deuda Externa

DEUDA MULTILATERAL

Us\$ 2,403,0 Millones en Dic/1998
(BIRD, FMI, BID, BCIE)

OPCIONES

A. HIPCS*

- † Reducir índices de sostenibilidad
- ‡ Reducir temporalidad (3 años)
- Enfoque hacia combate de la pobreza

* Nuevos terminos despues de declaración de Colonia 20 de junio/99

DEUDA BILATERAL

Us\$ 1,398,1 Millones
(USA, Alemania, España, Canadá, Inglaterra, Italia, Francia)

OPCIONES

A. Club de París**

- Renegociar fecha de corte (junio/90)
- † Asegurar 67% de reducción deuda bilateral
- ‡ Mantener y ejecutar lobby con países del G-8 (USA, Alemania, Francia, Italia, Canadá, Japón e Inglaterra)

** 26 de Marzo/99

Fuente: Elaboración propia basada en Ministerio Finanzas series 1990-1999

combate a la pobreza y los lineamientos presentados por el gobierno en el Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación (PMRT). Las aportaciones de países amigos para hacer frente a la deuda multilateral a través del Central America Emergency Trust Fund o CAETF se hacen más viables si se fijan bien los mecanismos que aseguren que la liberalización de recursos de deuda se orientan al combate de la pobreza, con criterios fundamentados en los niveles reales de pobreza según grupos vulnerables, ubicación territorial e índice de DHS.

Grupo Consultivo de Centroamérica para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica: nuevos créditos.

La comunidad internacional suscribió con el gobierno de Honduras compromisos por US\$ 2,763.4 millones, los cuales se resumen en el cuadro 4 27. Es interesante observar que dichos montos, a pesar de que son créditos concesionales, podrían elevar el nivel de endeudamiento externo de US\$ 3 800 a US\$ 5.100 millones en el año 2001, lo cual implica un incremento de 25.5%.

CUADRO 4 27

Recursos comprometidos para Honduras por la cooperación bi y multilateral

	Donación	Créditos	Alivio de la deuda	Total
Cooperación bilateral	917	50	111.4	1078.4
Cooperación multilateral	252.6	1162.4	270	1685
Total	1,169.6	1,212.4	381.4	2,763.4

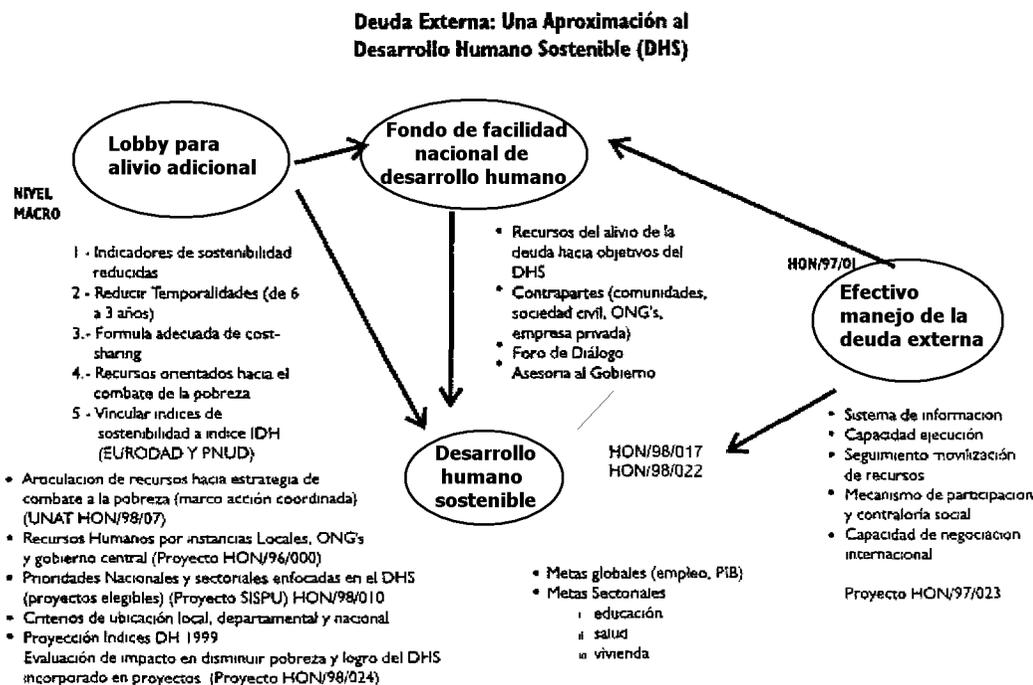
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999

Desafíos

En el cuadro 4 28 se presenta la interrelación entre la deuda externa y el desarrollo humano sostenible. Cualquier estrategia propositiva para reinvertir la deuda debería contar con un marco institucional adecuado, mecanismos de consenso ciudadano y objetivos y metas claras a mediano y largo plazo. Entre estos podrían contemplarse los siguientes.

- Marco de combate contra la pobreza
- La mayoría de los países en vías de desarrollo, como

CUADRO 4 28



Fuente: Elaboración propia basada en UNDP Debt and Sustainable Development, New York, 1998

Honduras, se han planteado como prioridad el diseño y ejecución de una estrategia de combate contra la pobreza, al considerar este un paso inicial e indispensable para ir hacia el desarrollo humano sostenible. Dicha estrategia debe concretarse en un establecimiento preciso de las prioridades, los programas y los dispositivos institucionales capaces de garantizar su aplicación. Velar porque así sea es tal vez el mayor desafío del Estado hondureño.

• *Creación de un Fondo de Facilidad Nacional de Desarrollo Humano Sostenible (FONADEHS).*

Es imprescindible crear un «fondo nacional de desarrollo humano sostenible» u otra instancia similar que sea capaz de asegurar que la reducción del servicio de deuda esté orientada a inversión social, educación y salud, por medio de políticas de focalización en los grupos más vulnerables. El índice de desarrollo humano por municipio puede ser un instrumento útil para esa focalización.

* *Participación y control social.*

Un elemento adicional en el proceso es establecer un mecanismo de auditoría que garantice un uso de los recursos que esté de acuerdo a las prioridades definidas en la estrategia de combate a la pobreza. Esta auditoría tendría la virtud, entre otras, de afirmar la confianza de la comunidad internacional de donantes en la transparencia con que se utilizan los dineros que ha proporcionado a Honduras.

Reflexiones finales

i. Los mecanismos convencionales de alivio de la deuda, como el HIPC, las posibilidades que ofrecen las negociaciones con el Club de París, aun con las recientes modificaciones de la reunión de Colonia, no podrían superar totalmente el problema central del oneroso endeudamiento y de la orientación de los recursos, como primer objetivo, hacia el combate de la pobreza. (OECD, Declaración

de Copenhague, Iniciativa 20/20 PNUD). Por lo tanto, se requieren acciones adicionales. Se debe facilitar una participación efectiva de la sociedad civil para impulsar acciones aún más efectivas para la eliminación de la deuda externa. Su incorporación al proceso de seguimiento y monitoreo del proceso de reconstrucción, como lo plantea la Declaración de Estocolmo, es vital para asegurar los objetivos planteados en la declaración.

ii. Es importante reiterar que el endeudamiento externo debe ser considerado como un complemento al ahorro nacional y que, por lo tanto, el uso más efectivo de los recursos que provee constituye un aspecto de gran valor en el desarrollo del país. Es la errada asignación y la ineficiencia con que se utilizan lo que ha menudo provoca que la deuda se vuelva un enorme obstáculo para el desarrollo: se paga cada vez más por dineros que no se usaron adecuadamente.

iii. Los nuevos niveles de endeudamiento externo generados por la reunión de Estocolmo, incrementan el saldo de deuda externa en aproximadamente 25.5%. El desafío actual con los niveles de sustentabilidad lleva a la necesidad de asegurar un eficiente uso de los recursos en términos no sólo de su costo, sino de un uso orientado al desarrollo social.

iv. Un mecanismo de fondo de facilidad nacional orientado al combate a la pobreza favorecería una mayor transparencia y racionalidad social en el uso de la liberación de recursos por deuda. Sin embargo, es necesario puntualizar su enfoque, a fin de que su labor efectivamente impacte en los sectores marginales del país, sobre todo porque el mecanismo de crecimiento económico no resolverá o alcanzará al segmento más pobre, es decir los indigentes, cuyo perfil de educación y capacitación no les permite ser absorbidos por el mercado local. Orientar los recursos en función del IDH a nivel local es prioritario para generar un impacto real en este segmento.

Notas

1. Decreto del Poder Legislativo No. 218-96. Publicado en La Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1996

2. El Decreto Ejecutivo tiene un carácter de acción inmediata, a partir de la firma del mismo. Es importante hacer notar que este Decreto ha sido creado en el contexto del desastre producido por el Mitch. Decreto Ejecutivo N°. 027-98. Publicado en La Gaceta Oficial el 17 de diciembre de 1998.

3. Anteproyecto de Decreto para la creación de la Subsecretaría de Estado en el Despacho de Vivienda y Asentamientos Humanos.

4. Cuantificación preliminar de pérdidas de vivienda por departamento. FOSOVÍ, nov. 1998

6 Actualmente existen 50,000 maestros afiliados a INPREMA

7. AMHON-HABYTED-CYTED Asociación de Municipios de Honduras-Subprograma XIV de Vivienda de Interés-Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

8 FOPRIDEH-HABYTED-CYTED Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras-Subprograma XIV Viviendas de Interés-Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

9 La estimación de los daños totales en el sector educativo por parte de la comisión de expertos de la CEPAL es de 33 millones de dólares (p.36), y las del Banco Mundial es de 36 millones de dólares (exceptuando el nivel superior).

10. El «gasto social» se entiende generalmente como el gasto corriente y de capital que el gobierno central destina a educación, salud, trabajo y previsión social (Ver SECPPLAN, BID, UNICEF, Ruta Social, 1997: 19).

11 HIPC. High indebted poor countries

12. 6-7 «Declaración de Colonia » 20 de junio

