

Informe de Monitoreo

GASTO PÚBLICO EN CAMPAÑA ELECTORAL



**El peso de los préstamos
internacionales en la campaña
electoral del 2021**

Septiembre, 2021

3

Cómo citar este documento:

CESPAD. Tercer informe de monitoreo sobre gasto público en campaña electoral de Honduras. El peso de los préstamos internacionales en la campaña electoral. Septiembre, 2021

Foto de portada: <http://www.nuecesyneuronas.com>

Esta es una publicación que forma parte del proyecto: “**Monitoreo ciudadano de elecciones generales del 2021 en Honduras**”, apoyado por Seattle International Foundation. Sin embargo, las ideas aquí expresadas no representan a estas organizaciones ni a los donantes que las apoyan, y son responsabilidad exclusiva del CESPAD.

Tabla de Contenido

Introducción	4
1. Los hechos relevantes	4
2. Principales hallazgos	8
A manera de recomendaciones	13

Introducción

El Centro de Estudio para la Democracia (CESPAD), presenta el tercer informe de monitoreo ciudadano del gasto público en el marco de las elecciones generales de 2021. Este monitoreo ciudadano, del mes de septiembre, aborda el presupuesto de ingresos del Gobierno central, su relación con la deuda pública, los préstamos internacionales, y el manejo político que ejerce el partido de gobierno.

En este sentido, destacan la presentación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el ejercicio fiscal 2022, por la Secretaría de Finanzas (SEFIN); la aprobación, por el Congreso Nacional (CN), de tres préstamos que el gobierno ha suscrito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), y el Banco Mundial (BM), además, la conclusión de la cuarta revisión al programa económico hondureño, aprobado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), y las proyecciones (consecuencias) del endeudamiento público.

Este documento esboza la reflexión, en torno a cómo la banca internacional a través de préstamos internacionales, desembolsados en plena campaña electoral, está financiando las políticas asistencialistas y transferencias monetarias que forma parte del proselitismo electoral del partido de gobierno, lo cual representa una grave distorsión de un proceso electoral que debería ser transparente, equitativo y competitivo.

1. Los hechos relevantes

Con el fin de contextualizar el gasto público en el periodo electoral, así como su gestión futura a mediano y largo plazo, durante el mes de septiembre, destacamos los siguientes hechos de relevancia.

1.1. Presupuesto General de la República 2022

Recientemente, la SEFIN presentó y remitió al CN, el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República para el ejercicio fiscal 2022, que asciende a 308 mil millones de lempiras, aproximadamente 20 mil millones más, respecto al actual Presupuesto 2021 (L 288 mil millones), y que, según el ministro

de finanzas, Luís Mata, tiene un incremento aproximado de 7%, similar al promedio recomendado. Vale mencionar que el Presupuesto General 2022 contempla la asignación de aproximadamente 900 millones de lempiras a la estrategia *Vida Mejor*¹.

Según el documento “*Lineamientos de Política Presupuestaria 2022-2024*”², del SEFIN, el proyecto de Presupuesto General 2022 no considera nuevas reformas tributarias y prioriza el mejoramiento de las recaudaciones fiscales, a través de la ampliación de los contribuyentes y mayor presencia fiscal en el país.

Asimismo, de acuerdo con la SEFIN, el total del Presupuesto General 2022, **en porcentajes, se distribuye** en: 80% que será financiado por impuestos, tasas y recursos del Estado; un 11.5% lo componen los títulos de deuda (deuda interna), un 7% recursos externos (préstamos), un 0.8% los activos financieros y alivios de deuda y un 0.4% transferencias y donaciones externas. Y las instituciones que recibirán un incremento presupuestario, en millones de lempiras, son la Secretaría de Salud, L 21,953.3 (incremento de L1, 739.9); Inversiones Estratégica de Honduras (Invest-H) L6, 518 (incremento L1, 921.7); la Secretaría de Educación con L33, 545.5 (incremento, L1,310.6); el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) con una asignación de L 14,674.6 (incremento, L 1,784); la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) con L40,151.1 (crecimiento de L3,871.5) y el Hospital Escuela Universitario con L 2,123.9 (crecimiento de L 396.2)³.

1.2. Más préstamos y contratos con clara intención proselitista

A finales de agosto y en el transcurso del mes de septiembre, el Congreso Nacional, en sus cuestionadas reuniones virtuales, aprobó 6 préstamos y ocho contratos.

Sobre la reunión del 27 de agosto, el periódico digital Contracorriente señalaba: “La decisión de no mostrar a los congresistas que se conectaron este día, generó

- 1 <https://www.latribuna.hn/2021/09/08/finanzas-socializa-presupuesto-del-proximo-ano-por-1308-mil-millones/>; <https://www.elheraldo.hn/economia/1491870-466/presupuesto-general-republica-honduras-aumento-ejercicio-fiscal-2022>
- 2 Ver SEFIN, *Lineamientos de Política Presupuestaria 2022-2024*. <https://www.sefin.gob.hn/lineamientos-de-politica-presupuestaria-formulacion-2022-2024/>
- 3 <https://proceso.hn/finanzas-entrega-proyecto-de-presupuesto-para-ano-fiscal-2022/>

el reclamo de diputados opositores quienes aseguraron que no hubo quórum y que en el interior de las sesiones hubo usurpación de funciones por personas que no son congresistas. El Congreso Nacional no informó, como en otras ocasiones, cuántos de los diputados votaron a favor o en contra”⁴.

En esa sesión legislativa se aprobaron los préstamos siguientes:

- Adenda número tres al contrato de fideicomiso para administrar fondos del programa presidencial denominado Beca 20/20. De acuerdo con la página Web presidencial, este programa cuenta “con más de 15,000 becarios a nivel nacional, cada uno de ellos con una mística distinta: realizar actividades que impactan directamente en nuestras comunidades, esto representa un compromiso verdadero con el país”⁵.
- El préstamo # 2248 Tramo B, otorgado por el BCIE, por USD 75.0 millones para financiar la ejecución del programa para la «reactivación económica a través de las Mipymes en la crisis COVID-19 y pos-COVID en Honduras».
- Ocho (8) contratos para obras públicas, celebrados entre la Alcaldía municipal de San Pedro Sula, departamento de Cortés, y distintas empresas proveedoras de servicios de construcción. Sin detallar las fuentes de los recursos y las empresas beneficiadas.

Por su parte, el 5 de septiembre se aprobaron los tres préstamos siguientes⁶:

- El primer empréstito, proporcionado por el BID, por un monto de USD 45.0 millones, recursos destinados a financiar la ejecución del “Proyecto de apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus”.
- El segundo préstamo, otorgado por el Banco Mundial, con un valor de USD 75.0 millones para la ejecución del financiamiento adicional al “Proyecto de Respuesta a Emergencias Honduras COVID-19”.
- Y el tercer empréstito, proporcionado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), hasta por un monto de USD 75.0 millones, destinados a financiar la ejecución del “Programa Bono de Alivio a Familias Vulnerables Afectadas por Fenómenos Naturales Producto del Cambio Climático”.

4 <https://contracorriente.red/2021/08/28/en-sesion-virtual-y-en-tiempo-record-congreso-nacional-aprueba-contratos-y-prestamos-millonarios/>

5 https://becashonduras2020.gob.hn/compromiso_social.php

6 <https://www.latribuna.hn/2021/09/07/congreso-nacional-aprueba-prestamos-con-bid-bm-y-bcie/>

Finalmente, el 29 de septiembre, el Congreso Nacional aprobó otro nuevo préstamo para financiar la ejecución del Programa de Emergencia en Respuesta a la Tormenta Tropical “Eta” y “Iota”. Este préstamo fue otorgado por el BID por un monto de USD 15 millones. Al respecto, el conservador diario La Prensa indicaba que “La aprobación se realizó en un solo debate y sin la presencia de bancadas mayoritarias. El legislativo hondureño celebra la sesión de forma virtual, mediante video llamada, como medida instaurada desde que la pandemia del covid-19 se instaló en territorio nacional (marzo de 2020)”⁷.

1.3. Más endeudamiento

Los nuevos préstamos aprobados en agosto y septiembre, por supuesto han contribuido a incrementar la enorme deuda externa del país, la que será una terrible herencia para el nuevo gobierno. A propósito, en septiembre trascendió el aumento de la deuda pública del Gobierno central, que asciende a L364,000 millones (**US\$15,179.2 millones**), 57.4% del Producto Interno Bruto (PIB). Anualmente, para el servicio de la deuda, el Estado dedica alrededor de L40 mil millones⁸.

Según datos oficiales de la SEFIN⁹, de la deuda pública, en el periodo 2017-2021, ha aumentado el saldo de la deuda interna, que pasó de US\$ 4,144.7 a **US\$7,007.1** millones, con un aumento de US\$ 2,862.4 millones; en comparación con el aumento de la deuda pública externa que aumentó de US\$6,829.1 a **US\$ 8,172.1** millones, US\$ 1,343 millones de incremento. Para el bienio 2020-2021, con el propósito de cubrir el Presupuesto General, el CN ha aprobado la contratación de hasta US\$2,500 millones en deuda interna y externa¹⁰.

7 <https://www.laprensa.hn/honduras/aprueban-prestamo-15-millones-emergencias-eta-iota-FE2341689>

8 <https://www.elheraldo.hn/economia/1492927-466/presupuesto-general-2022-honduras-prestamos>

9 Ver SEFIN, *Informe de la situación y la evolución de la deuda pública de la administración central de Honduras (II Trimestre 2021)*. <https://www.sefin.gob.hn/informes/>

10 <https://www.elheraldo.hn/economia/1493908-466/aumento-deuda-publica-honduras-economia-2021>

2. Principales hallazgos

A partir del monitoreo de septiembre, en relación con la situación de la deuda pública, los préstamos que está recibiendo el Gobierno central y la presentación del Presupuesto de la República 2022, se analizan los hallazgos clave de la coyuntura en el periodo electoral.

Presupuesto, préstamos y deuda: gastos de la misma moneda, altamente politizada por el partido de gobierno

a. Continuidad de una política fiscal fallida

En primer lugar, resaltamos el Presupuesto de la República para el ejercicio fiscal 2022 de L308 mil millones, de cuyo monto el presupuesto del Gobierno central se proyecta en L179 mil millones; el presupuesto vigente ajustado 2021 del gobierno asciende a L173 mil millones del aprobado que fue de L162 mil millones.

Del presupuesto de la Administración Central para 2022 (L179 mil millones)¹¹, se pretende destinar 33.5% a salarios, y el 29.5% a pago de servicios de la deuda, que juntos ascienden a L110 mil millones. Este monto, nominalmente abarca la mayoría de los ingresos tributarios proyectados para el 2022 (L118 mil millones), y el pago de servicios de la deuda representa casi un tercio del presupuesto del Gobierno central.

Desde esta perspectiva, en términos tributarios, el peso real del sector público en la economía de Honduras recae en el Gobierno central. Por ello, es de alta preocupación el crecimiento acelerado del presupuesto del gobierno cuando su fuente de financiamiento parte de **impuestos regresivos y mayor endeudamiento**.

En segundo lugar, la estructura del Presupuesto 2022 devela la continuación de la visión del partido de gobierno, respecto a la política pública que ha venido desarrollando ya por tres periodos de gobierno consecutivos, con poco o nulo impacto en la reducción de la inequidad social del país.

11 Ver SEFIN, *Presupuesto de Ingresos Administración Central, Ejercicio Fiscal 2022* o “Presupuesto aprobado de ingresos” en <https://www.sefin.gob.hn/formulacion-y-aprobacion/>.

Según proyecciones de la SEFIN, la inversión pública sectorial 2022 será de L23,384.5 millones; **protección social** L4,553.7 (19.5%); carreteras L4,127.5 (17.7%); transporte y obras públicas L3,685.4 (15.8%); energía L3,533.3 (15.1%); desarrollo productivo y riego L2,230 (9.5%); **educación** L 1,607.9 (7.1%); agua y saneamiento L857.3 (3.7%); vivienda social L747.8 (3.2%); salud L692.2 (3%); modernización del Estado L 560.8 (2.4%); recursos forestal y ambiente L416.6 (1.8%); **seguridad ciudadana** L309 (1.3%).

Se debe recordar que en el sector de protección social están contenidos los programas y proyectos instrumentalizados por el partido de gobierno, el programa y plataforma Vida Mejor, que en gran parte opera a través del fideicomiso Fondo de Solidaridad y Protección Social para la Reducción de la Pobreza. Este fideicomiso, más otras asignaciones, junto con el fideicomiso para infraestructura vial y los préstamos a largo plazo para empresa públicas no financieras, incluyendo a la ENEE, ascendió al 8.1% del presupuesto 2021, y han representado fuentes potenciales de corrupción, dada su difícil fiscalización.

Otro aspecto relevante es la estructura tributaria regresiva, establecida en la recaudación proyectada para 2022, que manifiesta el patrón de los años anteriores. Los impuestos indirectos ascienden a L81,515.4 millones, o sea 68.7% del total de los ingresos tributarios. Según el ICEFI, en el último decenio, Honduras ha presentado el mayor nivel de regresividad tributaria en Centroamérica, 66% en promedio durante el período 2011-2019¹², y esta condición tributaria significa que en la población con menores ingresos (que de hecho es la mayoría), recae gran parte del financiamiento al gobierno.

La condición permanente de carga tributaria regresiva del país se complementa con lo que otras organizaciones independientes ha señalado un problema estructural en Honduras, en relación con la evasión del impuesto sobre la renta, la pérdida del ingreso tributario debido al contrabando y los efectos tributarios de los **flujos ilícitos de capital**¹³, sobre todo la facturación fraudulenta del comercio y, por otro lado, el comercio basado en técnicas de lavado de activos.

12 https://icefi.org/sites/default/files/icefi_-_honduras_-_ analisis_del_proyecto_de_presupuesto_para_2021.pdf

13 Ver Global Financial Integrity, *Trade-Related Illicit Financial Flows in 135 Developing Countries: 2008-2017*, marzo de 2020. <https://secureservercdn.net/50.62.198.97/34n.8bd.myftpupload.com/wp-content/uploads/2020/03/GFI-Trade-IFF-Report-2020-Final.pdf?time=1632936054>

b. El irresponsable uso del endeudamiento externo con fines electorales

En el marco de una política fiscal sustentada en impuestos regresivos y mayor endeudamiento externo, la cual no contribuye a la reducción de la estructural desigualdad y exclusión social, que es una de las mayores fracturas del país, es de resaltar como en este contexto electoral en los últimos 40 días se han suscrito más de USD 285 millones (es decir, 6,840 millones de lempiras) que responden a la política social asistencialista del gobierno actual y que inevitablemente, un porcentaje será utilizado con fines proselitistas, dirigida población socialmente vulnerable de zonas rurales y urbanas. Esto da lugar a una competencia desleal y desventajosa para el resto de fuerzas política, ya que se está haciendo uso de recursos públicos, pero lo más grave es el endeudamiento externo, el cual tendrá que ser pagado con las contribuciones de toda la ciudadanía, sin importar la fuerza política a la que pertenece.

Inevitablemente con estos recursos financieros frescos, el actual gobierno incrementará su labor proselitista, bajo la cobertura de asistencia social. Del 21 de agosto al 20 de diciembre, bajo esa denominación, hemos registrado las acciones siguientes:

- 225 emprendedores del Distrito Central, Cedros y Santa Lucía reciben capital semilla para sus negocios (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/225-emprendedores-del-distrito-central-cedros-y-santa-luc%C3%ADa-reciben-capital-semilla-para>)
- Emprendedores reciben capital semilla y equipo (<https://www.latribuna.hn/2021/08/26/emprendedores-reciben-capital-semilla-y-equipo/>)
- Pisos, techos y letrinas benefician a 127 familias (<https://www.latribuna.hn/2021/08/26/pisos-techos-y-letrinas-benefician-a-127-familias/>)
- Bonos y becas llevan esperanza a caficultores (<https://www.latribuna.hn/2021/08/27/bonos-y-becas-llevan-esperanza-a-caficultores/>)
- Emprendedores de El Paraíso reciben capital semilla para impulsar sus negocios
- (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/emprendedores-de-el-para%C3%ADso-reciben-capital-semilla-para-impulsar-sus-negocios>)
- Danlidenses se benefician con masiva ayuda social del Gobierno

- (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/danlidenses-se-benefician-con-masiva-ayuda-social-del-gobierno>)
- Emprendedores de la 3 de Mayo reciben capital semilla para mejorar sus negocios y generar empleo (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/emprendedores-de-la-3-de-mayo-reciben-capital-semilla-para-mejorar-sus-negocios-y-generar>)
- Más de 70.000 familias de Choluteca ahorrarán energía con nuevos focos led
- (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/m%C3%A1s-de-70000-familias-de-choluteca-ahorrar%C3%A1n-energ%C3%ADa-con-nuevos-focos-led>)
- Más de 1.300 pobladores de colonia Samaritana reciben ayuda social y para sus negocios (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/m%C3%A1s-de-1300-pobladores-de-colonia-samaritana-reciben-ayuda-social-y-para-sus-negocios>)
- Más de 251.000 pisos construidos a familias de escasos recursos (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/m%C3%A1s-de-251000-pisos-construidos-familias-de-escasos-recursos>)
- Más de 5.000 habitantes de Choloma reciben masiva ayuda de Vida Mejor
- (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/m%C3%A1s-de-5000-habitantes-de-choloma-reciben-masiva-ayuda-de-vida-mejor>)
- Entregan más de un millón de focos a 258,070 familias (<https://www.latribuna.hn/2021/09/09/entregan-mas-de-un-millon-de-focos-a-258070-familias/>)
- Casas, techos y útiles llenan de alegría a familias de Choloma (<https://www.latribuna.hn/2021/09/09/casas-techos-y-utiles-llenan-de-alegria-a-familias-de-choloma/>)
- Más de 28.600 casas entregadas a personas de escasos recursos (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/m%C3%A1s-de-28600-casas-entregadas-personas-de-escasos-recursos>)
- 8 beneficiados con casa en Nueva Arcadia (<https://www.latribuna.hn/2021/09/13/8-beneficiados-con-casa-en-nueva-arcadia/>)
- Abuelos “patepluma” ya tienen Centro de Cuidado Diurno (<https://www.latribuna.hn/2021/09/14/abuelos-patepluma-ya-tienen-centro-de-cuidado-diurno/>)
- 209 niños y jóvenes de Francisco Morazán reciben Becas Solidarias de Honduras 20/20 (<https://presidencia.gob.hn/press/blog-node/209-ni%C3%B1os-y-j%C3%B3venes-de-francisco-moraz%C3%A1n-reciben-becas-solidarias-de-honduras-2020>)

Cuadro 1: **Honduras: Préstamos internacionales en campaña electoral. Agosto y septiembre, 2021**

Fuente	Proyecto	Montos en millones	
		Dólares	Lempiras
BCIE	Reactivación Mipymes en la crisis COVID-19 y pos-COVID	75.0	1,800.0
BCIE	Programa Bono de Alivio a Familias Vulnerables	75.0	1,800.0
BID	Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus	45.0	1,080.0
BID	Emergencia en Respuesta a la Tormenta Tropical "Eta" y "Iota"	15.0	360.0
B:M	Respuesta a Emergencias Honduras COVID-19	75.0	1,800.0
	TOTAL	285.0	6,840

Fuente: reportes en medios de comunicación.

En un país con una democracia degradada, los recursos de la cooperación multilateral, en plena campaña electoral, se alejan de las prácticas internacionales para asegurar elecciones auténticas y justas. Entre esas prácticas mencionamos las siguientes¹⁴:

- Si se permite el uso de recursos del Estado, se debe proporcionar acceso a los contendientes sobre bases igualitarias.
- Cualquier ventaja de la que goce el candidato en el poder debe ser razonable, regulada y restringida al mínimo.
- Los reglamentos de financiación promueven la transparencia y exigen datos sobre las fuentes de financiación de la campaña y gastos detallados. Las restricciones a los gastos de campaña son razonables y permiten una campaña adecuada.
- Cuando existan, los fondos públicos para la campaña deben ser proporcionados sobre bases igualitarias, usando criterios justos, distribuidos de manera oportuna.

En definitiva, la relación entre préstamos internacionales y el financiamiento de las campañas política es otro vacío de la "Ley de financiamiento, transparencia y fiscalización a partidos políticos y candidatos".

14 UE. Manual de Observación de la Unión Europea. Febrero de 2008. Pág. 68.

A manera de recomendaciones

1. Si reconocemos que los préstamos internacionales son recursos públicos, regular lo que se aprueba en el año electoral es necesario para evitar su instrumentalización proselitista por el partido político que esté en el gobierno. Esto evitaría que la banca internacional, indirectamente, contribuya a financiar la campaña electoral del partido en el poder. Actualmente, esto se confirma en el peso de los préstamos internacionales en la estrategia Vida Mejor y el clientelismo y proselitismo que ejerce el Partido Nacional, con estos recursos.
2. En año electoral, también es importante establecer prohibiciones a las transferencias condicionadas y no condicionadas, financiadas a través de préstamos internacionales, que aumentan la deuda pública, y que si bien alivian la pobreza es parte de una política pública insostenible y aumenta las redes de clientelismo político.
3. Los dos puntos anteriores, deben servir para sustentar una nueva generación de reformas a la “Ley de financiamiento, transparencia y fiscalización a partidos políticos y candidatos”, debido a que existe una relación directa, en tiempos de campañas electorales, entre préstamos internacionales y el financiamiento a los candidatos y candidatas del partido que está en el gobierno.