



FORTALECIENDO EL SISTEMA DE CONTROL PREVENIMOS LA CORRUPCIÓN

DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

DEBILIDADES EN EL MARCO LEGAL DE LA ESTRATEGIA DE LA DEUDA
PÚBLICA SEGÚN BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES

INFORME 003-2018-FDP

TEGUCIGALPA, DICIEMBRE 2018



DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

**DEBILIDADES EN EL MARCO LEGAL DE LA ESTRATEGIA DE LA DEUDA
PÚBLICA SEGÚN BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES**

INFORME 003-2018-FDP

TEGUCIGALPA, DICIEMBRE 2018

Tegucigalpa M.D.C., 10 de diciembre 2018

Oficio Presidencia No. 421/TSC/2018/1

Licenciada

Rocío Izabel Tábora

Secretaria de Estado en el Despacho de Finanzas

Su Despacho

Señora Ministra:

Adjunto encontrará el Informe No.003-2018-FDP, Debilidades en el Marco Legal de la Estrategia de la Deuda Pública según Buenas Prácticas Internacionales. El informe se realizó, en el ejercicio de las atribuciones contenidas en el Artículo 222 de la Constitución de la República y los artículos 3, 4, 5 numeral 2 y artículo 7, 32, 36, 37, 42, 43, 45, 46 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, Marco Rector de Control Externo Gubernamental, Principios y Buenas Prácticas Internacionales.

Este informe contiene importantes conclusiones que están fuertemente vinculadas a la debilidad que presenta el Marco Legal de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo del Gobierno de Honduras, mismas que pueden tener incidencia significativa para la Gestión de la Deuda Pública del Gobierno.

Las conclusiones a las que llega el informe, requieren especial atención de parte de las autoridades responsables de la Gestión de la Deuda, puestas que las mismas muestran la necesidad de reforzar la regulación normativa que sustenta la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo del país.

Atentamente,

Roy Pineda Castro
Magistrado Presidente

ACRÓNIMOS

AC: Administración Central

BCH: Banco Central de Honduras.

BM: Banco Mundial.

CEMLA: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

DeMPA: Evaluación del Desempeño del Manejo de la Deuda Pública.

DGCP: Dirección General de Crédito Público.

DPI: Indicadores de desempeño.

EDMP: Estrategia de Deuda de Mediano Plazo.

EFIS: Taller Nacional de Estrategia de Financiamiento Sostenible.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GD: Gestión de Deuda.

MTDS: Marco de Estrategia de Deuda de Mediano Plazo.

NTSCP: Normas Técnicas del Sub Sistema de Crédito Público.

PIB: Producto Interno Bruto.

SEFIN: Secretaría de Finanzas

SIAFI: Sistema de Administración Financiera Integrada.

SPNF: Sector Público No Financiero

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

Índice

ACRÓNIMOS.....	7
1 CAPÍTULO I: INFORMACIÓN INTRODUCTORIA.....	1
1.1 MOTIVOS DEL INFORME	1
1.2 OBJETIVOS DEL INFORME	1
1.2.1 Objetivo General	1
1.2.2 Objetivos Específicos	1
1.3 ALCANCE DEL EXAMEN	1
1.4 METODOLOGÍA	1
1.5 MARCO LEGAL, PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES	2
1.5.1 Marco Legal	2
1.5.2 Principios y Buenas Prácticas Internacionales.....	2
2 CAPÍTULO II: EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DEL PAÍS	3
2.1 Antecedentes	3
2.2 Marco Normativo e Institucional del Endeudamiento Público.....	4
2.3 Gestión del Endeudamiento Público	5
3 CAPÍTULO III: ESTRATEGIA DE DEUDA PÚBLICA DE MEDIANO PLAZO	6
3.1 Marco Legal que sustenta la Estrategia de Endeudamiento	6
3.2 Reformas a las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público	7
3.3 Aprobación de la Estrategia de Endeudamiento	8
3.4 Evaluación del Desempeño del Manejo de la Deuda Pública (DeMPA)	9
3.5 Marco Legal e Institucional del Proceso de Formulación de la Estrategia de Deuda Pública.....	11
3.6 Formulación y Alcance de la Estrategia de Deuda Pública	12
3.7 Estructuras y Mecanismos de Coordinación Institucional en la Preparación de la Estrategia de Deuda Pública	13
3.8 Consideración de la Deuda Contingente en la Formulación de la Estrategia de Deuda	15
4 CAPÍTULO IV: BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES VIGENTES	17
4.1 ¿Qué mandan las buenas prácticas internacionales sobre la Estrategia de Gestión de la Deuda?.....	17
4.1.1 Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA)17	

4.1.2	Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional: Formulación de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo: nota de orientación para las autoridades nacionales.....	18
4.1.3	Directrices para la Gestión de la Deuda Pública del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)	19
4.2	¿Qué Buenas Prácticas internacionales aplicó Honduras en la Elaboración de la Estrategia de la Deuda?	20
5	CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	22
6	CAPÍTULO VI: RECOMENDACIÓN	24

CAPÍTULO I: INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

1.1 MOTIVOS DEL INFORME

El presente informe tiene como finalidad obtener el conocimiento sobre la Estrategia de Deuda Pública de Mediano Plazo que ha adoptado el Gobierno de Honduras. Conocer como fue formulada la Estrategia de Deuda, la Normativa Legal que la sustenta y las buenas prácticas internacionales implementadas en su elaboración.

1.2 OBJETIVOS DEL INFORME

1.2.1 Objetivo General

Identificar y determinar el marco legal y la aplicación de Buenas Prácticas Internacionales en la elaboración de la Estrategia de la Deuda Pública de Mediano Plazo para Honduras en los periodos 2016-2019, 2017-2021¹.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Identificar y describir el Marco Legal que sustenta la Estrategia de la Deuda Pública de Mediano Plazo para Honduras en los periodos 2016-2019, 2017-2021.
2. Identificar, detallar y cotejar la aplicación de buenas prácticas internacionales en la Deuda Pública de Mediano Plazo para Honduras en los periodos 2016-2019, 2017-2021.

1.3 ALCANCE DEL EXAMEN

El informe comprendió el conocimiento de la elaboración y sustento legal de la Estrategia de Deuda Pública de Mediano Plazo 2016-2019 y Estrategia de Deuda Pública de Mediano Plazo 2017-2021. Las consultas se realizaron a la Secretaría de Finanzas, específicamente a la Dirección General de Crédito Público y al Departamento de Estrategia y Gestión del Riesgo.

1.4 METODOLOGÍA

La metodología del informe comprendió recolección de información mediante oficios de solicitud, la aplicación de cuestionarios, narrativas, entrevistas a los responsables de la elaboración de la estrategia de deuda. Se efectuó una revisión de las Leyes nacionales normas y reglamentos de la Secretaría de Finanzas relacionados a la estrategia de deuda, revisión de sitios de internet de la entidad, revisión de informes emitidos por la Secretaria de Finanzas. A su vez, se consideran las mejores prácticas internacionales emitidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

¹ La Estrategia de Deuda de Mediano Plazo es actualizada anualmente.

1.5 MARCO LEGAL, PRINCIPIOS Y BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES

1.5.1 Marco Legal

1. Constitución de la República de Honduras
2. Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas
3. Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas
4. Ley Orgánica de Presupuesto
5. Disposiciones Generales de Presupuesto
6. Manual de Funciones y Procedimientos de la Dirección General de Crédito Público
7. Normas Técnicas del Sub Sistema de Crédito Público

1.5.2 Principios y Buenas Prácticas Internacionales

1. Formulación de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo: Nota de orientación para las autoridades nacionales / Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional.
2. Metodología de la Herramienta de Evaluación del Desempeño de la Gestión de la Deuda (DeMPA) / Banco Mundial
3. Directrices para la Gestión de la Deuda Pública del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

CAPÍTULO II: EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DEL PAÍS

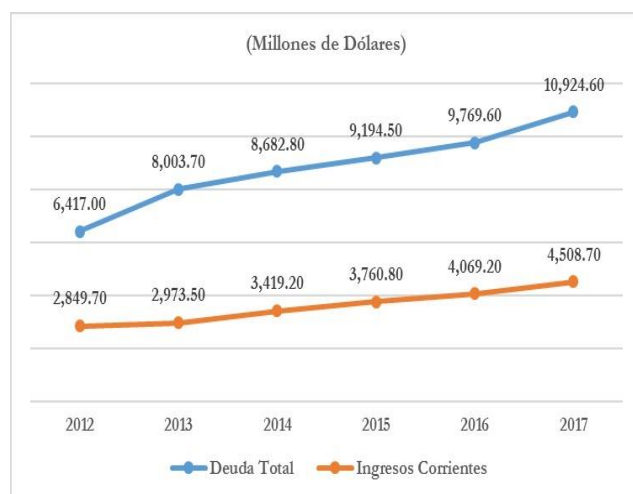
2.1 Antecedentes

Situación de la Deuda Pública de Honduras en los años 2012, 2014 y 2017

En el año que se elabora la primera Estrategia de Deuda de Mediano Plazo del país, el saldo de deuda pública en Honduras registraba niveles significativos de crecimiento en relación al comportamiento en los años anteriores.

Según los Indicadores de Riesgo de la Administración Central² (AC), publicados por la Dirección General de Crédito Público, en el año 2012 el saldo de la deuda total fue de US\$ 6,417.0 millones representando el 35.5% en relación al Producto Interno Bruto (PIB). En el año 2013 incrementó considerablemente, pasando a contar con una deuda total de US\$ 8,003.7 millones representando el 43.8% del PIB. Para el año 2014 la deuda pública del país se posicionó en US\$ 8,682.8 millones representando el 45% del Producto interno bruto.

Otro dato importante de mencionar, son los ingresos corrientes percibidos en la Administración Central. En el año 2012 los Ingresos corrientes fueron de US\$ 2,849.7 millones, mientras que en el año 2014 fueron de US\$ 3,419.2 millones.



Fuente: Elaboración TSC 2018 en base a datos de SEFIN

El crecimiento del saldo de la deuda pública del año 2012 al año 2014 fue de un 35%.

El incremento de los ingresos corrientes del año 2014 de la Administración Central con respecto del año 2012 fue de 15.15%.

Es notable que el incremento porcentual de la Deuda Pública de la Administración Central estuvo por encima del crecimiento porcentual de los Ingresos Corrientes que obtuvo la Administración Central.

Durante el periodo en el que entra en ejecución la segunda Estrategia de Deuda en el país, en el año 2017, se registró una deuda total de US\$ 10,924.6 millones e ingresos corrientes por el orden de US\$ 4,508.7 millones. La deuda en relación al PIB en este año fue de 47.7%.

² <http://www.sefin.gob.hn/?p=79991>

¿Qué es la Gestión de la Deuda Pública y por qué es Importante?

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) establecen que la gestión de la deuda pública consiste en entablar y aplicar una estrategia para administrar la deuda del Gobierno, con el objeto de conseguir el monto de financiamiento necesario al menor costo posible en el mediano o largo plazo, en consonancia con un nivel de riesgo prudente. En un contexto macroeconómico más amplio, los gobiernos deben buscar que tanto el nivel como la tasa de crecimiento de la deuda pública se ubiquen en una trayectoria sostenible y que el servicio de la deuda pueda atenderse en muy diversas circunstancias, incluidos escenarios de tensión económica y financiera, al tiempo que se satisfacen los objetivos de costo y riesgo.

En el contexto de Deuda Pública de Honduras previo al año 2014 y entendiendo la necesidad e importancia de contar con una estrategia para la Gestión de la Deuda, a partir del año 2014 se elabora la primera Estrategia de Deuda de Mediano Plazo del país, contemplando el período 2016-2017. Para el periodo 2017-2021 se elabora la segunda estrategia de deuda con el objetivo de mantener actualizada la estrategia según las condiciones cambiantes de la economía.

Toda acción que se emprenda para regular la economía del país, debe de estar sustentada bajo un marco legal sólido, que le permita definir las facultades y asignar la responsabilidad de las acciones a tomar para cumplir con los objetivos o metas establecidas. Antes del año 2014, no se cuenta con registro de estrategia de deuda para el país, por lo que, a partir de ese año, tuvo que haberse instaurado un marco legal de creación y soporte para la misma.

2.2 Marco Normativo e Institucional del Endeudamiento Público

La Constitución de la República como la norma suprema del Estado, es el fundamento primario en el cual se rige el endeudamiento público. Tal endeudamiento se encuentra específicamente en los Artículos 245, numeral 19, en donde se establece que es atribución del Presidente de la República la administración de la Hacienda Pública, esto a través de la Secretaría de Finanzas como órgano del Poder Ejecutivo. Así mismo, el Artículo 353, numerales 1 y 2, manifiestan que son obligaciones financieras, las deudas legalmente contraídas para gastos corrientes o de inversión, originadas en la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos; y, las demás deudas legalmente reconocidas por el Estado.

Aunado a la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Presupuesto en su Artículo 4, insta que la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, ejercerá la rectoría del Sistema de Administración Financiera del Sector Público y la coordinación de cada subsistema estará a cargo de la misma Secretaría. Adicionalmente, el Artículo 64, establece que el subsistema de Crédito Público tendrá por objeto la gestión de recursos financieros internos y externos con carácter reembolsable, dentro de la capacidad del Estado para endeudarse, para realizar inversiones productivas o para atender otros asuntos de interés nacional. Para ello, el Artículo 82 define a la Dirección General de Crédito Público como Órgano Técnico Coordinador del subsistema de Crédito Público.

La Dirección General de Crédito Público es el órgano rector encargado de planificar, gestionar y administrar los recursos financieros provenientes de las operaciones de financiamiento interno y externo, además, establecer los lineamientos de la Estrategia de Endeudamiento del Gobierno, a fin de que el Estado de Honduras satisfaga la brecha existente para cubrir las necesidades financieras para el desarrollo del país.

Además de la normativa citada previamente, se encuentran las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público, que según su Artículo 3, tienen como objetivo constituir el marco general de disposiciones de carácter técnico-operativo para asegurar la eficaz y eficiente gestión de la deuda pública, estableciendo procesos, resultados, roles, e interrelaciones necesarias para ello y para su aplicación a través del Sistema de Administración Financiera Integrada (SIAFI).

También existen leyes o documentos complementarios que deben ser tomados en cuenta en la gestión del endeudamiento público, como ser: las Normas de Ejecución Presupuestaria; las Disposiciones Generales del Presupuesto; la Ley de Responsabilidad Fiscal; el Marco Macro Fiscal de Mediano Plazo; ley del BCH; la Política de Endeudamiento; Política Fiscal y Monetaria; Visión de País 2010-2038 y el Plan de Nación 2010-2022.

2.3 Gestión del Endeudamiento Público

Según el Artículo 11 de las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público, la gestión del endeudamiento consiste en establecer lineamientos y criterios para obtener el financiamiento requerido en condiciones favorables, en forma consistente con la definición de un nivel de riesgo prudente, determinando y garantizando la capacidad de pago del país en concordancia con las políticas monetaria y fiscal y, vigilando que las obligaciones de pago contraídas o asumidas sean reembolsables en tiempo y forma.

Así mismo, establece que la gestión del endeudamiento público se realiza mediante los siguientes procesos:

- 1. Planificación de la Deuda Pública:** comprende la definición de políticas en el marco del análisis global de la economía; el establecimiento de la estrategia de endeudamiento; y, la determinación de las condiciones de operatividad y adaptabilidad de la gestión de la deuda pública en el conjunto de la administración financiera y económica del país.
- 2. Administración de la Deuda Pública:** comprende el inicio de operaciones, la negociación, contratación, utilización, servicio y, seguimiento y evaluación de las operaciones de crédito público que deben realizarse bajo criterios de eficiencia y transparencia.

CAPÍTULO III: ESTRATEGIA DE DEUDA PÚBLICA DE MEDIANO PLAZO

3.1 Marco Legal que sustenta la Estrategia de Endeudamiento

La elaboración de la Estrategia de Endeudamiento está contenida únicamente en los artículos 15 y 16 de las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público (NTSCP) (05 de abril de 2013, mediante Acuerdo Ministerial No. 213). Se describen a continuación:

Artículo 15 NTSCP. La Estrategia de endeudamiento será formulada por la DGCP, en calidad de Órgano Técnico Coordinador, tomando como marco de referencia los requerimientos financieros del Estado y la Política de Endeudamiento Público concordante con las políticas fiscal y monetaria, para determinar lo siguiente:

1. La estructura óptima de la deuda pública, considerando: la mezcla de deuda interna y externa, plazo, tipo de moneda, tasa de interés, las proyecciones macroeconómicas y otras variables relevantes.
2. La mejor combinación de costo/riesgo, en la línea con los indicadores establecidos en la Política de Endeudamiento Público.
3. Las condiciones específicas para la readecuación de la deuda pública en aplicación de las recomendaciones que emita la Comisión de Crédito Público en cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 67 de la Ley Orgánica de Presupuesto.

Artículo 16 NTSCP. Gestión del Riesgo. La gestión del riesgo formará parte de la Estrategia de Endeudamiento y estará orientada a asegurar que las obligaciones de deuda se administren de manera eficaz, eficiente y oportuna, sin ejercer demasiada presión sobre los presupuestos del Sector Público.

La DGCP establecerá los lineamientos generales sobre la gestión de riesgo que, entre otros, deberá incluir:

1. Aplicación de factores de medición (indicadores), análisis y evaluación de la sostenibilidad fiscal asociada a la deuda pública y el costo financiero en que puede incurrirse, con base en la formulación de modelos financiero, econométricos o probabilísticos.
2. Análisis y recomendaciones sobre la flexibilidad y estructura de la deuda para identificar riesgos de la composición de la cartera de instrumentos de endeudamiento, en los vencimientos, tasas de interés, tipo de cambio y refinanciamiento, entre otros, para generar diversos escenarios que puedan evidenciar signos de deterioro de los mercados y medir las consecuencias de posibles desequilibrios financieros.
3. Evaluación del riesgo financiero de las instituciones del sector público, en función de los indicadores que permitan anticipar y prevenir situaciones de inestabilidad que puedan afectar su capacidad de endeudamiento o, al solicitar el otorgamiento de avales, fianzas o garantías de la Administración Central.

Los 2 artículos citados de las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público, hacen referencia a la Estrategia de Endeudamiento. Al consultar mediante oficios a la Dirección

General de Crédito Público (DGCP) acerca del marco normativo que sustenta la Estrategia de Endeudamiento y la respuesta es que, efectivamente, solo el Artículo 15 de las NTSCP se refiere específicamente a la elaboración de dicha Estrategia. Así mismo, sostienen que el proceso de elaboración de la Estrategia de Deuda está incluido en el borrador del Manual de Funciones y Procedimientos de la DGCP, el cual aún se encuentra en revisión para su posterior aprobación por parte de las autoridades de SEFIN.

Es importante resaltar que, la obligación de la DGCP de formular la Estrategia de Endeudamiento, data desde el año 2005 cuando las NTSCP entraron en vigencia. Es decir, que durante el periodo comprendido desde el año 2005 al 2013, no se contó con una Estrategia formulada aún y cuando la ley ya establecía su elaboración. Fue hasta el año 2014 donde se culmina la elaboración de la Estrategia de Endeudamiento válida para el período 2016-2019 y la correspondiente publicación en la página web de la SEFIN.

La explicación que da la DGCP sobre los años en los que no se contó con la Estrategia de Endeudamiento (2005-2013), mencionan que la Dirección no contaba con la experiencia, ni el expertis, para la elaboración de una Estrategia de Endeudamiento que cumpliera con los estándares internacionales para su publicación. Ante esta situación, solicitó apoyo al Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y el Banco Mundial (BM) para el acompañamiento en la formulación de la Estrategia, logrando su primera publicación en el año 2014.

3.2 Reformas a las Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público

Adicionalmente, se identificó que las NTSCP han sido reformadas en dos ocasiones, la primera de ellas mediante acuerdo número 0348-1 de fecha 1 de abril de 2008 en el cual se reforman los Artículos 10, 12 y 16 del Acuerdo 1167 del 7 de diciembre de 2005 que las crea. Posteriormente, el 05 de abril de 2013, mediante Acuerdo Ministerial No. 213, se reforma una gran cantidad de artículos incluyendo el 15 y 16 referentes a la Estrategia.

Las modificaciones se realizaron, según la DGCP con el propósito de actualizarlas y adaptarlas a los estándares internacionales, así como la dinámica cambiante del endeudamiento público, con el propósito que las mismas fueran congruentes con la situación financiera del país.

Los cambios observados en los artículos 15 y 16 que sustentan la Estrategia de Endeudamiento, son los siguientes:

En el Artículo 15 se modificó la redacción de los numerales 1 y 2. El numeral 1, establecía que se debe determinar la estructura óptima de la deuda pública, considerando la información financiera y contable actualizada; la información agregada y desagregada de las operaciones de crédito público, de las proyecciones macroeconómicas y otras variables relevantes.

Dicho numeral se modificó por lo siguiente: se debe determinar la estructura de óptima de la deuda pública, considerando la mezcla de deuda interna y externa, plazo, tipo de moneda, tasa de interés, las proyecciones macroeconómicas y otras variables relevantes.

De esta reforma, es pertinente recalcar, que la información financiera y contable actualizada, ya no se considera para la elaboración de la Estrategia de Gestión de la Deuda, aun y cuando son elementos importantes que podrían seguir considerándose.

En cuanto al numeral 2, establecía que se debe determinar el nivel de riesgo aceptable, especificando su composición, para orientar a mediano y largo plazo las mejores alternativas que apoyen a la reducción de la vulnerabilidad del país a perturbaciones financieras y económicas internas o externas y a desarrollar y mantener un mercado de títulos de deuda pública eficiente.

Actualmente el numeral 2, se lee de la siguiente forma: se debe determinar la mejor combinación de costo/riesgo, en línea con los indicadores establecidos en la Política de Endeudamiento Público.

Por otra parte, párrafo segundo del Artículo 16, establecía que la DGCP, como Órgano Técnico Coordinador, establecerá los lineamientos generales sobre la gestión del riesgo, que se describen en el Manual de Gestión de Riesgo que forma parte de las NTSCP.

Hoy en día, el párrafo segundo del Artículo 16, solamente instituye que la DGCP establecerá los lineamientos sobre la gestión del riesgo. Como se puede observar en la modificación, se eliminó la utilización del Manual de Gestión de Riesgo y se comprobó mediante consultas realizadas a la DGCP, que tal Manual nunca existió.

3.3 Aprobación de la Estrategia de Endeudamiento

En consultas realizadas a la DGCP acerca del procedimiento de aprobación de la Estrategia de Endeudamiento Público, se informó que la aprobación de las Estrategias de los años 2016 y 2017, fue realizada en Talleres de Deuda Organizados por el CEMLA y en ambas oportunidades las Estrategias fueron presentadas a las autoridades de Finanzas para su conocimiento y aprobación en el marco del taller, siendo este el mecanismo que respalda su aprobación. Así mismo, la DGCP, anunció que en el año 2016 fue invitada al Taller de Deuda, la Señora Viceministra, y, posteriormente en el año 2017, se invitó a las asistentes del Señor Ministro y a la asistente de la Señora Viceministra para que ambos participaran en la clausura del Taller de Deuda.

Al solicitar mediante oficio que proporcionaran evidencia sobre la aprobación de la Estrategia de Endeudamiento, la DGCP manifestaron no contar con documentos que respalde la aprobación de la Estrategia de Endeudamiento.

El método de aprobación de la Estrategia de Endeudamiento se basó solamente en una presentación en un Taller con la participación de las autoridades de la Secretaría de Finanzas, sin dejar evidencia de aprobación de la Estrategia, careciendo de la formalidad que las Buenas Prácticas Internacionales exigen. La Metodología de la Herramienta de la Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA) menciona que la misma debe de ser aprobada formalmente y debe de existir un responsable de su aprobación.

3.4 Evaluación del Desempeño del Manejo de la Deuda Pública (DeMPA)

En diciembre del año 2013, el equipo de misión del Banco Mundial (BM) en conjunto con el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), llevó a cabo una Evaluación del Desempeño del Manejo de la Deuda Pública (DeMPA) para el Gobierno de Honduras, misma que fue realizada a solicitud de las autoridades.

El DeMPA es una metodología para evaluar el desempeño para la gestión de la deuda pública a través de un conjunto integral de indicadores que abarca toda la gama de funciones de gestión de la deuda del gobierno.

Si bien, DeMPA no especifica recomendaciones sobre reformas y/o capacidad y desarrollo de instituciones, los indicadores de desempeño (DPI) si estipulan un nivel mínimo que debe alcanzarse. Por consiguiente, si la evaluación demuestra que los requerimientos mínimos no se cumplen, esto claramente indica un área que requiere atención y debe ser una prioridad para reformas.³

Cada uno de los indicadores de desempeño (DPI) tiene una o más dimensiones vinculadas al tema del DPI y cada dimensión se evalúa por separado. La metodología de calificación evalúa cada dimensión y asigna una calificación de "A", "B" o "C" en base a los criterios enumerados. La evaluación inicia verificando si los requerimientos mínimos que corresponden a la calificación "C" se han cumplido. El llegar a cumplir con los requerimientos mínimos es una condición necesaria para un desempeño eficaz bajo la dimensión que se está evaluando. Si los requerimientos mínimos establecidos en "C" no se cumplen, entonces se asignará una calificación de "D". En aquellos casos donde no se pueda evaluar una dimensión, se otorgará una calificación de "N/R" (No calificada o evaluada) La calificación "A" refleja una práctica sólida para esa dimensión específica del indicador. La calificación "B" es una calificación intermedia, que cae entre los requerimientos mínimos y prácticas sólidas.⁴

Para efectos del presente estudio, se tomó en cuenta exclusivamente la evaluación del indicador DPI-3 “Estrategia de Manejo de la Deuda” con sus 2 dimensiones: Dimensión 1, “Calidad del contenido de la Estrategia” y Dimensión 2, “El proceso de toma decisión, la actualización y publicación de la Estrategia”. La calificación de este indicador se realizó en base al siguiente cuadro:

³ Evaluación del Desempeño del Manejo de la Deuda (DeMPA), Honduras, diciembre 2013.

⁴ Evaluación del Desempeño del Manejo de la Deuda (DeMPA), Honduras, diciembre 2013.

Calificación	Requisitos
A	1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, los rangos fijados como metas para los indicadores de riesgos se basan en un análisis minucioso de los costos y los riesgos (en el que se identifican los aspectos de la cartera de deuda vulnerables a las alteraciones abruptas de las tasas de mercado), y este análisis está claramente descrito, junto con sus supuestos y limitaciones.
	2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, el plan anual de endeudamiento total se basa en la estrategia aprobada.
B	1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la estrategia de GD contempla metas realistas para los indicadores de riesgo vinculadas con las tasas de interés, el refinanciamiento y el tipo de cambio, que reflejan el contexto específico del país.
	2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la estrategia está bien integrada en el documento presupuestario y en el marco presupuestario o de gastos de mediano plazo.
C	1. El país cuenta con una estrategia de GD de mediano plazo, que abarca la totalidad de la deuda actual y prevista del Gobierno Central y que se basa en los objetivos de GD. La estrategia se expresa al menos como lineamientos sobre la dirección que se desea que adopten los indicadores específicos de los riesgos vinculados con la tasa de interés, el refinanciamiento y el tipo de cambio. Además, si corresponde, en el documento de la estrategia se describen las medidas dirigidas a respaldar el desarrollo del mercado interno de deuda.
	2. La entidad principal de GD prepara la propuesta de estrategia o, de no existir tal órgano, lo hacen conjuntamente todas las entidades de GD. Se solicita la opinión del banco central; se aprueba formalmente la estrategia y se la da a conocer, incluso a través de los sitios web oficiales y en los medios de comunicación impresos.
D	1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.
	2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.

Fuente: elaboración DeMPA 2015

La calificación obtenida en la evaluación de la Dimensión 1, fue “D”, esto debido a que; a pesar que la normativa estipulara la elaboración de la Estrategia de Endeudamiento, está no había sido elaborado por la DGCP quien es el Órgano Técnico Coordinador de la misma. Y en la Dimensión 2, la calificación fue N/R ya que al no existir una Estrategia de Endeudamiento no podía ser evaluada.

Cabe mencionar, que, en febrero de 2013, la Secretaría de Finanzas recibió asistencia técnica por parte del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la UNCTAD y el CEMLA para desarrollar una Estrategia de Manejo de la Deuda de Mediano Plazo (MTDSC) utilizando la herramienta diseñada por el BM y el FMI. En este sentido, se consultó a la DGCP si existe o existió un convenio de entendimiento con el CEMLA en donde se plasme el compromiso de

apoyar a SEFIN en la elaboración de la Estrategia de Endeudamiento Público y manifestaron que no se elaboró un convenio de apoyo entre SEFIN y las entidades que brindaron la asistencia técnica.

No obstante, existen notas comunicativas de los años 2016 y 2017 entre el Coordinador del Programa de Deuda Pública del CEMLA y la Subsecretaría de Crédito e Inversión Pública, en las cuales se informa la disposición del CEMLA, en incluir en la agenda del Programa de Fortalecimiento de las Capacidades para la Gestión de Deuda Pública, el Taller Nacional de Estrategia de Financiamiento Sostenible (EFIS) de Honduras. Es así, que en el año 2016 se inicia con dicho taller en la fecha del 22 al 26 de febrero, el cual se desarrolló para capacitar a los funcionarios del Gobierno de Honduras en los aspectos relacionados con una estrategia de financiamiento sostenible, así mismo, permitió actualizar la política de Endeudamiento Público con base en los desarrollos en materia macroeconómica como de deuda, en análisis de sostenibilidad en la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo que se elaboró en dicho taller.

Posteriormente, en el año 2017, se planteó que el taller se desarrollara del 03 al 09 de mayo y que tendría como finalidad, establecer los lineamientos adecuados para mantener un nivel de deuda moderado y de esta forma garantizar una economía sana para el país, en congruencia con la aplicación de sanas prácticas internacionales. Así mismo, la actualización de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo y permitiría fortalecer el Documento de la Política de Endeudamiento Público (PEP).

Se contó también, con el documento de Objetivos y Metodología del Taller Nacional de Estrategia de Financiamiento Sostenible (EFIS), el cual establecía el objetivo del taller, el contenido y resultados esperados, la metodología empleada, los requerimientos técnicos, el perfil de los participantes, el programa de actividades de la Misión de Preparación y el programa de actividades del Taller.

Por consiguiente, los primeros resultados, se reflejaron en la elaboración de la primera Estrategia de Endeudamiento para un periodo que abarcó del año 2016-2019 y posteriormente su actualización para abarcar el periodo 2017-2021.

3.5 Marco Legal e Institucional del Proceso de Formulación de la Estrategia de Deuda Pública

El marco legal vigente que respalda el proceso de endeudamiento público en Honduras, además de la Constitución de la República, reúne varias leyes y reglamentos: Ley Orgánica del Presupuesto, Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto, Disposiciones Generales del Presupuesto de la República, Normas Técnicas del Subsistema de Crédito Público, Ley de Responsabilidad Fiscal, Política de Endeudamiento Público, Marco Macroeconómico de Mediano Plazo, este cuerpo legal comprende el entorno en el que se ejecutan las operaciones de deuda pública, fundamentos y competencias que rigen a las entidades vinculadas en el proceso de endeudamiento.

Sin embargo, a pesar que el marco legal establece los principales participantes institucionales en el proceso de gestión de la deuda, se ha comprobado que la legislación primaria actual no incorpora la obligación de elaborar una Estrategia de Gestión de Deuda Pública que abarque por consiguiente la rendición de informes anuales que deban presentarse al Congreso Nacional sobre evaluación de resultados frente a los objetivos definidos en la estrategia establecida. Los argumentos a favor de incluir la obligatoriedad se basan en dos premisas principales: primero, que la Estrategia de Gestión de Deuda será más eficaz ya que las autoridades pueden comprometerse en forma creíble a alcanzar los objetivos planteados en la Estrategia por lo que es imperioso que exista una firme identificación de las autoridades en este proceso; segundo la rendición de cuentas de los resultados alcanzados en la estrategia promoverá la transparencia al tiempo que permitirá poner en práctica los mejores principios internacionales para la administración del endeudamiento.

3.6 Formulación y Alcance de la Estrategia de Deuda Pública

Según lo establecido por las buenas prácticas internacionales, para elaborar la estrategia de deuda se utilizan una serie de procedimientos o pasos necesarios para su formulación

En este sentido, y a fin de sustentar el alcance y bajo que parámetros o lineamientos se elaboró el documento de Estrategia 2016-2019 y 2017-2021, se analizó una serie de información que proporcionó la Dirección General de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas en la cual se identificaron diferentes aspectos los cuales se mencionan a continuación.

- La normativa actual no establece lo que debe contener ni como se debe formular la estrategia de deuda pública.
- De acuerdo a lo analizado se observa que, la Dirección General de Crédito Público construye la estrategia de deuda pública de mediano plazo con datos como, por ejemplo: Producto Interno Bruto (PIB), Reservas Internacionales, información de ingresos y gastos y datos de deuda. A este respecto se comprobó que la regulación normativa no define el tipo de información que se requerirá para la preparación de la estrategia de deuda. En adición a lo planteado se destaca que para poder obtener información Macroeconómica (PIB, reservas internacionales) y fiscal (ingreso y gasto) la Dirección General de Crédito Público aprovecha espacios de reunión que coordina la Dirección General de Política Macro Fiscal de la Secretaría de Finanzas para ajustar el Marco Macroeconómico de Mediano Plazo en la que participa Banco Central de Honduras, de esta forma se utiliza el espacio y se obtiene información más expedita para luego formular la estrategia de deuda y en años anteriores se ha obtenido información mediante la participación en Taller Nacional de Estrategia de Financiamiento Sostenible (EFIS).
- Se determinó que el marco regulatorio vigente no establece los requerimientos mínimos que guíen la creación de la estrategia de gestión de deuda de mediano plazo, así como tampoco el horizonte de tiempo en el que se tendría previsto aplicar la misma.

Las constataciones expuestas son un síntoma de la debilidad que presenta el marco legal primario habilitante, así como también la normativa secundaria. Esta situación podría exponer la eficacia de la estrategia de deuda y aumentar la exposición a riesgos operativos debido a la ausencia de un marco legal integral que defina claramente los requerimientos mínimos para desarrollar una estrategia de deuda en el que incluya elementos esenciales de buenas prácticas internacionales.

En cuanto al alcance o cobertura de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, la misma abarca toda la deuda, externa e interna del Sector Público No Financiero (SPNF) entendiéndose este último como administración central, gobiernos locales, empresas públicas no financieras, instituciones descentralizadas, instituciones de pensión y seguridad social, universidades e instituciones desconcentradas y se fundamenta en el Decreto No. 25-2016 que aprueba la Ley de Responsabilidad Fiscal y el Marco Macro Económico y de Mediano Plazo Económico cuyo ámbito de aplicación está orientada al (SPNF). Cabe mencionar que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional⁵ definen que la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo abarca el total de la deuda del Sector Público No Financiero; por lo que la Estrategia de Gestión de la Deuda de Honduras se apega a la cobertura que establece el BM y FMI.

No obstante, en este punto vale la pena acotar que la Dirección General de Crédito Público no tiene registrada en su base de datos la totalidad de la deuda del Sector Público No Financiero,

Esta situación representa una gran limitante para fundamentar los análisis de cartera de la deuda puesto que al no contar con datos íntegros y de alta calidad sobre la deuda del (SPNF) aumenta la exposición del país a enfrentar riesgos financieros y a que las autoridades tomen decisiones financieras inadecuadas que podrían incidir en vulnerabilidades relativas a la deuda.

únicamente cuentan con los datos de la deuda externa del Sector Público No Financiero y las estadísticas de deuda interna que se las provee Banco Central.

3.7 Estructuras y Mecanismos de Coordinación Institucional en la Preparación de la Estrategia de Deuda Pública

Para una gestión efectiva de la deuda, es esencial contar con claros mecanismos de coordinación a nivel político y técnico, respaldados por procedimientos que garanticen su pleno

⁵ <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1238442914363/MTDSGuidanceNoteSP.pdf>

funcionamiento y su adaptación a las cambiantes necesidades. La estructura de coordinación debe incluir a todos los principales participantes institucionales en la gestión de la deuda una estructura institucional eficiente debe contar con responsabilidades institucionales y departamentales claramente definidas por ley, completas y actualizadas, que abarquen todas las funciones ejecutivas, directivas y técnicas.

Una gestión adecuada de la deuda pública requiere una estructura institucional que defina claramente las funciones, las responsabilidades y los canales de información de las instituciones pertinente; con estas prácticas se refuerza la rendición de cuentas y reduce los requisitos de coordinación e intercambio de información. También se facilita el análisis y la preparación de una estrategia para toda la cartera de deuda.

Entre tanto los mecanismos institucionales están conformados por las políticas, los sistemas y los procesos que utilizan las organizaciones. Para que un mecanismo institucional en la gestión de la deuda sea eficaz, debe estar debidamente especificado, con mandatos y roles bien articulados, y un buen sistema de controles.

Bajo esta premisa se identificó que en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Presupuesto establece que la Dirección General de Crédito Público es el Órgano Técnico Coordinador del subsistema de Crédito Público y que es el garante de una eficiente gestión, programación y supervisión de los recursos que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

La facultad legal otorgada propició que la Dirección General de Crédito Público (DGCP) mantenga una estructura organizacional moderna que permita la agilización de los recursos que se realizan; misma que se refleja en el Manual de Funciones y Procedimientos correspondiente al año 2012, cabe mencionar que dicho manual ha venido sufriendo actualizaciones periódicas, pero las mismas aún no han sido aprobadas por las máximas autoridades persistiendo como vigente el manual del año 2012. La estructura organizativa se ha dividido en Front Office (movilización de recursos), Back Office (registro de operaciones), y Middle Office (análisis, gestión de deuda y riesgo). Sin embargo, a pesar que la (DGCP) posee funciones y responsabilidades definidas para la gestión de los recursos financieros, se ha comprobado que el entorno legal vigente y el manual de funciones y procedimientos no indican responsabilidades institucionales y departamentales, que abarquen todas las funciones ejecutivas, directivas y técnicas vinculadas a la preparación y ejecución del documento de estrategia; no obstante el único documento normativo que trata sobre la elaboración de una estrategia de deuda lo estipula las Normas Técnicas del Sub Sistema de Crédito Público el cual establece en el artículo 15 que la Estrategia de Endeudamiento será formulada por la Dirección General de Crédito Público de

la Secretaría de Finanzas en calidad de órgano técnico coordinador tomando como referencia los requerimientos financieros del Estado y la Política Fiscal y Monetaria.

La ausencia de un Manual de Funciones y Procedimientos debidamente aprobado de acuerdo a las actualizaciones que el mismo ha venido experimentado, impidió comprobar la existencia de procedimientos para el diseño de la estrategia de deuda pública

En este sentido, y partiendo del contexto planteado; se hace necesario que se establezca un marco reglamentario claro que defina roles, funciones y responsabilidades de las entidades involucradas en la preparación de la estrategia de deuda pública, de tal forma que permita canales de información oportunos de las instituciones pertinentes contribuyendo así a la selección de la estrategia de deuda más adecuada, se refuerza la rendición de cuentas, se promueve la transparencia, y puede llegar a reducir los requisitos de coordinación e intercambio de información.

3.8 Consideración de la Deuda Contingente en la Formulación de la Estrategia de Deuda

Los Pasivos o Deuda Contingente son obligaciones que surgen de un evento o acontecimiento individual específico que puede o no suceder. Estas obligaciones pueden ser de carácter explícito o implícito.

Las obligaciones o deuda contingentes explícitas son obligaciones legales emergentes de un contrato, o establecidas directamente por la ley. Dado que se trata de obligaciones legales, el soberano está legalmente obligado a honrarlas.

Las obligaciones o deuda contingente implícita, no derivan de obligación legal alguna. En su lugar, la activación de estas garantías implícitas responde a razones políticas y/o morales por ejemplo incumplimiento de obligaciones no garantizadas contraídas por municipalidades, empresas del Estado, empresas o bancos privados de importancia estratégica, desastres naturales, demandas en contra del estado.

En este sentido La Ley Orgánica del Presupuesto no contempla una definición de deuda contingente o pasivos explícitos e implícitos contingentes, la misma únicamente establece en su artículo 70 que el Gobierno de la República reconocerá aquella deuda contratada por un organismo del Sector Público, que cuenten con garantía o aval del Gobierno, entre tanto el artículo 78 estipula que al reconocer el Gobierno avales, fianzas y garantías se deberá efectuar una evaluación de riesgo sobre dichos reconocimientos.

De acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica del Presupuesto, la Dirección General de Crédito Público formula la Estrategia de Deuda Pública considerando únicamente aquellos pasivos en los cuales el Estado de Honduras garantiza su pago. En este sentido el documento de estrategia

de deuda no contempla las deudas contingentes o eventuales; sin embargo, es importante destacar que este tipo de contingencias pueden tener una influencia muy importante en la sostenibilidad de la deuda y la solidez de la estrategia de deuda de mediano plazo.

En consecuencia, sería prudente considerar el riesgo potencial de que los pasivos eventuales se materialicen en situaciones hipotéticas específicas. Según las sanas prácticas internacionales una administración de deuda exitosa depende, no solo del control del nivel de deuda pública pendiente y el déficit o superávit fiscal medido en forma tradicional, sino de una clara estrategia amplia que incluye, de manera enunciativa más no limitativa asegurar la supervisión de contingencias y su provisión oportuna.

CAPÍTULO IV: BUENAS PRÁCTICAS INTERNACIONALES VIGENTES

4.1 ¿Qué mandan las buenas prácticas internacionales sobre la Estrategia de Gestión de la Deuda?

Las buenas prácticas internacionales en deuda pública, son herramientas que organismos internacionales ponen a disposición de los países para ayudarlos al manejo sostenible y sustentable de la deuda pública. Son prácticas que recomiendan para un mejor manejo de la deuda, y los países al tener convenios y tratados de entendimiento con los organismos, pueden adoptarlos para la gestión de la deuda.

En este caso Honduras, es parte de convenios con el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional y debería de apegarse a las buenas prácticas internacionales dictadas por estos organismos.

4.1.1 Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA)

La DeMPA está diseñada para ser una herramienta de uso fácil que evalúe las fortalezas y debilidades de las prácticas gubernamentales en la gestión de la deuda. El Indicador del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DPI) tienen como fin de asegurar que el gobierno prepare y publique una estrategia de gestión de deuda con base en objetivos a largo plazo, vista en el contexto de la política fiscal y marco presupuestario del gobierno.

El DeMPA define la Estrategia de Gestión de la Deuda como el plan que el Gobierno busca aplicar en el mediano plazo para lograr una determinada composición en su cartera de deuda, en la que se reflejan sus preferencias respecto de los equilibrios entre costos y riesgos.

Para el proceso de elaboración de la Estrategia de Deuda, El Indicador 3 del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DPI 3 por sus siglas en inglés) indica que, la entidad principal de la Gestión de la Deuda es quien elabora una propuesta de estrategia viable.

Al mismo tiempo el DeMPA se refiere sobre la responsabilidad de formular la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo indicando que la entidad principal de Gestión de la Deuda elabora una propuesta de estrategia factible; el Banco Central comprobará que dicha estrategia no entre en conflicto con la ejecución de la política monetaria, y el Gabinete, el Consejo de Ministros o el ministro de Finanzas aprueban el documento de la estrategia

Si bien la estrategia debe referirse al mediano plazo, se deberá revisar periódicamente para evaluar si los supuestos no han perdido validez en las nuevas circunstancias. Dicha revisión debe ser anual, y preferiblemente debe integrar el proceso presupuestario. Si la estrategia vigente se considera adecuada, se deben manifestar las razones por las que se seguirá aplicando. La Estrategia de Gestión de Deuda debe también ser parte del proceso de elaboración del presupuesto. En el documento del presupuesto se consignan las fuentes de financiamiento, que deben corresponderse con el análisis y las recomendaciones formuladas en la estrategia de deuda.

El plan anual de endeudamiento debe, por lo tanto, corresponderse con la estrategia de deuda de mediano plazo.

Una vez que la estrategia ha sido finalmente aprobada, los préstamos y otras actividades de Gestión de Deuda deben registrarse por dicha estrategia; es decir, esta orienta las actividades actuales de Gestión de Deuda. Si esto no ocurre, al momento de evaluar los indicadores, debe de leerse como si la estrategia no existiera.

4.1.2 Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional: Formulación de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo: nota de orientación para las autoridades nacionales⁶

Aprovechando la experiencia que poseen, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) crearon un marco sistemático e integrado para ayudar a los países a formular una estrategia eficaz de gestión de la deuda a mediano plazo (EDMP).

Una Estrategia de Deuda de Mediano Plazo es un plan que el Gobierno tiene previsto aplicar a mediano plazo (3-5 años) a fin de lograr la composición deseada de la cartera de deuda del Gobierno, que registra las preferencias públicas relativas a las alternativas de costos y riesgos.

En principio, la EDMP abarca el total de la deuda del sector público no financiero. Esto incluye la deuda del Gobierno Central (presupuestaria, extrapresupuestaria y fondos de seguridad social) y los Gobiernos locales y provinciales, y la deuda de las empresas públicas no financieras. Sin embargo, en la práctica, a menudo es útil hacer hincapié inicialmente en la deuda del Gobierno Central, porque los datos suelen ser más fáciles de obtener y existen autoridades para aplicar la estrategia.

Habitualmente, la EDMP se centra en las obligaciones directas reales del Gobierno y no en los pasivos eventuales. No obstante, estos pueden tener una influencia importante en la sostenibilidad de la deuda y la solidez de la EDMP. En consecuencia, sería prudente considerar el riesgo potencial de que los pasivos eventuales⁷ se materialicen en situaciones hipotéticas específicas. Es necesario destacar que esto exige que los gestores de la deuda posean buena información sobre la naturaleza de estas obligaciones.

Si se adopta una EDMP explícita y formal, las autoridades pueden seguir los siguientes pasos

- Evaluar las alternativas de costos y riesgos: La EDMP permite tomar decisiones con fundamento, lo que garantiza que se reconozcan y señalen claramente los costos y riesgos asociados con cada estrategia. Al establecer objetivos estratégicos claros a mediano plazo, los gestores de la deuda pueden evitar tomar decisiones desacertadas por tener en cuenta únicamente los costos o por la conveniencia a corto plazo.

⁶ <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1238442914363/MTDSGuidanceNoteSP.pdf>

⁷ Actividades gubernamentales que podrían exponer al gobierno, ya sea explícita o implícitamente, al uso de recursos futuros. ISSAI

- Identificar y gestionar los riesgos: Incluso cuando las opciones de financiamiento son limitadas, la EDMP ayuda a identificar y seguir los principales riesgos financieros, y establecer estrategias que garanticen que los países se preparen para aprovechar las nuevas oportunidades de endeudamiento, de forma meditada y teniendo en cuenta los riesgos. La EDMP también facilita la gestión de riesgos al permitir considerar las alternativas existentes para su mitigación. Esto podría incluir el apoyo al crecimiento del mercado de deuda interno, el mantenimiento de depósitos de efectivo o reservas, o la creación de líneas de crédito comprometidas.

La buena práctica internacional, hacen hincapié en realizar un análisis de las alternativas en base a costos y riesgos. La aplicación de un análisis de hipótesis ofrece información útil, que permite al gestor de la deuda cuantificar los posibles riesgos presupuestarios de las estrategias alternativas de gestión de la deuda.

Para tal sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) ponen a disposición metodologías para medir y cuantificar el riesgo. Una de ellas, el Marco de Estrategia de Deuda de Mediano Plazo (MTDS por sus siglas en inglés).

Cabe resaltar que, dentro de la planificación fiscal, se hace mención que, dada su perspectiva a mediano plazo, para ser más eficaz, la EDMP debe estar formulada dentro de un marco fiscal a mediano plazo (MFMP) totalmente operacional. Al mismo tiempo al ligarla a la política monetaria, hace hincapié en que el consiguiente aumento en los déficits cuasi-fiscales⁸ y la posibilidad de reemplazar la deuda del Banco Central con deuda del Gobierno Central también son consideraciones que deben tenerse en cuenta durante la formulación de la EDMP.

4.1.3 Directrices para la Gestión de la Deuda Pública del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁹

Las Directrices para la gestión de la deuda pública (las Directrices) se han preparado como parte de un programa de trabajo más amplio emprendido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial cuyo propósito es el de fortalecer la arquitectura financiera internacional, promover políticas y prácticas que contribuyan a la estabilidad financiera y a la transparencia, y reducir las vulnerabilidades externas de los países. Con estas Directrices se pretende ayudar ante todo a los responsables de la política, difundiendo las buenas prácticas que han adoptado los países miembros en el diseño de una estrategia de gestión de la deuda, en su aplicación y en las operaciones. Su implementación variará en cada caso en función de las circunstancias de cada país, incluyendo su nivel de desarrollo financiero.

⁸ Está constituida por las pérdidas operativas del Banco Central. Se generan por el pago de intereses en operaciones de mercado abierto

⁹

http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Debt/Revised%20Guidelines%20for%20Public%20Debt%20Management%202014_v2.pdf

Dentro del principio de transparencia y rendición de cuentas y sobre la disponibilidad pública de la información sobre las estrategias y operaciones de gestión de la deuda indican que:

- Se darán a conocer públicamente los aspectos sustanciales de las operaciones de gestión de la deuda.
- Se deberá asegurar el fácil acceso del público a la documentación que contiene las bases legales de la política y las operaciones de gestión de la deuda.
- El poder legislativo y el público deberán ser informados, mediante un informe anual, sobre el contexto en que opera la gestión de la deuda y sobre los resultados de la aplicación de la estrategia para dicha gestión.

En el principio de Marco para gestión del riesgo, hace referencia a los pasivos contingentes:

- Al diseñar las estrategias de gestión de la deuda, los administradores se asegurarán de tener en cuenta los efectos de los riesgos asociados con los pasivos contingentes en la posición financiera del gobierno, incluyendo su liquidez general.
- En este documento, la expresión “pasivos contingentes” se refiere a pasivos contingentes explícitos, salvo indicación en contra.

Los pasivos contingentes representan potenciales obligaciones del gobierno no materializadas aún, pero que bajo ciertas circunstancias podrían convertirse en obligaciones en firme. Pueden ser explícitas (por ejemplo: garantías otorgadas por el gobierno sobre préstamos obtenidos por ciertos prestatarios nacionales, y garantías emitidas en virtud de contratos de asociación del sector público con el privado (APP); seguros gubernamentales contra pérdidas de cosechas o desastres naturales; e instrumentos tales como opciones “PUT” sobre instrumentos financieros emitidos por el gobierno), o implícitas, en las que el gobierno no asume la obligación contractual de proporcionar asistencia, pero (ulteriormente) decide hacerlo porque considera inaceptable la opción de no intervenir; son ejemplos las posibles medidas de respaldo al sector financiero, empresas de propiedad estatal o gobiernos sub-nacionales. También deben tenerse en cuenta otras obligaciones no relacionadas con la deuda, como las jubilaciones.

Las directrices definen la una estrategia de gestión de la deuda como un plan para alcanzar los objetivos de dicha gestión. En ella se presenta la composición deseada del portafolio de la deuda pública, la cual refleja las preferencias del gobierno con respecto al dilema entre costos y riesgos.

Las directrices también presentan la metodología para medir y cuantificar el riesgo en FMI-Banco Mundial (2009), “Marco de Estrategia de Deuda de Mediano Plazo (MTDS por sus siglas en inglés)”.

4.2 ¿Qué Buenas Prácticas internacionales aplicó Honduras en la Elaboración de la Estrategia de la Deuda?

Mediante el proceso de formulación de la Estrategia de Deuda Pública de Mediano Plazo elaborada por la Secretaría de Finanzas para los periodos 2016-2019 y 2017-2021 se adoptaron las siguientes buenas prácticas:

La responsabilidad de la elaboración de la Estrategia de Deuda, según las Normas Técnicas del Sub Sistema de Crédito Público está a cargo de la Secretaría de Finanzas y son ellos quienes han elaborado y coordinado la Estrategia de Deuda del país.

La Estrategia de Deuda, a partir de su primer periodo que comprendió el año 2016-2019, se publicó una segunda estrategia que comprendió los años 2017-2019, es decir se ha actualizado anualmente.

Al momento de elaborar la estrategia es importante el análisis de costo y riesgos. La Secretaría de Finanzas para la elaboración de la Estrategia de los años 2016 y 2017 hizo uso de la herramienta cuantitativa que pone a disposición el Banco Mundial, la herramienta “Marco de Estrategia de Deuda de Mediano Plazo (MTDS por sus siglas en inglés)” para medir y cuantificar los riesgos presupuestarios en un análisis de alternativas de estrategias de gestión de la deuda.

Otra de la buena práctica internacional asumida por la Secretaría de Finanzas es, que la Estrategia de Deuda Pública de Mediano Plazo del periodo en gestión, se encuentra disponible en la página web de la Secretaría de Finanzas. Es importante señalar que no existe evidencia de documento respaldo firmado por las autoridades superiores que den por aprobadas las estrategias de deuda.

Se muestra cuadro resumen de las buenas prácticas que fueron adoptadas por la Secretaría de Finanzas (SEFIN) en la elaboración de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo (EDMP) para Honduras:

Las Buenas Prácticas Internacionales sugieren una Estrategia	Aplicadas por SEFIN en EDMP
Elaborada por la entidad principal de la Gestión de la Deuda	√
Banco Central debe de comprobar que la estrategia no entre en conflicto con la ejecución de la política	X
Gabinete, Consejo de Ministros o el Ministro de Finanzas aprueban el documento de Estrategia	X
La Estrategia tienen que ser de mediano Plazo (3años-5años)	√
Revisión y actualización anual de la estrategia de deuda	√
Evaluar las alternativas de costos y riesgos	√
Abarca toda la Deuda del Sector Público No Financiero	√
Se debe de considerar el riesgo potencial de que los pasivos contingentes se materialicen en situaciones hipotéticas específicas	X
Se darán a conocer públicamente los aspectos sustanciales de las operaciones de gestión de la deuda.	√
El poder legislativo y el público deberán ser informados, mediante un informe anual, sobre el contexto en que opera la gestión de la deuda y sobre los resultados de la aplicación de la estrategia para dicha gestión.	X

Fuente: Elaboración TSC 2018

Como se muestra en el resumen, en la elaboración de la Estrategia de Deuda existieron elementos que no fueron incluidos (x) durante el proceso de formulación y aplicación de la EDMP, los cuales son relevantes para los resultados esperados de la misma.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

1. La Legislación Primaria actual no incorpora la obligación de elaborar una Estrategia de Gestión de Deuda Pública que abarque por consiguiente la rendición de informes anuales que deban presentarse al Congreso Nacional sobre evaluación de resultados frente a los objetivos definidos en la estrategia establecida.
2. Ausencia en la normativa legal actual de la Estrategia sobre la periodicidad con la que debe ser revisada y actualizada la Estrategia de Gestión de la Deuda, así como la responsabilidad y rendición de cuentas.
3. Al elaborar la propuesta de la Estrategia de Gestión de Deuda Pública, no se solicita la opinión al Banco Central de Honduras, quien debería de comprobar que dicha estrategia no entre en conflicto con la ejecución de la política monetaria.
4. El Marco Legal de la Estrategia de la Gestión de la Deuda Pública no establece las autoridades responsables de aprobar formalmente la Estrategia. Tampoco se estipula el procedimiento de aprobación de la misma.
5. Se determinó que el Marco Regulatorio vigente no establece los requerimientos mínimos que guíen la creación de la Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo, así como tampoco el horizonte de tiempo en el que se tendría previsto aplicar la misma.
6. Se comprobó que la Regulación Normativa no define el tipo de información que se requerirá para la preparación de la estrategia de deuda. En adición a lo planteado se destaca que para poder obtener información Macroeconómica (PIB, reservas internacionales) y fiscal (ingreso y gasto) la Dirección General de Crédito Público utiliza espacios de reunión que coordina la Dirección General de Política Macro Fiscal de la Secretaria de Finanzas para ajustar el Marco Macroeconómico de Mediano Plazo en la que participa Banco Central de Honduras, de esta forma se utiliza el espacio y se obtiene información para luego formular la Estrategia de Deuda y en años anteriores se ha obtenido información mediante la participación en Taller Nacional de Estrategia de Financiamiento Sostenible (EFIS). Esta situación podría dificultar los análisis y la preparación de la estrategia para toda la cartera de deuda, debido a que los canales de información de las instituciones pertinentes podrían en algún momento no proporcionar información oportuna por la ausencia de normas que los obligue a colaborar; así como también se podría duplicar el intercambio de información.
7. Se ha comprobado que el entorno legal vigente y el manual de funciones y procedimientos correspondiente al año 2012 no indican responsabilidades institucionales y departamentales, que abarquen todas las funciones Ejecutivas, Directivas y Técnicas vinculadas a la preparación y ejecución del documento de estrategia. Así mismo es importante destacar que la ausencia de un Manual de Funciones

y Procedimientos debidamente aprobado de acuerdo a las actualizaciones que el mismo ha venido experimentado, impidió comprobar la existencia de procedimientos para el diseño de la estrategia de deuda pública.

8. En cuanto al alcance o cobertura de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, la misma abarca toda la deuda, externa e interna del Sector Público No Financiero (SPNF), no obstante, en este punto vale la pena acotar que la Dirección General de Crédito Público no tiene registrada en su base de datos la totalidad de la deuda del Sector Público No Financiero, únicamente cuentan con los datos de la deuda externa del (SPNF) y las estadísticas de deuda interna que se las provee Banco Central de Honduras. En este contexto, esta situación representa una gran limitante para fundamentar los análisis de cartera de deuda, puesto que al no contar con datos íntegros y de alta calidad sobre la deuda del SPNF, aumenta la exposición del país a enfrentar riesgos financieros y a que las autoridades tomen decisiones financieras inadecuadas que podrían incidir en vulnerabilidades relativas a la deuda.
9. La Ley Orgánica del Presupuesto no contempla una definición de deuda contingente o pasivos explícitos e implícitos contingentes, la misma únicamente establece en su artículo 70 que el Gobierno de la República reconocerá aquella deuda contratada por un organismo del Sector Público, que cuenten con garantía o aval del Gobierno, entre tanto el artículo 78 estipula que al reconocer el Gobierno avales, fianzas y garantías se deberá efectuar una evaluación de riesgo sobre dichos reconocimientos. En este sentido la Dirección General de Crédito Público al formular la Estrategia de Deuda Pública considera únicamente aquellos pasivos en los cuales el Estado de Honduras garantiza su pago, es por ello que el documento de estrategia de deuda no contempla las deudas contingentes o eventuales.

CAPÍTULO VI: RECOMENDACIÓN

A LA SEÑORA SECRETARIA DE ESTADO EN EL DESPACHO DE LA SECRETARIA DE FINANZAS

Como resultado de lo concluido en el informe, se sugiere a la Secretaría de Finanzas coordinar con las instituciones involucradas en la elaboración de la Estrategia de Deuda de Mediano Plazo, fortalecer el Marco Legal actual de la Estrategia de la Deuda, tomando consideración de las debilidades mencionadas en este documento y siguiendo los lineamientos y directrices que dan las Buenas Prácticas Internacionales Vigentes.

Tegucigalpa, 10 de diciembre del 2018

Hector Luis Diaz
Técnico de Verificación II

Lourdes Iveth Sosa
Jefe Departamento de Fiscalización
de la Deuda Pública

Christian David Duarte
Director de Fiscalización