



FACULTAD DE POSTGRADO

PROYECTO DE GRADUACION

**DETERMINACIÓN DEL IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA
CRISIS DE LA EMPRESA NACIONAL DE ENERGIA ELECTRICA (ENEE)**

SUSTENTADO POR:

MARVIN KEVIN PAVON PAVON

**PREVIA INVESTIDURA AL TITULO DE
MASTER EN NEGOCIOS INTERNACIONALES**

TEGUGIGALPA, M.D.C., FRANCISCO MORAZAN, HONDURAS

MAYO, 2013

**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA CENTROAMERICANA
UNITEC**

FACULTAD DE POSTGRADO

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTOR

LUIS ORLANDO ZELAYA MEDRANO

SECRETARIO GENERAL

JOSÉ LÉSTER LÓPEZ

VICERRECTOR ACADÉMICO

MARLON ANTONIO BREVÉ REYES

DECANO DE LA FACULTAD DE POSTGRADO

JEFFREY LANSDALE

**DETERMINACIÓN DEL IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA
CRISIS DE LA EMPRESA NACIONAL DE ENERGIA ELECTRICA (ENEE)**

**TRABAJO PRESENTADO EN CUMPLIMIENTO DE LOS
REQUISITOS EXIGIDOS PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MÁSTER EN
NEGOCIOS INTERNACIONALES**

**ASESOR METODOLÓGICO
JOSE EFRAIN DERAS**

**ASESOR TEMÁTICO
ELIZABETH RIVERA**

**MIEMBROS DE LA TERNA:
JEFFREY LANSDALE
ALEXANDER CABRERA
MANUEL GOMEZ**



FACULTAD DE POSTGRADO

DETERMINACIÓN DEL IMPACTO EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CRISIS DE LA EMPRESA NACIONAL DE ENERGIA ELECTRICA (ENEE)

AUTOR:

Marvin Kevin Pavón Pavón

RESUMEN

Debido a la relevancia que tiene el Sector de Energía Eléctrica para toda la economía, en el presente y para la perspectiva futura de crecimiento, se ha llevado a cabo este análisis, enfocando la problemática del referido sector en el deterioro de la posición financiera de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) como fuente de riesgo fiscal. Para abordar el tema se ha efectuado un estudio descriptivo con el cual se esperaba precisar las principales variables involucradas y trazar una línea que mostrara como se ha generado la crisis de la empresa y como ésta ha impactado en las finanzas públicas. La conclusión general de esta investigación es que la ENEE presenta problemas financieros estructurales que originan una continua intervención de la Administración Central mediante traslado de recursos cuyo efecto en el déficit fiscal se ha logrado neutralizar parcialmente; sin embargo, en la actualidad la posibilidad de continuar realizando estas operaciones es muy limitada lo que obliga a una rápida corrección del mencionado desbalance de la ENEE.

Palabras clave: Crisis financiera, riesgo fiscal, desbalance estructural, neutralizar, déficit fiscal.



DETERMINATION OF IMPACT ON PUBLIC FINANCE OF THE CRISIS OF NATIONAL ELECTRICITY COMPANY (ENEE)

ABSTRACT

Due to the relevance of the Electric Power Sector for the whole economy, the present and the future outlook for growth, has been carried out this analysis, focusing on the problems of that sector in the deterioration of the financial position of the National Electricity company (ENEE) as a source of fiscal risk. To address the issue has conducted a descriptive study which is expected to clarify the main variables involved and draw a line to show how the crisis has led to the company and how it has impacted on public finances. The overall conclusion of this research is that ENEE has structural financial problems that create a continuous intervention of the central government by transfer of resources whose effect on the fiscal deficit has been partially offset, however, at present the possibility of proceeding with these operations is very limited forcing rapid correction of that imbalance of ENEE.

Keywords: Financial crisis, fiscal risk, structural imbalance, neutralize, fiscal deficit

INDICE

CAPITULO 1 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION.....	1
1.1 INTRODUCCION.....	1
1.2 DEFINICION DEL PROBLEMA.....	2
1.3 OBJETIVOS	3
1.2.1 OBJETIVO GENERAL.....	3
1.2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS.....	3
CAPITULO 2 MARCO TEORICO	4
2.1 LA SITUACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL.....	4
2.2 PERSPECTIVAS PARA LA ECONOMIA DE HONDURAS	5
2.3 LA ENERGIA.....	6
2.4 ORGANIZACIÓN DEL SECTOR ELECTRICO	7
2.5 EL SECTOR ELECTRICO EN HONDURAS	9
2.6 LAS FINANZAS PÚBLICAS	15
2.7 MEDICION DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DE LA ENEE SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	20
CAPITULO 3 METODOLOGIA DE INVESTIGACION	21
CAPITULO 4 RESULTADOS Y ANALISIS.....	22
4.1 LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 1990 – 2012	22
4.2 EL SUB SECTOR ELÉCTRICO – ANTECEDENTES	27
4.3 LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ENEE.....	31
4.4 LAS FINANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LA ENEE.....	43
CAPITULO 5 CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFIA.....	53
Anexo No. 1 Gobierno Central – Variables Fiscales como porcentaje del PIB.	59

CAPITULO I PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION

1.1 INTRODUCCION

El presente documento representa un esfuerzo para determinar las causas de la crisis financiera de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) y su efecto en las finanzas de la Administración Central, en tanto el desequilibrio de dicha empresa deviene en una significativa fuente de riesgo fiscal.

El concepto de empresa pública, es en la actualidad, fuente interminable de debate en virtud de las tesis que sostienen que está ya no es una figura pertinente y que dada la relevancia de los servicios que suministran estas entidades es menester trasladar su operación al sector privado que se rige por criterios de eficiencia y rentabilidad utilizando la disciplina del mercado para guiar la toma de decisiones sobre asignación de recursos, todo lo cual parece cobrar sentido cuando se observa, en el caso de Honduras, la precaria situación financiera que secularmente presentan, unido a una baja calidad de los servicios.

Se espera que este trabajo contribuya a proporcionar datos que se sirvan de base para una comprensión más profunda de la problemática cuya complejidad es notable y es fuente inagotable de análisis.

En lo que compete a la estructura del documento, en el Capítulo I se presenta el planteamiento del problema, incluyendo su definición y objetivos tanto general como específicos, en el Capítulo II se muestra el marco teórico con los principales conceptos e información general que facilita la comprensión de la exposición de los siguientes acápite, en el Capítulo III se resume la metodología de la investigación.

El Capítulo IV contiene el análisis y resultados del trabajo en el cual se parte de una visión panorámica de las Finanzas Públicas para el período 1990 – 2012, luego los antecedentes del sub sector eléctrico y finalmente se establece el vínculo entre las

finanzas de la Administración Central y la empresa estatal para determinar como la crisis financiera de esta última representa un riesgo que puede tener un impacto significativo en el aumento del déficit fiscal. Finalmente en el Capítulo V se enuncian las conclusiones de la investigación.

1.2 DEFINICION DEL PROBLEMA

En su camino al desarrollo, Honduras enfrenta muchos retos y la evolución de los principales indicadores económicos y sociales genera incertidumbre. Como condición necesaria para lograr dicho proceso, el crecimiento económico aparece como tarea insoslayable y compleja que requiere cambios estructurales y aquellos que permitan establecer el contexto apropiado y la competitividad que facilite al país su incorporación exitosa a la dinámica económica regional y mundial.

Uno de los sectores fundamentales para alcanzar lo anterior, es el de energía, el cual debe ser capaz de satisfacer de forma eficiente y sostenible el incremento de la demanda que naturalmente acompaña estas transformaciones.

Los países, articulan de diferente manera sus sectores energéticos, utilizando modelos que implican la interacción del sector público y privado. En lo que respecta a Honduras, la entidad clave del Sector Energía es la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), la cual en los últimos años ha presentado un desempeño inadecuado que es motivo de preocupación ante la posibilidad de un déficit de energía, con el consecuente impacto negativo en términos de reducción de competitividad y contracción económica.

Unido a lo anterior, el permanente desequilibrio financiero de la ENEE ejerce cada vez más presión sobre las finanzas de la Administración Central, cuyas políticas para el Sector son ya de por sí objeto de severas críticas y dudas, todo lo que ha derivado en una significativa transferencia de recursos hacia la Empresa Estatal, bajo un esquema que se vuelve insostenible dada la precariedad de las finanzas públicas.

1.3 OBJETIVOS

1.2.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar la manera en que la crisis financiera de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) afecta a las finanzas públicas, identificando y explicando los factores que han originado el desbalance actual de dicha Empresa y porqué representa una fuente de riesgo fiscal.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Describir los principales eventos que han afectado a la ENEE en el período 1990 – 2012.
- Cuantificar y/o cualificar el impacto financiero de los desequilibrios de la ENEE en las finanzas públicas y sus implicaciones.
- Explicar porque la ENEE se ha convertido en una de las principales fuentes de riesgo fiscal.
- Señalar nuevas líneas para profundizar la investigación relativa a este tópico.

CAPITULO II MARCO TEORICO

2.1 LA SITUACION DE LA ECONOMIA MUNDIAL

Según el Fondo Monetario Internacional, la economía mundial sigue su proceso de recuperación después de la crisis que inició en 2008 en Estados Unidos y rápidamente se esparció por todo el mundo. Según estimaciones del Banco Mundial el PIB mundial creció 2.3% en el 2012 y se estima que para el 2013 se mantendrá esta tendencia por lo que se podría cerrar este año con un crecimiento del orden de 2.4%; no obstante, para los países de altos ingresos, especialmente de Europa, el crecimiento dependerá de los resultados de las medidas de corrección de los desequilibrios externos e internos. Para 2014 y 2015 dicha institución proyecta un crecimiento de la economía mundial de 3.1% y 3.3% respectivamente. (Departamento de Mercados Monetarios y de Capital. 2012)

En Estados Unidos la perspectiva de crecimiento para 2013 es de 2% y la prioridad será el manejo de su situación fiscal, el aumento del límite de endeudamiento público así como la definición de un Plan Fiscal que genere confianza y que incluya la reforma del sistema de pensiones y del sistema tributario.

América Latina pasó de un crecimiento de 4.3% en 2011 a 3% en el 2102 debido a la contracción en la demanda interna en las principales economías de la región. Para 2103 se espera un crecimiento de 3.8% y se mantienen los riesgos originados por la crisis de la zona euro y la desaceleración del crecimiento económico de Estados Unidos al entrar en vigor los recortes automáticos del gasto público y los incrementos de impuestos, de igual forma, resulta preocupante la posible desaceleración económica de China que afectaría la demanda mundial de materias primas y el riesgo de mayores restricciones para la obtención de financiamiento externo en virtud de los problemas fiscales que afectan a las economías de altos ingresos (Departamento del Hemisferio Occidental. 2012).

En el espectro positivo, la economía Latinoamericana se verá favorecida por la persistente tendencia al alza de los precios de las materias primas y los beneficios de las políticas económicas sólidas que la mayoría de los países han mantenido y han permitido limitar la contracción de la actividad económica y mantener bajo control la inflación. (Perspectivas Económicas para América Latina 2012. (2011))

Para la región Centroamericana (excluyendo Panamá) se prevé un crecimiento económico de aproximadamente 3.5% para 2013 – 2014 vinculado con la recuperación gradual de la economía norteamericana y los flujos de remesas provenientes de EEUU. Para estos países los riesgos están asociados al incremento de sus déficits en cuenta corriente (en promedio, se sitúan en 15% del PIB) ocasionados por los incrementos en los precios internacionales de los combustibles y los alimentos. De igual forma existen riesgos internos al observarse políticas fiscales expansivas y mayores niveles de endeudamiento por lo que será necesario tomar medidas adecuadas para fortalecer las finanzas públicas y en aquellos países que pueden hacer uso de la política monetaria es importante el manejo apropiado del tipo de cambio para hacer frente a las vulnerabilidades externas (Banco Mundial. (2012). Informe Anual).

2.2 PERSPECTIVAS PARA LA ECONOMIA DE HONDURAS

De acuerdo con estimaciones del Banco Central de Honduras (BCH), para 2013 se espera un crecimiento económico de 3 – 4% y una inflación de 6.0% (+/- 1pp), originado principalmente en los sectores de Comunicaciones, Intermediación Financiera, Agricultura, Industria Manufacturera, entre otros. Las remesas familiares podrían crecer 6.3% en 2013 (en el 2012 crecieron 5.3%) y la inversión extranjera directa se situaría en US\$1,160 millones (Programa Monetario 2102-2013).

En lo que respecta a la situación fiscal, para 2013 se presupuestó un déficit para la Administración Central de 3.5%; no obstante existen serios riesgos para lograr esta meta considerando que al cierre de 2012 el déficit alcanzó 6%, unido a un preocupante incremento de la deuda interna y externa, una desaceleración en la recaudación

tributaria, un proceso electoral en marcha, el incremento en los precios internacionales de los combustibles que incrementan el costo de la energía eléctrica, la posición precaria de las empresas públicas, etc.

El Gobierno de Honduras tendrá que hacer grandes esfuerzos para recuperar el espacio fiscal y detener el deterioro de la situación financiera. Actualmente se están considerando medidas como la eliminación de algunas exoneraciones fiscales, contención de gastos corrientes y la reciente colocación de bonos soberanos por un monto de US\$ 500.0 millones que pueden permitir una recomposición de la deuda pública bajo condiciones más favorables (Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión, Secretaría de Finanzas).

2.3 LA ENERGIA

Una de las principales preocupaciones a nivel mundial, tiene que ver con la creciente necesidad de fuentes de energía para sostener el crecimiento económico y los procesos de industrialización y urbanización que actualmente se observan, en especial, en las economías emergentes.

Según el Instituto Internacional de Energía (AIE) (Finanzas & Desarrollo, 2008), tan solo China e India representarán más del 40% del aumento en el uso de energía entre el 2005 – 2030, la mayoría de la cual será generada a partir de fuentes no renovables como ser: gas natural, carbón y petróleo, en el caso de este último la situación será más compleja en virtud de que la mayoría proviene de Medio Oriente a través de rutas cada vez más saturadas y una inestabilidad política que provoca una alta volatilidad en los precios de estos insumos, unido a ello, en la actualidad la tasa de utilización de los combustibles fósiles es 100,00 veces superior a su tasa de reposición.

En virtud de que en países como Honduras, la mayor parte de la energía eléctrica se genera utilizando combustibles fósiles, existe una alta vulnerabilidad debido a la tendencia reciente hacia el alza en los precios de las materias primas que obligan a

explorar nuevas fuentes de energía renovable, como ser hídricas, eólicas o biomasa; no obstante, estas fuentes no pueden en general, suplir toda la demanda de energía firme, por lo que la dependencia de la generación térmica, energía nuclear o con base en carbón es un hecho (Jiménez, L. F., Jiménez, J. P., & Kacef, O. 2008, septiembre)

2.4 ORGANIZACIÓN DEL SECTOR ELECTRICO

Existen diversas formas mediante las cuales se puede estructurar el Sector Eléctrico en los países, desde aquellos modelos en que el Estado controla todos los segmentos: generación, transmisión y distribución, hasta aquellos que se basan en la competencia y la participación privada, así como las variantes que comprenden una combinación de actividad estatal y privada. (Millán, Jaime. 2006)

Hasta los años cincuenta del siglo recién pasado, el servicio de electricidad era proporcionado en América Latina principalmente por empresas privadas, pero a partir de entonces comienza el proceso de nacionalización en virtud de la incapacidad de este modelo de llevar adelante la expansión del servicio a todas las regiones, en especial las más pobres, pues estaba basado en conceptos de organización comercial, recuperación de la inversión vía tarifas y la búsqueda de la eficiencia económica y operativa.

En los años setenta los Estados en la región Latinoamericana realizaron esfuerzos importantes en materia de expansión de cobertura, apoyados por los Organismos Financieros Internacionales se produjo un flujo de crédito hacia el sector electricidad que permitió duplicar la cobertura cada 6 años.

A partir de la década de los ochenta entra en boga de nuevo en la región el esquema que se basa en la competencia y la participación privada debido a que el manejo estatal del sector resultó en ineficiencia, tarifas desfasadas, corrupción y un incremento sostenido de las pérdidas de energía; no obstante, la falta de un marco regulatorio adecuado y la necesidad de mantener un suministro constante de energía originó que muchas empresas privadas impusieran condiciones gravosas para generar energía.

Según Bravo Oliva, J. (2003), en lo que respecta al rol del Estado en el Sector Eléctrico, puede asumir las funciones siguientes:

- Regulador de los precios en el mercado eléctrico.
- Fiscalizador técnico – ambiental y económico – comercial.
- Ente normativo que incluye la planificación indicativa, las normas de acceso y el mecanismo de arbitraje.
- Diseño de políticas, electrificación rural y desarrollo energético.

Algunas de las variables principales del Sector Eléctrico a las que se hará referencia ampliamente en este documento son:

Pérdidas de energía:

Las pérdidas de energía pueden ser técnicas cuando se originan en la transmisión de energía de la fuente de generación hasta los puntos de distribución y las pérdidas no técnicas son ocasionadas por hurto y conexiones ilegales.

El estándar internacional establece que estas pérdidas, combinadas, no deben exceder del 15% pues de lo contrario el impacto financiero puede ser tan grande que rápidamente se reflejará en un deterioro del balance operativo de las empresas de energía y de sus flujos de caja.

Los Subsidios a la energía

Las políticas tarifarias seguidas por la mayor parte de los países de Latinoamérica conllevan la presencia de subsidios a la energía que pueden clasificarse en dos tipos:

Los subsidios directos: se aplican a los segmentos de usuarios más pobres que generalmente son seleccionados con base en criterios socioeconómicos y niveles de consumo, como una forma de ayudarles a cubrir los costos del servicio. Estos subsidios son financiados y administrados por el gobierno.

Los subsidios directos tienen la ventaja de que son más transparentes y causan menos distorsiones; sin embargo, la definición de los criterios de selección de los beneficiarios y el costo de controlar y aplicar apropiadamente el subsidio puede ser grande.

Los subsidios cruzados: los cuales surgen cuando un segmento de consumidores pagan unos porcentajes superiores a los costos relacionados con el suministro del servicio, en tanto que otros segmentos pagan por debajo de este costo. La determinación de estos segmentos se puede realizar ya sea con base en las características socioeconómicas de los consumidores o con base en los niveles de consumo, siendo posible una combinación de ambos criterios (Yepes, G. 2003).

Tanto los subsidios directos como cruzados tienen como objetivo garantizar el servicio de energía eléctrica a los sectores más pobres y al diseñarlos es importante asegurar que no afectarán la posición financiera de la empresa que suministra la energía y que serán financieramente sostenibles, de igual forma, es necesario seleccionar con cuidado la población que recibirá estos beneficios de tal manera que los recursos lleguen a quienes realmente lo necesitan.

2.5 EL SECTOR ELECTRICO EN HONDURAS

El 20 de febrero de 1957, la Junta Militar de Gobierno crea la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE) como el organismo responsable del estudio, operación y administración de todo proyecto de electrificación del Estado relacionado con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, antes de la creación de la ENEE el sector de energía eléctrica estuvo a cargo de las municipalidades a través de unidades de generación aislada (Ley Constitutiva de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica ENEE. , Pub. L. No. Decreto No. 48 (1957).

La ENEE operó en sus inicios en la ciudad de Tegucigalpa y en la actualidad su Sistema Interconectado Nacional (SIN) abarca las principales regiones de Honduras,

desde el Litoral Atlántico al Pacífico, el objetivo era alcanzar una cobertura nacional del servicio y un uso racional de los recursos naturales del país.

Además del SIN ya descrito que se encuentra interconectado con Nicaragua, Costa Rica y Panamá, también existen los llamados *sistemas aislados* que funcionan de forma independiente y cubren la demanda de las localidades donde se encuentran, como ser Amapala e Islas de la Bahía.

El 15 de junio de 1980 se emprendió la construcción del mayor proyecto de inversión en el sector: la Represa Hidroeléctrica Francisco Morazán (El Cajón), que fue inaugurada en 1985, a un costo inicial de US\$ 700 millones, con una capacidad instalada en la primera etapa de 300 Megavatios e igual magnitud para la segunda etapa aun no realizada.

A pesar de los beneficios que esta obra generó para el país, no solo en lo que respecta a la producción de energía sino también el control de inundaciones en el Valle de Sula y un mayor aprovechamiento de la irrigación, la obra constituyó una enorme carga para la economía en virtud de la magnitud de la deuda contraída para su realización la cual contaba con el aval del gobierno y explica en mayor medida las serias dificultades que enfrentó el país en 1989 para honrar los pagos de la deuda externa y que hizo impostergable la aplicación de un Programa de Ajuste Estructural de la economía a partir del siguiente año (1990) bajo el auspicio del Fondo Monetario Internacional (FMI) como condición para la reestructuración de la deuda externa.

El evento anterior demostró que la elevada inversión requerida para la expansión del servicio de energía puede originar un pasivo contingente de grandes dimensiones para la Administración Pública Central y ejercer una significativa presión sobre sus finanzas, de ahí que después se recurrió a mecanismos en los que el segmento de generación incluyó la participación privada.

A partir de 1994 el crecimiento de la demanda de energía superó la capacidad de la ENEE para satisfacerla por lo que se vio en la necesidad de comprar energía a empresas privadas: ELCOSA, Luz y Fuerza de San Lorenzo (LUFUSSA) y la Empresa de Mantenimiento, Construcción y Electricidad (EMCE). En este mismo año el Congreso Nacional aprobó la Ley Marco del Sub sector Eléctrico.

El Gobierno hondureño controla la mayor parte de la generación hidroeléctrica lo cual le permite mantener cierto control sobre el mercado. Asimismo, al igual que otros países de la región la ENEE ha recurrido a la modalidad de “*construcción – operación – transferencia*” (BOT, Building, Operating and transfer) para financiar los planes de expansión y evitar el racionamiento del servicio.

La modalidad BOT fue acompañada de unas tasas de rendimiento sobre la inversión muy altas para las empresas privadas y condiciones muy gravosas en los contratos de compra de energía que a su vez implicaron un fuerte impacto negativo en las finanzas de la ENEE, además de la falta de transparencia en las adquisiciones de dichos acuerdos.

El Sistema Eléctrico es el conjunto de instalaciones de centrales eléctricas generadoras, líneas de transporte, subestaciones eléctricas y líneas de distribución, interconectadas entre sí, que permite generar, transportar y distribuir energía eléctrica. (Palma, R., Jiménez Estévez, G., & Alarcón Arias, I. 2009).

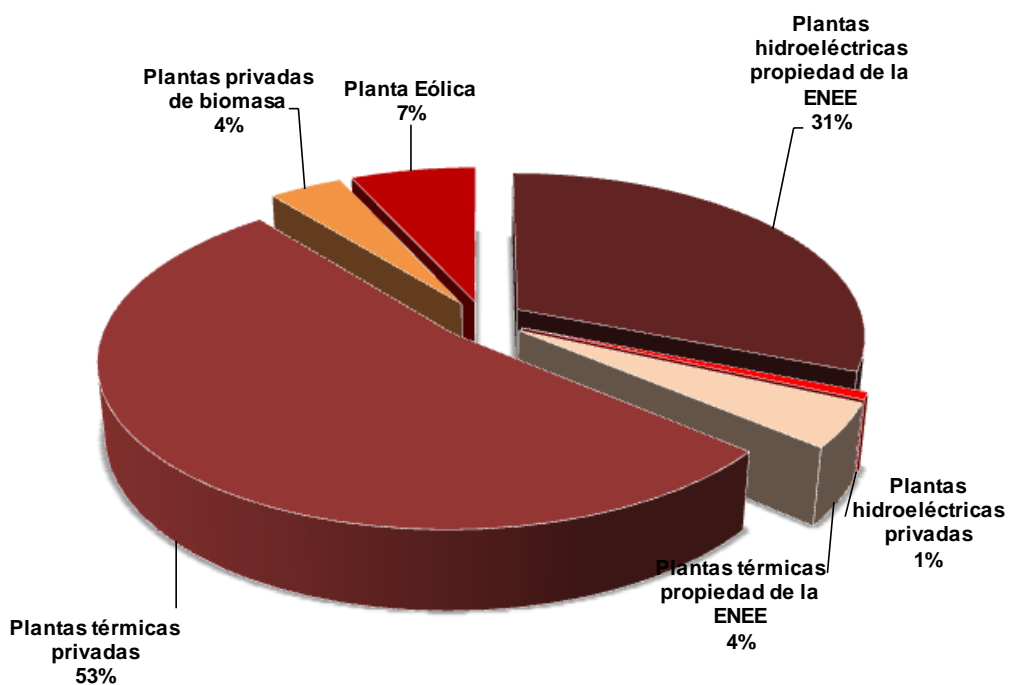
Oferta de Energía Eléctrica en Honduras

El Sistema Eléctrico hondureño tiene una capacidad instalada de 1,494.2 Megavatios, distribuido de la siguiente manera:

Tabla 1. Capacidad instalada del sistema eléctrico de Honduras a diciembre de 2012

Fuente	Capacidad Instalada (Megavatios)	Porcentaje de participación
Plantas hidroeléctricas propiedad de la ENEE	464.4	31.1%
Plantas hidroeléctricas privadas	10.5	0.7%
Plantas térmicas propiedad de la ENEE	64.6	4.3%
Plantas térmicas privadas	792.9	53%
Plantas privadas de biomasa	59.8	4.0%
Planta Eólica	102.0	6.8%
TOTAL	1,494.2	100%

Fuente: Empresa Nacional de Energía Eléctrica - ENEE



Fuente: Empresa Nacional de Energía Eléctrica - ENEE

Figura 1. Capacidad instalada del sistema eléctrico de Honduras, diciembre 2012

Tabla 2. Fuentes de energía eléctrica propiedad de la ENEE al cierre del año 2012

Fuente	Capacidad Instalada (Megavatios)
Plantas Hidroeléctricas	464.4
Francisco Morazan	300
Río Lindo	80
Cañaveral	29
El Nispero	22.5
Santa María del Real	1.2
El Coyolar	1.7
Nacaome	30
Térmicas	64.6
Santa Fé	5
EMCE I	26.6
La Puerta Hitachi	18
La Puerta General Electric	15

Tabla 3. Fuentes de energía eléctrica de propiedad privada al cierre del año 2012

Fuente	Capacidad Instalada (Megavatios)
Plantas Hidroeléctricas	22.1
Zacapa	0.8
La Nieve	0.5
La Esperanza	12.8
Babilonia	3
Río Blanco	5
Térmicas	476.9
ELCOSA	80
EMCE II	55
LUFUSSA I	39.5
ENERSA	220
Arrendamientos privados	82.4
Plantas Biomasa	59.8
La Grecia	12
CAHSA	25.8
AYSA	8
Tres Valles	7.8
Azulosa	4
EDA	1.2
Empacadora del Atlántico Lean	0.5
Empacadora del Atlántico Agúan	0.5
Plantas Eólicas	102
Mesoamérica Energy	102

Fuente: Empresa Nacional de Energía Eléctrica - ENEE

La energía hidroeléctrica: es una forma de energía renovable, generada a través de la fuerza del agua, que mediante máquinas (turbinas) se transforma inicialmente en energía mecánica y luego con un generador en energía eléctrica. Aunque la construcción de las plantas hidroeléctricas requiere grandes capitales tienen los costos de operación más bajos con relación a otras formas de generación de energía.

La energía térmica: es una forma de energía calorífica que se genera a partir de un combustible sólido, líquido, gaseoso o fisión nuclear que se convierte en energía mecánica y luego en energía eléctrica.

La energía generada mediante biomasa: esta energía se produce a partir de los desechos de madera de la industria, el manejo forestal y el bagazo de los ingenios azucareros, quienes frecuentemente aprovechan este material para la autogeneración de electricidad. (Boulet, E., Monter Flores, E., Ordoñez, J., Espinasa, R., & Tagwerker, C. 2009).

Marco Legal del Sub Sector Eléctrico

El fundamento legal bajo el cual está estructurado el Sub Sector Eléctrico, tiene como base lo establecido en la Ley Marco del Sub sector Eléctrico (Decreto No.158-94) y sus Modificaciones contenidas en el Decreto 89-90 del 27 de abril de 1998. En esta Ley se definen los términos que serán utilizados en la operación del Sub Sector, el mecanismo de regulación y todo lo relativo a los procesos básicos de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, el Sistema Interconectado Nacional, las relaciones usuario – ENEE, el régimen tarifario, fiscal e impositivo, la conservación del medio ambiente, entre otras disposiciones.

La elaboración de las políticas del Sub Sector es efectuada por el Gabinete Energético y la Secretaría de Recursos Naturales, la Comisión Nacional de Energía es el ente encargado de aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas y reglamentos que rigen el funcionamiento del Sector, establece las fórmulas para la actualización y cálculo de las tarifas y las fórmulas de ajuste automático.

Esta Ley también creó el Fondo Social de Desarrollo Eléctrico (FOSODE) que está a cargo de la ENEE y tiene por objetivo la implementación de proyectos de electrificación de carácter social.

2.6 LAS FINANZAS PÚBLICAS

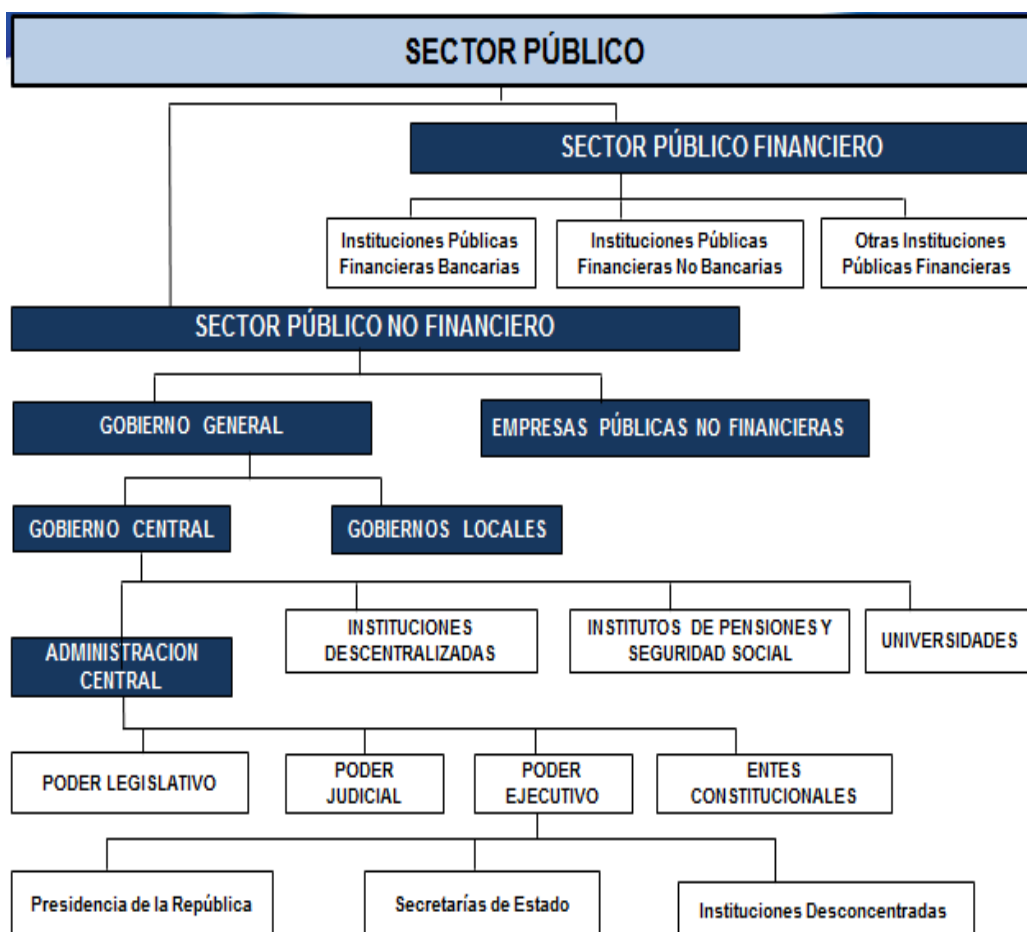
Las Finanzas Públicas se definen como la ciencia y la técnica que estudia la forma como el Sector Público obtiene los recursos para ser aplicados en el cumplimiento de sus funciones y lograr objetivos en beneficio de la sociedad, así como su efecto en la economía (Ibarra Mares, A. 2009)

La medición del impacto que tiene el resultado financiero de la ENEE sobre las finanzas públicas requiere que se precisen algunos conceptos importantes como ser la clasificación institucional del Sector Público; es decir, la manera como se agrupan las entidades públicas y forman diferentes niveles de gobierno relevantes para el análisis.

Clasificación Institucional del Sector Público

El Sector Público hondureño está formado por un conjunto de entidades que tienen objetivos similares y son, en general, de dos tipos: unidades de gobierno y empresas públicas, agrupadas en una serie de niveles que son determinados por cada país y en el caso de Honduras se describen en el diagrama No. 1.

Las entidades de gobierno se caracterizan porque su función es asumir la responsabilidad en la provisión de bienes y servicios a la comunidad en términos no de mercado, para satisfacer necesidades colectivas o individuales y su financiamiento proviene principalmente de los impuestos y otros gravámenes obligatorios.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la SEFIN

Figura 2. Conformación del Sector Público en Honduras

Por su parte, las Empresas Públicas no forman parte del Gobierno, constituyen unidades que realizan actividades comerciales en términos de mercado, siendo el factor que las distingue de las empresas privadas: el control, mismo que reside en el gobierno y se puede efectuar mediante varios mecanismos que van desde la designación de los gerentes hasta el diseño de sus políticas generales; sin embargo, cabe hacer notar que las Empresas Públicas no deberían diferir en cuanto a su gestión de las empresas comerciales. (Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001)

Existe una interacción entre el Gobierno y las empresas que controla y en el caso de la ENEE esa relación se ve reflejada a nivel financiero en los siguientes elementos:

- El pago del subsidio a los consumidores de energía menores a 150 kilowatts/hora; es decir, todos los abonados de la ENEE que consumen hasta ese nivel de energía no pagan, el Gobierno lo hace por ellos. Este subsidio ha sufrido una serie de modificaciones como se mencionará más adelante en este documento.
- El pago del servicio de energía eléctrica que utilizan las entidades de gobierno. Todas las entidades públicas utilizan el servicio de energía eléctrica y deben efectuar los correspondientes pagos a la empresa.
- Además de los conceptos mencionados se han observado una serie de transferencias, tanto corrientes como de capital, que la Administración Central ha realizado a esta Empresa, representando un incremento en el déficit fiscal del Gobierno, pues aunque algunos de estos montos se consideran como una concesión de préstamos, en realidad se trata de ayuda que probablemente no podrá ser recuperada, unido a ello, estos recursos no aparecen reflejados en la programación financiera del Gobierno y no se puede saber a ciencia cierta la cantidad que se requerirá en cada ejercicio fiscal.

La gestión de las finanzas públicas se realiza de acuerdo con la Política Fiscal previamente definida por el gobierno, entendiendo por esta las decisiones del gobierno sobre el presupuesto estatal, la magnitud y la composición del gasto público y de los ingresos. Como es bien sabido la Política Fiscal representa uno de los instrumentos más poderosos del gobierno para influir en toda la economía (Rudiger, D., Fischer, Stanley, & Startz, Richard. 2002).

Es necesario establecer los principales conceptos que se emplean para la medición y análisis de las finanzas públicas a partir de la metodología internacionalmente

aceptada, definida por el Fondo Monetario Internacional (Croce, E., Da Costa, M., & Juan Ramón, V. H. 2002) y (Manual de Estadística de Finanzas Públicas 1986).

Ingreso Fiscal y Entradas: el ingreso fiscal comprende todos aquellos recursos que no dan lugar a una obligación de reembolso como ser los impuestos. Las entradas incluyen los préstamos al Sector Público que no representan ingreso fiscal porque dichos créditos deben reembolsarse. Por lo anterior se deduce que todo ingreso fiscal es una entrada pero no toda entrada es un ingreso fiscal.

Los ingresos fiscales pueden ser corrientes, cuando provienen de la tributación u otras tasas y derechos obligatorios que el gobierno impone sobre los agentes económicos o de capital cuando provienen de la disposición de activos fijos, existencias de materiales, terrenos u otros activos intangibles.

Gasto Fiscal y Pagos: de igual forma, no todo pago constituye un gasto fiscal, este se define como un pago no recuperable del gobierno, con contraprestación o sin ella, para fines corrientes o de capital. En tal sentido, la amortización de préstamos es un pago pero no un gasto fiscal porque se origina en una obligación asumida al obtener el crédito.

Los gastos fiscales pueden ser corrientes que son aquellos pagos con contraprestación o sin ella que no tienen como fin la producción o adquisición de activos de capital o el aumento del capital financiero de los receptores en cuyo caso se llaman gastos de capital.

La Concesión de Préstamos: corresponde a los préstamos que el gobierno realiza por fines de política pública y no de administración de liquidez, por ello se les da un tratamiento igual al de los gastos fiscales y se consideran en el cálculo del superávit/déficit global.

El Superávit o Déficit Fiscal: a partir de lo anterior, es claro que al contabilizar todas las operaciones del Sector Público estas estarán en equilibrio, es decir, las entradas totales serán iguales a los pagos; no obstante, para el análisis de finanzas públicas y de política económica la atención se centra más bien en la diferencia entre el ingreso fiscal y donaciones y el gasto fiscal (incluyendo la concesión neta de préstamos), de donde pueden obtenerse tres resultados: un superávit (ingreso mayor al gasto), un déficit fiscal (ingreso menor al gasto) o un balance equilibrado (ingreso igual al gasto).

El Financiamiento: es igual al monto del superávit / déficit fiscal y representa las variaciones en las obligaciones del gobierno y sus tenencias de liquidez que permiten cubrir la diferencia entre sus ingresos o gastos. El financiamiento puede ser interno o externo de acuerdo con la residencia del agente que proporciona los recursos.

Existen diferentes formas de medir el desequilibrio fiscal además del superávit / déficit ya mencionado, como ser:

El ahorro en cuenta corriente que consiste en el ingreso corriente menos el gasto corriente y permite determinar la capacidad del gobierno para cubrir sus gastos de operación a partir de sus ingresos regulares.

El superávit / déficit primario es una medida de los efectos de la política pública discrecional durante el ejercicio presente que se obtiene excluyendo el pago de intereses de la medida convencional de déficit.

El déficit fiscal ajustado cíclicamente permite separar las operaciones fiscales discretionales de aquellas que se originan en eventos exógenos en respuesta a las fluctuaciones cíclicas de la economía.

2.7 MEDICION DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO DE LA ENEE SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

La Política Fiscal, como ya se mencionó, es el marco dentro del cual se gestionan las finanzas públicas, por lo que es fundamental garantizar la sostenibilidad de dicha Política a efecto de que las operaciones del gobierno no se conviertan en una fuente de desequilibrio macroeconómico y éste pueda cumplir con sus funciones en beneficio de la sociedad, por ello es necesario identificar y analizar con precisión todos aquellos elementos que pueden poner en riesgo dicha sostenibilidad.

Es claro que en virtud del papel clave que realiza la ENEE para el funcionamiento de la economía y al ser ésta una empresa de propiedad estatal, la Administración Central debe intervenir cuando sea necesario para evitar su colapso, esto significa que cualquier desequilibrio financiero que ponga en riesgo su operación es asumido por el Gobierno.

Debido a lo anterior, se considera que el desequilibrio financiero de la ENEE constituye un riesgo fiscal, entendiendo por este, cualquier evento contingente que puede afectar el balance de la Administración Central, ya sea por la no percepción de un ingreso o por la erogación no programada de un gasto.

Es relevante conocer las razones por las cuales la ENEE no es capaz de ser una empresa autosuficiente que suministre energía eléctrica de forma eficiente, al menor costo y garantizando la oferta del servicio en el largo plazo, pues como ya se estableció, mientras esto no se logre continuará afectando negativamente a las finanzas del gobierno y a la competitividad del país.

CAPITULO III METODOLOGIA DE INVESTIGACION

La investigación se plantea con un alcance exploratorio sobre el fenómeno: la crisis de la ENEE y su impacto sobre las finanzas públicas, buscando precisar los canales que explican dicho impacto y que determinan el riesgo fiscal para el Gobierno; así mismo, este documento pretende ser la primera parte de otro estudio más profundo sobre el tema, por ello, es importante establecer líneas relevantes para profundizar en el conocimiento sobre el tópico.

Se ha recopilado información de fuentes secundarias y primarias, incluyendo series históricas de variables financieras y técnicas, transferencias del Gobierno implícitas y explícitas, etc., estudios sectoriales del Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo Monetario Internacional sobre el Sector Energía en Latinoamérica y estudios específicos del caso hondureño.

Se recurrió a la estadística descriptiva aplicada a las series de ingresos, gastos, y balances, tanto globales como operativos, la capacidad instalada de generación, la matriz energética, la evolución de las pérdidas de energía y otras variables que surgieron durante el estudio, de igual manera se ha efectuado un análisis gráfico para identificar los puntos de inflexión en las variables bajo estudio.

Para la medición del impacto del desbalance financiero de la ENEE sobre las variables fiscales se han identificado los montos de recursos trasladados a la Empresa y se han dimensionado con respecto al déficit fiscal de la Administración Central.

Se efectuaron entrevistas y consultas a expertos de la Secretaría de Finanzas y de la ENEE, en virtud de la complejidad de la información involucrada. Finalmente, se llevó a cabo el análisis de los resultados, la integración y elaboración del documento.

CAPITULO IV RESULTADOS Y ANALISIS

4.1 LA EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 1990 – 2012

Desde 1990, año en que comenzó el ajuste estructural de la economía hondureña, el esfuerzo por controlar el déficit fiscal ha sido arduo, desde entonces se han observado avances y retrocesos, pero lo que ha prevalecido es la fragilidad del equilibrio fiscal ya que a pesar de la evolución positiva de la recaudación tributaria en la mayor parte del período 1990 – 2012, han persistido las rigideces que impiden la reducción del gasto público (ver anexo No.1). Lo que ha caracterizado la tendencia de las variables fiscales en el período es:

4.1.1 Ajustes Fiscales

La aplicación regular de reformas tributarias y medidas de reducción del gasto, al menos 8 desde 1990 hasta la fecha, que han incluido modificaciones del sistema tributario y medidas de contención del gasto público. Después de cada reforma fiscal los ingresos tributarios han aumentado; sin embargo, en lo que respecta a los gastos el impacto ha sido más débil, debido a que cada reforma ha estado acompañada de compensaciones sociales que han limitado la reducción del déficit, pese a ello, puede observarse que cada ajuste ha generado un rendimiento favorable para las finanzas públicas.

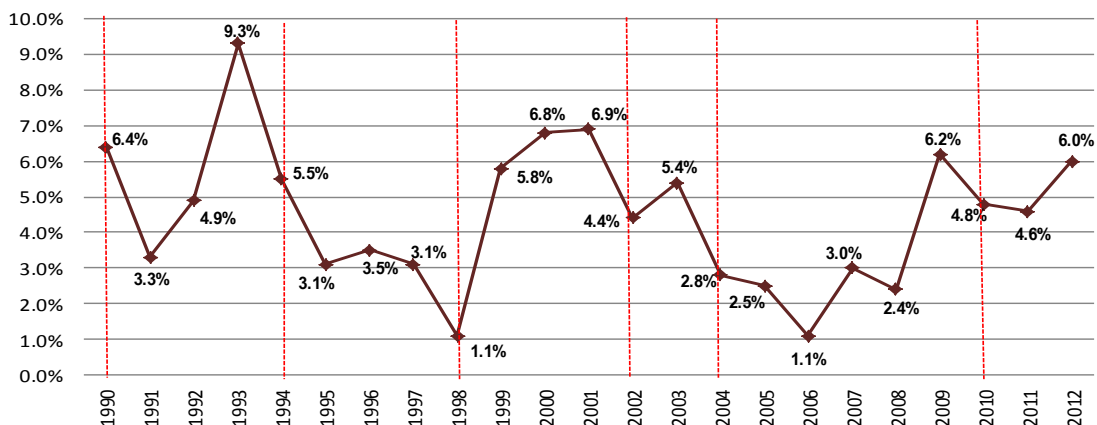


Figura 2. Déficit fiscal del Gobierno Central como porcentaje del PIB

Explicación: Las barras rojas indican los años en que se han efectuado ajustes fiscales.

Estas medidas de ajuste han buscado también reducir la defraudación fiscal, la evasión, incrementar la base tributaria, simplificar los procesos de pago de impuestos, etc. para conservar el nivel de la carga tributaria, que se ha mantenido en un nivel promedio anual de 15% en el período considerado.

4.1.2 Condonación de la Deuda Externa

Un punto importante al abordar la evolución de las finanzas públicas es el relativo a la condonación de la deuda externa, en tal sentido, el servicio de la deuda externa hasta 1999 representaba, en promedio, una erogación anual equivalente al 2.2% del PIB y el 13% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. En 1998 el efecto causado por el paso del huracán Mitch en Honduras marcó un punto de inflexión en diversos aspectos, entre los cuales está la política de alivio de deuda que ya se venía manejando desde inicios de esta década.

El referido fenómeno climatológico dejó millones de dólares en pérdidas, un elevado porcentaje de infraestructura pública y privada dañada total o parcialmente, sobre todo la vinculada con los canales de comercialización interna y sectores productivos de exportación, gran cantidad de empresas arruinadas, etc. por todo esto, era claro que la cantidad de recursos necesarios para iniciar el proceso de reconstrucción sería abrumadora y el impacto sobre las finanzas públicas insostenible.

El Gobierno se apresuró a buscar el apoyo de la comunidad internacional, la que respondió de manera extraordinaria permitiendo hacer frente tanto a la crisis inmediata como a mediano plazo la recuperación de la infraestructura básica, como prueba de ello el PIB real pasó de -1.9% en 1999 a 5.7% en el año 2000, según puede apreciarse en la figura 3.

De igual forma, el Gobierno aprovechó la situación para reforzar la política de alivio de deuda externa que se había iniciado desde los noventa en el marco de las negociaciones con los acreedores bilaterales a través del Club de París y se

solicitó al FMI y al Banco Mundial (BM) la inclusión del país en la “Iniciativa de Alivio de Deuda para Países Pobres Altamente Endeudados” (HIPC, por sus siglas en inglés).

Honduras fue declarada elegible en diciembre de 1999, para julio de 2000 se llegó al punto de decisión¹ y se alcanzó el punto de culminación en marzo de 2005, lo que permitió la liberación de una importante masa de recursos que debían ser destinados a la mitigación de la pobreza, en el marco de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP).

Es necesario aclarar que la condonación de la deuda externa no representó una entrada de recursos nuevos sino una reasignación de los mismos que en lugar de ser reembolsados a los acreedores se debían destinar a los proyectos sociales, de ahí que, uno de los beneficios más importantes de este proceso fue el alivio de las presiones sobre la balanza de pagos que provenían de los requerimientos de divisas para pago del servicio de deuda.

4.1.3 El Endeudamiento Público

El financiamiento del déficit fiscal neto del Gobierno Central en el período ha sido cubierto en su mayoría con fuentes externas, las que han representado alrededor de 70%, en promedio; sin embargo, a partir de 2009 y como resultado de la crisis política las fuentes externas de financiamiento se restringieron y se recurrió a financiamiento interno.

Este comportamiento debido a la coyuntura mencionada vino a dar un giro a la política de endeudamiento que había seguido el gobierno en la cual se privilegiaba a las fuentes externas, debido a los problemas que pueden generar

¹ Para alcanzar el punto de decisión era necesario implementar un programa de políticas continuo por tres años. Según el procedimiento establecido para la iniciativa HIPC, el alivio de deuda no se realizaba en una sola operación, sino que se asignaba como proporción del servicio de deuda anual a lo largo del período establecido, dependiendo del acreedor.

las fuentes internas, de ahí que, la utilización del crédito interno para financiar el déficit se mantuvo limitada en gran parte del período 1990 – 2009, como muestra de ello en el año 1996 se modificó la Ley del BCH para restringir el acceso del gobierno al financiamiento automático de sus desequilibrios presupuestales cuando el déficit se monetizaba, es decir, se financiaba mediante la compra de títulos gubernamentales por el BCH con dinero de alta potencia que aumentaba la base monetaria y producía presiones inflacionarias.

4.1.4 Las Empresas del Estado

Desde inicios de la década de los noventa el Gobierno Central recibió transferencias por parte de las empresas públicas² en especie, equivalentes a los montos de los servicios utilizados y a partir de 1998 se solicitó que dichas transferencias se efectuaran en efectivo, convirtiéndose en una fuente de financiamiento del déficit fiscal, particularmente los recursos recibidos de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) que entre 1998 y el 2012 ha transferido cerca de L9,780 millones y la Empresa Nacional Portuaria (ENP) que ha transferido L1,950.7 millones en igual período. Por su parte, la ENEE también ha transferido recursos a la Administración Central como se explicará más adelante.

En el caso de HONDUTEL existía la expectativa de capitalizarla a través de un socio privado y por ello se consideró que en lugar de destinar sus excedentes a la inversión se transfirieran al gobierno, esto como parte de una estrategia orientada a aumentar la competitividad de la empresa, como característica básica para permanecer en un mercado dinámico como el de telecomunicaciones, a la fecha no se ha logrado concretar la operación anterior, entre tanto, la posición financiera de HONDUTEL se deterioró y el gobierno ya no

² En virtud de precepto constitucional, se considera que los ingresos provenientes de las empresas públicas forman parte de los recursos financieros del Estado. (Constitución de la República, Capítulo VI, Artículo No. 361).

puede recurrir a sus excedentes, en los últimos años son negativos, como fuente de financiamiento.

4.1.5 Participación de los Organismos Internacionales

Además de los puntos descritos, otro aspecto que ha estado presente en la gestión de las finanzas públicas es la participación explícita o implícita de los Organismos Financieros Internacionales, en especial el FMI, en el diseño y ejecución de los Programas Económicos que han venido aplicando los gobiernos durante las dos últimas décadas.

A pesar de las críticas en algunos sectores sociales que alegan una continua interferencia en la formulación de la Política Económica, el hecho de condicionar el apoyo financiero que otorgan al país al logro de metas en materia económica y fiscal, así como el seguimiento de las medidas necesarias, ha obligado a los gobernantes a tomar decisiones más objetivas acerca de la utilización de los recursos del Estado y ha reducido el riesgo de acciones demagógicas o populistas que pondrían en precario la estabilidad de la economía nacional.

Contar con el aval de los Organismos Internacionales, en lo que respecta a la Política Económica, puede resultar beneficioso para una incursión exitosa en los mercados internacionales de capital pues es una señal de que el gobierno está tomando medidas apropiadas que no afectarán los equilibrios macroeconómicos y que harán sostenible los pagos de las obligaciones contraídas.

4.1.6 Las Contingencias

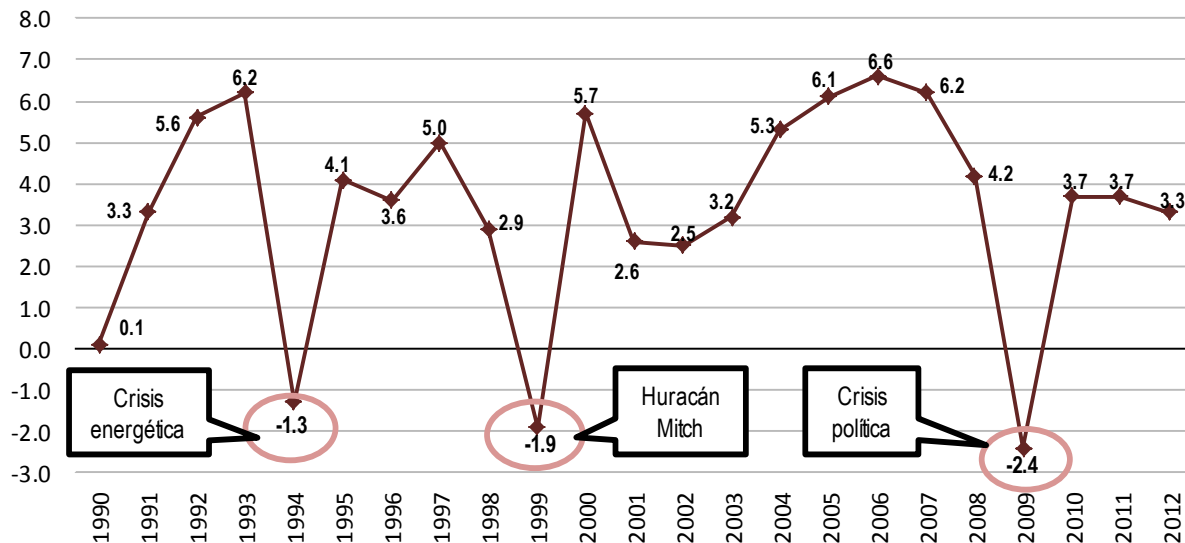
Otro elemento que ha estado presente en la gestión de las finanzas públicas es el surgimiento de contingencias que han conducido a la expansión del gasto, estas contingencias han tenido su origen en fenómenos naturales como ser: tormentas tropicales, huracanes, terremotos, etc. y en los desequilibrios

financieros de algunas instituciones públicas, siendo una de las principales, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).

La atención de las contingencias resulta sumamente complicada para el gobierno, dada la escasez de recursos financieros y los montos elevados que frecuentemente implican, en particular, cuando el problema se origina en el mal manejo de una empresa pública que debería, a través de una política y gestión corporativa moderna, proporcionar servicios de forma eficiente y con recuperación mínima de costos.

4.2 EL SUB SECTOR ELÉCTRICO – ANTECEDENTES

En 1990, el Gobierno de Honduras inició un proceso de ajuste estructural de la economía, como condición indispensable para la restructuración de la deuda externa y la obtención del apoyo de los Organismos Financieros Internacionales. Durante los primeros cuatro años la economía se estaba expandiendo, reflejando una respuesta favorable a las medidas; sin embargo, en 1994 la crisis energética interrumpe este comportamiento y se tiene como resultado una brusca caída en la producción.



Fuente: Elaboración propia con base en información del BCH

Figura 3. Honduras, crecimiento del PIB real, período 1990 – 2012

Este episodio, puso de manifiesto que no existía una política energética que guiará las acciones en el sector, con visión no solo de corto plazo, sino también estratégica y cómo la falta de la misma puede fácilmente revertir los avances logrados en materia de crecimiento y ejercer gran presión sobre las finanzas estatales.

Ahora bien, la pregunta pertinente es acerca de las causas de esta crisis, considerando que tan solo unos años antes se había inaugurado una obra de ingeniería monumental: la represa hidroeléctrica Francisco Morazán (El Cajón) que pasó a suministrar el 69% de la demanda de energía y permitió que el país exportara energía a la región.

En principio, la demanda de energía de Honduras se expandió rápidamente y desde comienzos de la década de los noventa una situación climatológica adversa que provocó severas sequías en Centroamérica unido a un manejo inadecuado de las reservas de agua de la represa agotaron la oferta energética y se hacía necesario un racionamiento de energía urgente en 1993; sin embargo, este era un año electoral y por ello dicha medida no se llevó a cabo, dejando que la nueva administración que iniciaría en 1994 se encargara del problema.

En 1994, el déficit de energía era de aproximadamente 120 megawatts (Mw) y la ENEE atravesaba por una crisis financiera y una deuda de más de US\$410 millones, por su parte las pérdidas de energía habían pasado de 15% a 29%. Para superar esta crisis energética, se realizaron una serie de acciones, entre ellas:

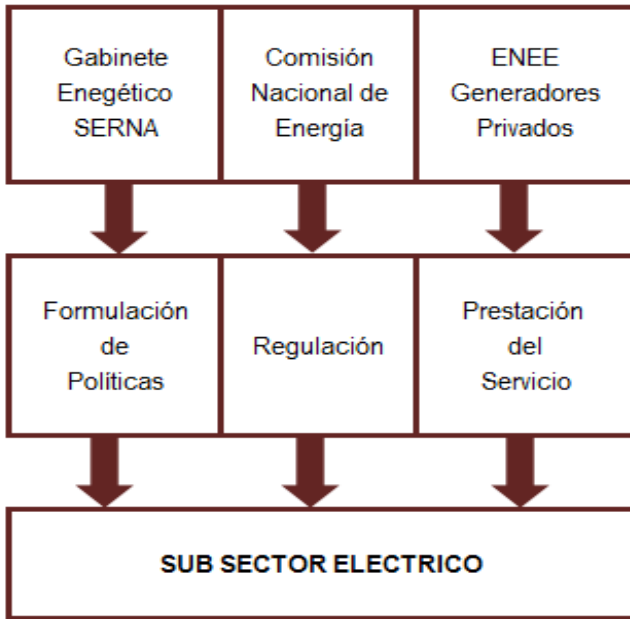
- Racionamientos de energía eléctrica, con interrupciones programadas del servicio de hasta 12 horas diarias durante ocho meses (abril – diciembre).
- Se congelaron las inversiones en generación, transmisión y distribución de energía.
- Se emitió la Ley Marco del Sub Sector Eléctrico.

- El Gobierno cubrió el servicio de la deuda externa de la ENEE, tanto la que correspondía a los acreedores multilaterales como bilaterales.
- Se inició el Programa de Emergencia de Generación de Energía Eléctrica, con apoyo del Gobierno que se comprometió a fortalecer la situación financiera de la ENEE mediante el acceso a mecanismos financieros para cubrir sus necesidades de caja y su brecha financiera se atendió con emisión de bonos³.
- En el marco del Programa mencionado se utilizaron las antiguas plantas térmicas de la ENEE, que se encontraban en abandono y mediante decreto ejecutivo el gobierno permitió que la empresa privada instalara plantas térmicas con urgencia.

Es importante destacar que entre las medidas anteriores, la creación de la Ley Marco del Sub Sector Eléctrico, abrió la oportunidad del sector privado para participar en la generación, transmisión y distribución de energía, rompiendo el monopolio estatal en el sector, se establecía un mecanismo para el establecimiento de las prioridades de corto y largo plazo en lo que al manejo de las fuentes de energía respecta y de igual manera, a través de esta Ley se creó el Gabinete Energético para definir la política energética nacional con asesoría especializada permanente y el ente regulador⁴.

³ Estas medidas originaron un sobregiro en la Tesorería General de la República por lo que el Gobierno solicitó financiamiento al Banco Central de Honduras por un monto de L 180 millones que luego sería deducido de las cuentas de depósito de la ENEE en dicha institución.

⁴ Cabe mencionar que la primera experiencia en Honduras sobre generación, transmisión y distribución de energía por empresas privadas tuvo lugar en 1992 cuando la ENEE vendió el sistema de Islas de la Bahía a la empresa: Roatán Electric Corporation (RECO).



Fuente: Dusan, Manuel, El Sector Público en Honduras.

Figura 4. Conformación del sector eléctrico en Honduras

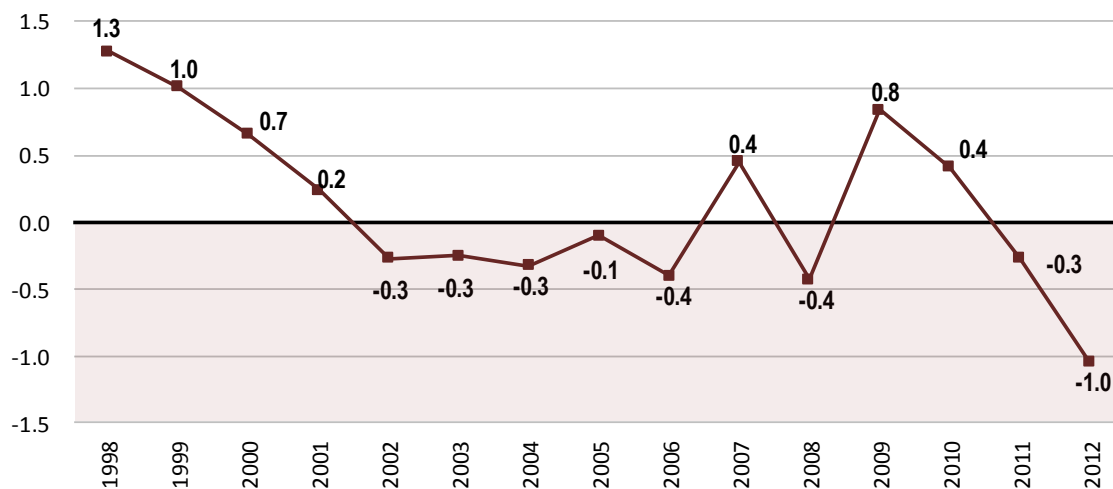
La Ley Marco del Sub Sector Eléctrico ciertamente establece la base para el desarrollo de un mercado competitivo; sin embargo, en la actualidad la ENEE mantiene el control sobre la transmisión y distribución, controla el sistema interconectado nacional y el centro de despacho y en materia de generación la empresa estatal participa como propietaria de plantas hidroeléctricas y térmicas así como comprador único de la energía que generan las empresas privadas, por lo que al final la ENEE opera como una entidad integrada verticalmente.

En 1997 se exoneró el pago de los impuestos arancelarios aplicables a la importación, incluyendo el servicio administrativo aduanero y el impuesto de producción y consumo de los derivados del petróleo que adquiriera la ENEE y las empresas generadoras de energía del sector privado y que vendieran su producción a la ENEE. El valor que correspondía a las empresas privadas generadoras de energía se transfería

íntegramente a la ENEE para el financiamiento de la disminución del precio por kilowatts/hora (Kwh) para los consumidores de hasta 300 Kwh al mes, también, en este mismo año (1997) se brindó apoyo financiero a la Empresa por alrededor de L 211.4 millones, especialmente para el programa de electrificación rural y distribución de energía (Decreto No. 119-97, 2 de septiembre de 1997).

4.3 LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LA ENEE

Desde finales de la década de los noventa e inicios del nuevo siglo, la situación financiera de la ENEE era favorable debido a unos precios bajos de los combustibles que disminuyeron el costo de la energía, lo cual permitió la aparición de balances positivos a tal grado que durante 1999 y 2003 esta Empresa transfirió a la Administración Central L1,515.3 millones.



Fuente: Secretaría de Finanzas

Figura 5. Balance global de la ENEE expresado como porcentaje del PIB

Tabla 4. Balance global de la ENEE, período 1998 – 2012

Año	Millones de Lempiras	Porcentaje del PIB
1998	914.0	1.3
1999	776.1	1.0
2000	588.6	0.7
2001	234.6	0.2
2002	-350.8	-0.3
2003	-363.4	-0.3
2004	-529.3	-0.3
2005	-186.5	-0.1
2006	-824.2	-0.4
2007	1,047.2	0.4
2008	-1,142.6	-0.4
2009	2,269.0	0.8
2010	1,197.4	0.4
2011	-901.0	-0.3
2012	-3,691.0	-1.0

Fuente: Secretaría de Finanzas

A partir del año 2003 la posición de la empresa se torna inestable, comienza a caracterizarse principalmente por los déficits y se convierte en una de las fuentes más importantes de la problemática fiscal, ejerciendo presiones sobre el déficit del Sector Público No Financiero y requiriendo el apoyo de la Administración Central pues ya para 2006 el desbalance era cercano a los mil millones de Lempiras.

En el 2007 el gobierno dio apoyo financiero a la ENEE por L4,000.0 millones con lo cual se contuvo el deterioro financiero para dicho año; no obstante, estos recursos fueron en gran parte neutralizados como se explicará más adelante

El comportamiento favorable mostrado por la ENEE en el 2009, año en que registró un superávit de L2,269.0 millones, obedece a la caída en la demanda de energía por parte de los grandes consumidores industriales como resultado de la crisis política por la que atravesó el país, en tanto, para 2010 el superávit tuvo su origen en la estabilidad de los precios internacionales del bunker y una temporada lluviosa prolifera que incremento el nivel de los embalses de las represas hidroeléctricas reduciéndose por tanto la compra de energía térmica.

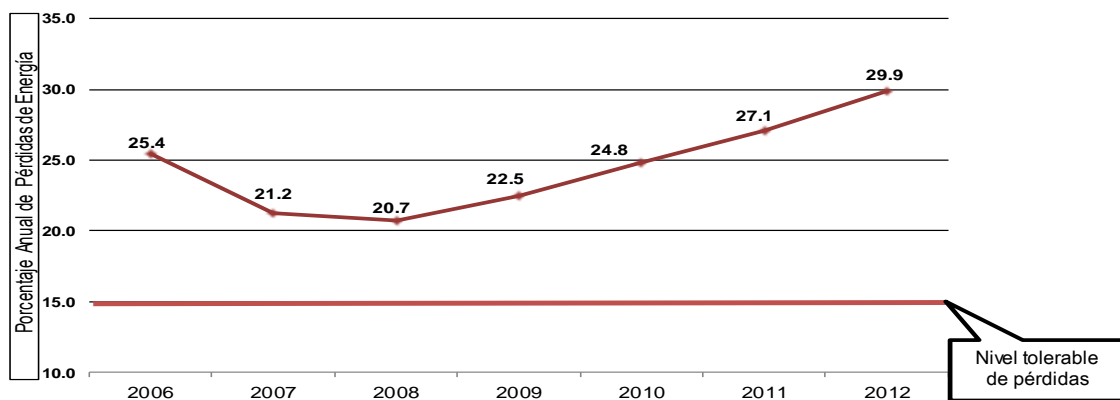
A partir del 2011 la posición financiera de la ENEE retorna a su secular estado de deterioro y que obedece a diversos factores, los principales son:

4.3.1 Las pérdidas de energía eléctrica:

Las pérdidas de energía, tanto las técnicas como las no técnicas, son sin duda alguna uno de los elementos principales que explican la crisis financiera por la que atraviesa la Empresa.

Como ya se ha mencionado, el nivel tolerable para estas pérdidas es de 15%, en virtud de que este porcentaje es recuperable por la ENEE a través de la tarifa. El promedio anual de pérdidas de energía de la región centroamericana es de 10 – 11%, registrando el país un nivel tres veces superior.

Las pérdidas han pasado de 25.4% en el 2006 a casi 30% al cierre del 2012, siendo que cada punto porcentual de pérdida puede representar para la empresa hasta US\$ 14 millones anuales que se dejan de percibir, esto quiere decir que en 2012, con unas pérdidas de 29.9%, este monto ascendió aproximadamente a L4,151.0 millones (1.2% del PIB), cantidad suficiente para revertir el déficit con el que cerró la empresa en ese año (L3,691.0 millones, 1% del PIB).



Fuente: Empresa Nacional de Energía Eléctrica - ENEE

Figura 6. ENEE: Porcentaje promedio anual de pérdidas de energía.

La reducción en el porcentaje de las pérdidas que se observa entre 2006 y 2008 tiene su origen en un programa que para tal propósito implementó la ENEE y que incluyó la instalación de medidores, revisión de los sistemas de los grandes consumidores industriales, comerciales y residenciales, supervisión de campo, identificación y corrección de conexiones ilegales, etc.; sin embargo, estas medidas no se mantuvieron originando una tendencia creciente en esta variable a partir del 2009 con el consecuente impacto negativo en el balance financiero de la empresa.

4.3.2 Mala negociación de los contratos de generación de energía:

Como ya se mencionó, a partir de la crisis energética de 1994 se siguió una política para cubrir la expansión de la demanda de energía eléctrica mediante contratos de compra a generadores privados, siendo los principales, de acuerdo con el porcentaje de energía generada: ELCOSA, LUFUSSA (I, II y III), EMCE (I y II) y ENERSA.

Estos contratos fueron negociados en su mayoría bajo condiciones onerosas y altamente desfavorables para la ENEE, es decir, todos los contratos que se establecieron a mediados de los noventa presentan unos precios de la energía más de dos veces mayor que los precios de los contratos que se han suscrito en los últimos años con empresas más eficientes.

Estas diferencias en los precios de la energía generada por estas empresas tiene que ver con la estructura de las plantas, la tecnología utilizada que puede recurrir a diferentes tipos de combustibles y las condiciones generales del contrato, por ello, en los últimos años y como resultado de los constantes incrementos en los precios internacionales de los combustibles se han elevado significativamente los costos de la energía térmica, afectando directamente las finanzas de la ENEE.

En 1998 el gasto de la ENEE por compra de energía representaba el 42% de su gasto total (1.8% del PIB), para el 2012 este concepto era el 74% del gasto total

de dicha empresa (4.8% del PIB), esto pone de manifiesto la necesidad apremiante de realizar proyectos de generación de energía a través de fuentes renovables; no obstante, como dichos proyectos pueden requerir un largo período para su desarrollo, se seguirá dependiendo por un buen tiempo de la generación privada para cubrir la demanda.

Lo anterior significa que la renegociación de los contratos de largo plazo vigentes es importante puesto que en el presente la ENEE no puede recuperar los costos por compra de energía establecidos en virtud de tales convenios que no consideran la evolución a futuro de los costos marginales de la generación que pueden tender a la baja, de igual forma se debe garantizar que las nuevas negociaciones se realicen bajo condiciones financieras más razonables.

4.3.3 Gestión administrativa ineficiente:

La administración de la Empresa se ha alejado de los criterios técnicos y operativos que buscan la eficiencia y se ha visto altamente politizada. En el año 2006 se nombró una Junta Interventora a cargo de 6 miembros que representaban al gobierno, al sindicato de la empresa y otras organizaciones profesionales, la cual rápidamente fue reemplazada por una comisión dirigida por los ministros de finanzas y defensa, la intervención se mantuvo hasta el 2009 cuando la administración retornó a la Junta Directiva de la Empresa.

La intervención a la que fue sometida la Empresa no logró modernizar la gestión corporativa y las prácticas comerciales, a pesar de que la reestructuración interna de la institución es una tarea urgente y necesaria para mejorar la operación y la prestación del servicio. Hasta el momento se cuenta con las propuestas para la reforma que conllevan la creación de unidades de negocio independientes para los segmentos de generación, transmisión y distribución así como el fortalecimiento de los sistemas de gestión de información y comercialización.

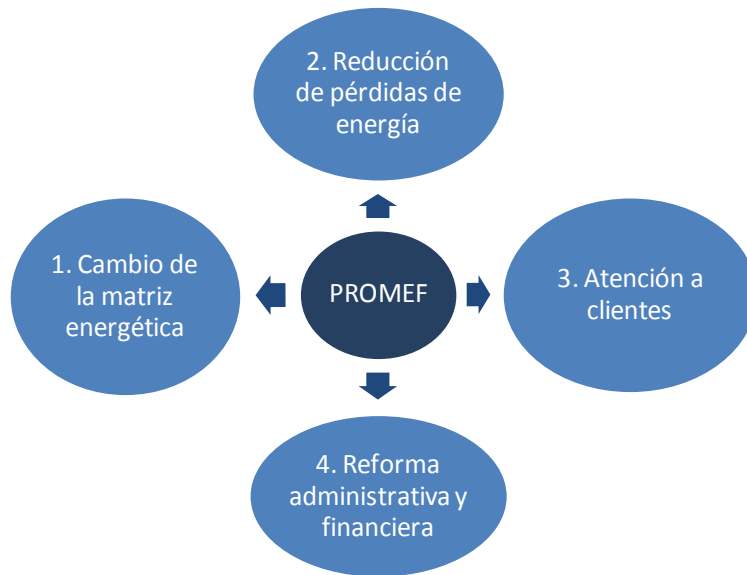
Actualmente la Empresa cuenta con unos 4,000 empleados, aproximadamente 1,200 más de los necesarios y aun cuando el gasto en personal representa solo un 9% del gasto corriente, existe espacio para generar ahorros en este renglón, adicionalmente, debido a que la ENEE cuenta con un poderoso sindicato la presión por mejoras salariales y otros beneficios es recurrente.

Desde el año 2006 y con el apoyo del Banco Mundial se inició el: “Proyecto de Mejora de la Eficiencia del Sector Eléctrico” (PROMEF) mediante el cual se espera que pronto se lleve a cabo una verdadera reingeniería de la ENEE que incluya, además de lo ya mencionado, la homologación de todos los procesos que en este momento son diferenciados para cada una de las regiones que comprenden la administración de la ENEE: Región Centro – Sur, Región Noroccidental y la Región Litoral Atlántico.

Esta reforma y creación de una estructura interna apropiada orientada hacia la eficiencia y las mejores prácticas corporativas es parte integral de la solución a la crisis de la ENEE; para el caso se puede destacar que en el segmento de distribución, la manera como se realiza el despacho de la energía tiene un impacto directo y significativo sobre las finanzas de la empresa y lo común es que primero se despache energía térmica, más cara, en lugar de energía hídrica barata, de ahí que, en una función tan importante como está no existe un mecanismo que permita controlar con precisión este proceso.

El PROMEF enfoca la reforma en los siguientes ejes:

- El cambio de la matriz energética.
- La reducción de las pérdidas de energía.
- La atención de los clientes.
- La reforma administrativa y financiera de la empresa.



Fuente: Banco Mundial y ENEE

Figura 6. Ejes estratégicos del Proyecto de Mejora de la Eficiencia del Sector Eléctrico (PROMEF)

La modificación de la matriz energética:

Ampliación de los sistemas de transmisión y distribución, a través de incentivos a la generación renovable y mayor participación en el mercado regional de energía, modernización del Centro Nacional de Despacho.

La reducción de las pérdidas de energía:

Mejora y modernización de los sistemas de medición y operativos sistemáticos de revisión de los patrones de consumo.

Atención a clientes:

La implementación de mejores prácticas eléctricas, capacitaciones, planes de actualización tecnológica, sistemas integrados de gestión, sistemas de gestión

comercial, incidencias y recursos corporativos, planes de ahorro y uso racional de la energía.

Reforma administrativa y financiera:

Un plan de modernización administrativa con reingeniería de procesos, recuperación del control interno y unidades de negocio. Asimismo, se buscará el desarrollo de las competencias profesionales, la reestructuración del área de distribución y comercial, administrativa – financiera, un plan de saneamiento financiero, la definición de una estrategia de comunicación que permita la socialización de las políticas y fortalecer los canales de comunicación interna y externa (Banco Mundial, 2012).

Como puede observarse la implementación del PROMEF puede representar parte de la solución para la crisis de la ENEE, como una oportunidad privilegiada para convertir a esta entidad en una empresa moderna, sostenible y que proporcione un servicio de calidad.

4.3.4 Inadecuada gestión para la recuperación de la mora:

El monto de cuentas por cobrar que registra la empresa en el 2012 es cercano a los L3,000.0 millones y se estima que el 50% de las mismas es irrecuperable.

En esta materia el Gobierno ha activado en los últimos años un mecanismo de compensación de cuentas mediante el cual se ha logrado cubrir los montos adeudados por todas las entidades públicas a la ENEE, tanto por consumo de energía eléctrica como por pago del subsidio directo a la energía, por lo que a la fecha la mora del sector público con la empresa es mínima, los esfuerzos deben concentrarse en los consumidores privados.

4.3.5 Problemas permanentes de flujo de caja⁵:

La ENEE acumuló al cierre del año 2009 una significativa deuda flotante por un monto de L3,000.4 millones que la administración que inició en el 2010 decidió honrar, pagando L1,758.5 millones en el 2010 y L1,241.9 millones en el 2011. Esta operación se vio reflejada en el flujo de caja de la empresa e impuso claras restricciones financieras en el corto plazo; sin embargo, eliminó la posibilidad de demandas contra la institución por falta de pago y permitió establecer una mejor base para la gestión futura que ya no estará atada a esta carga.

Los problemas de liquidez de la empresa la obligan a incurrir frecuentemente en atrasos de pago con las empresas generadoras de energía, resultado de lo cual se generan cobros adicionales por concepto de intereses moratorios que se agregan a sus gastos programados y agravan el desbalance global, de la misma forma, esta insuficiencia de liquidez se ha cubierto mediante préstamos contraídos con la banca comercial a un alto costo y retrasa los proyectos de inversión propuestos.

4.3.6 El régimen tarifario:

De acuerdo con la Ley Marco del Sub Sector, las tarifas de la energía deben permitir la recuperación de los costos del suministro, lo cual incluye:

El costo de la generación: este componente se conoce como tarifa en barra y debe expresar el costo marginal de generación.

El costo de la transmisión: que incluye los costos para el mantenimiento óptimo de la red así como las inversiones en la misma.

El valor agregado de la distribución: que incluye los costos de la empresa y que deben reflejarse en términos de operación eficiente.

⁵ En el 2005 el Gobierno pago directamente servicio de deuda de la ENEE.

El ajuste automático a la tarifa: en virtud de una fórmula que busca reflejar los cambios en variables exógenas que la ENEE no puede controlar y que afectan los costos como ser: el precio internacional de los combustibles, las variaciones del tipo de cambio y los incrementos en el nivel general de precios (inflación).

En la actualidad se observa que las tarifas no reflejan los costos reales de la energía y durante muchos años el ajuste automático a la tarifa por cambio en variables externas, en especial en el precio internacional de los combustibles, se aplicó de forma parcial, en virtud de decisiones gerenciales que buscaban evadir el costo político de los incrementos en los precios de la energía al margen del impacto negativo en la situación financiera de la empresa, lo que finalmente explica en gran medida las crisis recurrentes de la misma, como ejemplo puede mencionarse que en el año 2007 se debió aplicar un ajuste a la tarifa por el orden de 168%, en cambio, sólo se aplicó 53%.

A partir del 2012 se está aplicando el ajuste automático tal como lo indica la correspondiente fórmula y se calcula de forma mensual; sin embargo, continúa representando un factor de inestabilidad para la empresa al existir la posibilidad de que no se autorice dicho ajuste por razones políticas como ha ocurrido en el pasado.

En lo relativo a los otros componentes del pliego tarifario se observa un desfase en cuanto a su revisión y actualización, pues se contemplan períodos de cinco años para introducir modificaciones a pesar de la alta volatilidad de las variables determinantes de la estructura de costos, lo que aconsejaría una revisión cuando menos anual.

Según estimaciones de Pino, H. N., & Salgado, C. (2013), la ENEE vende el kilovatio/hora a US\$0.21 centavos, mientras que lo compra a US\$0.26 centavos a las compañías de generación térmica, situación que puede derivar en una pérdida de hasta L2,000.0 millones por año.

4.3.7 La composición de la matriz energética:

En el presente, un 40% de la generación de energía eléctrica se realiza a través de fuentes hídricas y el 60% mediante generación térmica; sin embargo, estos porcentajes varían en función de la situación climatológica anual que puede originar un mayor nivel en los embalses de las represas y por tanto menor generación térmica o por el contrario una temporada de sequía podría incrementar el porcentaje de participación de las fuentes térmicas a 70% o más.

Debido a lo anterior, el costo de la generación de la energía en el país depende de la importación de los derivados del petróleo cuyos precios en los mercados internacionales son altamente volátiles, pero que en los últimos años han mostrado una tendencia al alza y se han registrado máximos históricos en los mismos.

Como prueba de lo anterior, se observa que el precio del barril de bunker utilizado para la generación de energía eléctrica, era de US\$25 por barril en 1999 y para comienzos del 2012 alcanzó un precio de US\$96.7 con la expectativa de que supere los US\$100 por barril, como lo hizo en el 2011.

El nivel⁶ de la Represa Hidroeléctrica Francisco Morazán no se recuperó entre 2002 – 2005 y no se realizó un manejo apropiado de las reservas lo que claramente se ve reflejado en el deterioro de la situación financiera durante este período (ver cuadro No. 4), de igual manera se observa que no se han realizado inversiones importantes para diversificar las fuentes renovables de energía⁷.

Por su parte, las reformas realizadas a la Ley Marco del Sub Sector Eléctrico y el Decreto Legislativo No. 70-2007 facilitan y hacen más atractiva para las

⁶El nivel normal de operación es de 285 m.s.n.m y el nivel mínimo de operación es de 220 m.s.n.m.

⁷ A excepción de la construcción de un Parque Eólico al sur de Tegucigalpa, con una capacidad para generar 102 megavatios y un costo inicial de US\$ 250 millones.

empresas privadas la generación de energía mediante fuentes renovables porque permite las ventas directas a grandes consumidores tanto nacionales como extranjeros, además la CNE flexibilizó el criterio para calificar como gran consumidor⁸, pero a pesar del enorme potencial de este mercado aún no se ha logrado desarrollar significativamente.

En virtud de que la generación de energía renovable depende de factores climatológicos, su participación en la oferta real es muy irregular, no obstante, el impacto en las finanzas de la ENEE es significativo porque al incrementarse la utilización de la energía generada por las plantas hidroeléctricas se reducen los gastos por compra de energía.

Por ello, uno de los retos más importantes en materia de energía eléctrica es el desarrollo de fuentes renovables y la reconfiguración de la matriz energética, para lograrlo hace falta el desarrollo de proyectos de inversión de gran magnitud lo cual se comenta en el siguiente punto.

4.3.8 Falta de inversión:

El rezago en la inversión de la ENEE en la red de transmisión y distribución pone en precario la capacidad de la empresa para operar en el presente así como para cubrir el crecimiento en la demanda de energía.

La inversión necesaria para mantener en óptima operación las redes de transmisión y distribución se vería proporcionalmente más que compensada en función del significativo rendimiento que provocarían en los ingresos de la empresa debido a la reducción de las pérdidas de energía.

⁸ Los grandes consumidores eran aquellos que tenían una demanda de energía igual o superior a 1,000 Kw. A partir del 2009 se considera gran consumidor al que demanda 750 Kw o más de energía.

En lo que respecta a los grandes proyectos de energía renovable, cuyo financiamiento excede la capacidad de la ENEE y el gobierno, se han tratado de establecer alianzas público – privadas para su desarrollo, no obstante, no se han logrado concretar.

4.4 LAS FINANZAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y LA ENEE

Como ya se señaló, los vínculos financieros entre la Administración Central y la ENEE se manifiestan a través de los siguientes canales:

4.4.1 Pago del subsidio directo a la energía eléctrica:

El gobierno ha establecido una estructura de subsidios a la energía en la cual se distingue un *subsidio cruzado* que está reflejado en la menor tarifa de la energía por kilowatt consumido por el sector residencial y que se financia mediante recargos impuestos sobre los consumidores no residenciales y un *subsidio directo* financiado por la Administración Central para los consumidores residenciales en función de su nivel de consumo de energía⁹, el cual ha sido modificado con el tiempo.

Los subsidios a la energía se establecieron en 1994 y en el 2002 el subsidio directo tenía como objetivo compensar cualquier aumento de tarifas a usuarios residenciales, con consumos menores de 300 kw/h por mes.

Este mismo año (2002), el gobierno estableció una asignación anual para el pago del subsidio que rondaba los L275.0 millones, con el objeto de que la ENEE redujera paulatinamente la cantidad de Kwh/mes subsidiados y se ajustara a este presupuesto fijo. En el período 2001-2005, el gobierno pagó cerca de L1,308.0 millones en subsidios directos de tarifas para usuarios residenciales.

⁹ El monto de consumo cubierto por este beneficio ha sufrido modificaciones en los distintos gobiernos, actualmente este subsidio directo se otorga a los abonados que consumen hasta 150 kw/h.

En el año 2005 el gobierno implementó el programa conocido como el “Bono 80” para tratar de apoyar a los hogares con el gasto de transporte que se incrementó por el aumento en el precio de los combustibles, es decir, este bono no se trataba de un subsidio al sector energético, sino que se utilizó el consumo de energía como criterio para seleccionar a la población beneficiada.

Cuando el programa del Bono 80 dio inicio se otorgó únicamente a las familias que tenían un consumo de energía eléctrica inferior a 100 Kwh/mes, acreditándoseles L80.0 mensuales, de allí proviene su nombre; después el Congreso Nacional reformó el Decreto que establecía este bono y se incorporó en forma automática en la facturación del servicio de energía eléctrica, de acuerdo con la tabla siguiente:

Tabla 5. Estructura del Bonochenta.

Consumo Kwh/mes	Monto del bono
0 – 100	80 Lps.
101- 240	100 Lps.
241-260	110 Lps.
61-280	125 Lps.
281-300	135 Lps.

Fuente: Secretaría de Finanzas

Posteriormente, durante la administración Zelaya – Micheletti (2006-2009), el gobierno determinó que los consumidores residenciales con consumos menores a 150 Kwh/mes estarían exentos del pago de la factura, y estableció subsidios adicionales de entre 10% y 17% de la tarifa para consumidores residenciales con consumos hasta 500 Kwh/mes y se incluyó el beneficio del Bono 80 que se dejó de pagar en forma separada, lo cual representó un monto mensual por pago de

subsidio directo de aproximadamente L84.0 millones; es decir, más de L1,000.0 millones por año.

A partir del mes de junio de 2010, el subsidio solo se otorga a los abonados que consumen hasta 150 Kwh/ por mes, lo que representa un gasto cercano a los L1,000.0 millones anuales.

Existe además un subsidio a la tercera edad, según el cual los consumidores mayores de 60 años reciben una reducción en sus tarifas de aproximadamente un 25%. Este subsidio tiene la particularidad de que a diferencia de los anteriores, es financiado por la ENEE y ha representado un gasto aproximado de L20.0 millones por año.

El esquema de subsidios a la energía aplicado en Honduras ha conducido a una de las tarifas residenciales más bajas de la región centroamericana y a uno de los consumos más altos, por su parte, entre los problemas más graves que puede generar el otorgamiento de subsidios, se encuentra la posibilidad de que personas que realmente no los necesitan los disfruten y en el caso del subsidio a la energía esto era lo que estaba ocurriendo, el beneficio se concedía sin realizar un análisis adecuado para garantizar que los abonados incluidos reunían unos requisitos mínimos, en función no solo del consumo sino también de otras variables socio – demográficas lo cual estaba originando un incremento en el monto anual del subsidio que era cada vez más difícil de manejar para el gobierno.

En virtud de lo anterior, la ENEE aplicó a partir del año 2010 una política de focalización del subsidio a la energía y como resultado se identificaron serias anomalías y se logró excluir a más de 250,000 abonados del beneficio. La focalización del subsidio, que continúa en marcha, se ha realizado por tramos de consumo y por regiones y ha generado un alivio en las finanzas de la Administración Central aproximadamente de L264.0 millones anuales.

4.4.2 Pago de consumo de energía:

En esta materia se observa una mala programación de los gastos por consumo de energía por parte de las entidades públicas que se traduce en una asignación presupuestaria anual subestimada que luego se convierte en incremento de las cuentas por cobrar de la ENEE y afecta su flujo de caja corriente.

Lo anterior significa que en la etapa de formulación presupuestaria, aun cuando se conocen los datos de la energía facturada que realmente consumen las entidades estatales, persistentemente los objetos de gasto correspondiente se establecen en niveles inferiores a ese consumo real.

Por otra parte, la ENEE no ha realizado una investigación cuidadosa acerca del universo de instituciones públicas a las que se les brinda el servicio y debido a que las localizaciones físicas de las entidades cambian con el tiempo y estas no lo reportan a la empresa estatal, está puede continuar facturando el consumo de energía a nombre de instituciones que no corresponde y crear una cuenta por cobrar inexistente.

4.4.3 Transferencias y apoyo financiero:

Desde 1990 la Administración Central ha realizado transferencias de capital a la ENEE principalmente para apoyar los proyectos de electrificación rural y transferencias corrientes, así como otras operaciones de concesión de préstamos por pago de servicio de deuda que el Estado asumió en nombre de la empresa.

En los últimos años se ha observado un desequilibrio estructural en las finanzas de la ENEE que no se ha logrado corregir, a pesar de los superávits obtenidos por la empresa en algunos años como 2009 y 2010 (ver figura 5 y tabla 4), los cuales son transitorios y obedecen a factores extraordinarios más que a una atención a los problemas fundamentales.

Debido al referido desbalance, la ENEE ha solicitado en diversas ocasiones el apoyo del Gobierno para evitar una crisis de gran magnitud que afecte a toda la economía y genere dudas sobre la capacidad para la administración efectiva del Estado.

Por su parte, la Administración Central, en los últimos años, ha efectuado operaciones de apoyo financiero para evitar la mencionada crisis:

La operación que se realizó en el año 2007 consistió en un pago a la ENEE por el orden de L4,000 millones (1.7% del PIB) y que se destinó por parte de ésta al cumplimiento de obligaciones financieras con los generadores de energía, con la banca privada y otros acreedores.

En virtud del monto significativo de estos recursos y para neutralizar su impacto nocivo en el déficit fiscal, el gobierno empleó un mecanismo mediante el cual se identificaron todas las deudas que tanto la Administración Central como el resto de instituciones del Sector Público mantenían con la ENEE, por diversos conceptos, como ser: subsidio directo, consumo de energía y pago de deudas por aval, de tal manera que se dieran por saldadas.

En 2009 y 2010 se llevó a cabo una operación idéntica por valor de L1,068.8 y L1,102.3 millones respectivamente, lo cual permitió anular toda la deuda del gobierno por concepto de subsidio y en forma parcial la deuda por consumo de energía de casi todo el Sector Público, así como gran parte de los valores adeudados por la ENEE al gobierno de años anteriores por diversos conceptos.

En el año 2012 la Administración Central pagó a la ENEE, mediante emisión de bonos y transferencias en efectivo, un monto de L3,162.5 millones (1% del PIB), de los cuales solamente L836.4 estaban programados, los L2,326.1 millones restantes corresponden a un nuevo apoyo, debido a los atrasos de pago que la empresa estaba acumulando con las compañías generadoras y se esta

operación fue parcialmente esterilizada mediante el mecanismo de compensación pero ya para este año se hizo manifiesto que el espacio para continuar anulando la incidencia de estos pagos en el déficit es escasa.

En línea con lo anterior, el déficit fiscal de la Administración Central al cierre de 2012 ascendió a L21,590.4 millones (6% del PIB) y de este monto al menos el 11% es explicado por la operación de apoyo financiero a la ENEE (0.6% en términos del PIB)

Mientras persista el desequilibrio financiero estructural de la ENEE el riesgo para las finanzas públicas será cada vez mayor y se verá reflejado directamente sobre el déficit fiscal pues ya no hay forma de neutralizar las mencionadas operaciones de apoyo, necesarias para evitar su caída.

También se observa que estos apoyos podrían haber dilatado el proceso de reforma de la ENEE y generado incentivos equivocados en los niveles jerárquicos superiores de la institución que no han actuado con premura para convertir a esta empresa en un ente auto sostenible y de esa forma eliminar la contingencia para el gobierno.

CAPITULO V CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

5.1.1 los principales eventos que han afectado a la ENEE en el período 1990 – 2012 son los siguientes:

- Desde finales de los ochenta e inicios de la década de los noventa la Represa Hidroeléctrica Francisco Morazán pasó a cubrir la demanda de energía nacional e incluso a generar excedentes para exportación a la región.
- Debido a factores climatológicos adversos, incrementos significativos de la demanda de energía y a la postergación de la aplicación de las medidas apropiadas, el país experimentó una fuerte crisis energética en 1994 que propicio un derrumbe de la actividad económica por el orden de 7.5%.
- A raíz de la mencionada crisis se creó el marco legal e institucional para el funcionamiento del sub sector eléctrico definiendo los papeles para la formulación de políticas, regulación y prestación del servicio; también, ante la emergencia se abrió la oportunidad para la participación privada en el sector y se negociaron los contratos de largo plazo para la generación de energía térmica.
- A finales de la década de los noventa y en especial a partir del 2003, la situación financiera de la ENEE se deteriora y comienza a caracterizarse por un estado de crisis recurrente, ejerciendo presión sobre las finanzas de la Administración Central.

5.1.2 Los desequilibrios financieros de la ENEE constituyen un factor significativo de riesgo fiscal. La Administración Central ha trasladado recursos financieros a la ENEE durante todo el período analizado en la forma de consumo de energía,

subsidio directo a la energía, pago de deudas como aval, transferencias (corrientes y de capital) y ha efectuado operaciones de apoyo financiero de gran magnitud, que en algunos años han alcanzado el 1.7% del PIB (2007), no obstante, se ha logrado neutralizar su efecto sobre el déficit fiscal mediante un mecanismo de compensación de deudas, pero el impacto en el flujo de caja del gobierno ha sido importante y el espacio para continuar estas operaciones se ha cerrado.

5.1.3 En virtud de las grandes restricciones para acceder a capitales financieros, tanto provenientes de fuentes internas como externas, resulta cada vez más difícil y costoso para la Administración Central proporcionar apoyo financiero a la ENEE; no obstante, mientras no se lleve a cabo una reforma integral de la empresa estatal parece que las necesidades de dicho apoyo seguirán representando uno de los principales riesgos fiscales pues se observa un desbalance estructural cuyas raíces más profundas no logran ser corregidas.

5.1.4 Los elementos estructurales mencionados que dan cuenta del desequilibrio financiero de la ENEE son, principalmente: las elevadas pérdidas de energía, casi el doble del estándar internacional y el triple del nivel regional, la composición de la matriz energética que se orienta hacia las fuentes no renovables muy costosas, una mala negociación de los contratos de energía térmica, una gestión administrativa ineficiente lejos de los criterios corporativos modernos, inadecuada gestión para la recuperación de la mora, problemas de liquidez, un régimen tarifario que no refleja el verdadero costo del suministro y con el cual la empresa genera una pérdida por kilovatio vendido y la falta de inversión que afecta no solo la operación corriente de la empresa sino que pone en entredicho su capacidad para cubrir la demanda de energía en el futuro.

Una situación en la que se mantengan inalterados los factores anteriores no es viable, pues significaría, en el mejor de los escenarios, la perpetuación de un

desbalance financiero de la ENEE cercano al 1% del PIB y en el peor de los casos un mayor deterioro que contrastado con una posición cada vez más precaria de las finanzas de la Administración Central puede conducir a una crisis energética con el consecuente impacto negativo en la economía.

Este análisis se ha enfocado, principalmente en las variables financieras, si a ello se agregan las valoraciones técnicas relativas a la no existencia de una reserva de energía y la incapacidad para cubrir la expansión de la demanda se complica aún más el panorama y se refuerza la alerta para la toma de decisiones efectivas y oportunas.

5.2 RECOMENDACIONES

5.2.1 Esta investigación ha permitido identificar algunas líneas de investigación pertinentes como ser: el análisis cuantitativo del balance de oferta y demanda de energía eléctrica, la estimación de la reserva actual de potencia en contraste con la sugerida por la normativa internacional, las nuevas fuentes de energía renovable como ser: eólica y biomasa, la exploración de otras fuentes no renovables como ser el carbón y la evaluación del ritmo de crecimiento de la demanda de energía en los últimos años.

5.2.2 Unido a lo señalado, es conveniente realizar un examen más detallado del mercado regional de energía eléctrica y las causas por las que a la fecha Honduras no ha logrado incorporarse aprovechando plenamente los beneficios y las razones por las que no se ha desarrollado un mercado interno de energía competitivo y se continua bajo un esquema que en la práctica es un monopolio estatal, pese a existir la base legal para la apertura.

5.2.3 Otra de las áreas que se han identificado a efecto de una investigación futura es la correspondiente al análisis futuro del sector, incluyendo las proyecciones de

los organismos especializados sobre la expansión en el segmento de generación, el fortalecimiento de las líneas de transmisión y la reconfiguración del sistema de distribución y comercial, con especial énfasis en las implicaciones de no tomar las medidas oportunas en el presente, ello bajo un escenario base y otro que incluya reformas.

BIBLIOGRAFIA

1. Artana, D., Catena, M., & Navajas, F. (2007). El Shock de los Precios del Petróleo en América Central: Implicancias Fiscales y Energéticas. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
2. Banco Central de Honduras. (2012). Programa Monetario 2102-2013. Tegucigalpa, M.D.C.: Banco Central de Honduras.
3. Banco Interamericano de Desarrollo. (s. f.). Evaluación de la Política de Servicios Públicos Aplicada al Sector de Energía Eléctrica. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Oficina de Evaluación y Supervisión.
4. Banco Interamericano de Desarrollo. (2012). Justificación de la Intervención del Gobierno en el Mercado de Eficiencia Energética. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Serie sobre Eficiencia Energética.
5. Banco Mundial. (2012). Informe Anual. Washington, D.C.: Banco Mundial.
6. Benavides, J., & Dussan, M. (2004). Economía Política de las Finanzas y Subsidios del Sector Eléctrico de Guatemala. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
7. Bercian, A., Lima, L., & Urbina, F. (2012). La Política Fiscal de Centroamérica en Tiempos de Crisis. Guatemala, C.A.: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
8. Bravo Oliva, J. (2003, noviembre). Sector Eléctrico en Chile. Presentado en Comisión Nacional de Energía, Santiago, Chile.
9. Boulet, E., Monter Flores, E., Ordoñez, J., Espinasa, R., & Tagwerker, C. (2009). Lineamientos Sobre Centrales Eléctricas Operadas a Carbón. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

10. Congreso Nacional de la República de Honduras. Ley Constitutiva de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica ENEE. , Pub. L. No. Decreto No. 48 (1957).
11. Congreso Nacional de la República de Honduras. Ley Marco del Sub Sector Eléctrico. , Pub. L. No. Decreto No. 158-94.
12. Coviello, M., & Gollán, J. (2012). Las Alianzas Público-Privadas en Energías Renovables en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.
13. Croce, E., Da Costa, M., & Juan Ramón, V. H. (2002). Programación Financiera. Washington, D.C.: Instituto del FMI.
14. Croce, E., & Juan Ramón, V. H. (2003). Sostenibilidad Fiscal: Un Análisis Comparativo. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
15. Departamento de Mercados Monetarios y de Capital. (2012). Informe Sobre la Estabilidad Financiera Mundial. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
16. Departamento del Hemisferio Occidental. (2012). Informe Económico Regional. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
17. Dussan, M. (2010). Estudio de Actualización y Revisión del Sector Eléctrico. Tegucigalpa, M.D.C.: Agencia de Cooperación Internacional del Japón JICA.
18. Empresa Nacional de Energía Eléctrica. (2012, Diciembre). Boletín Estadístico. Dirección de Planificación y Desarrollo.
19. Fondo Monetario Internacional. (2008). Energía Mundial. Finanzas & Desarrollo.
20. Fondo Monetario Internacional. (1986). Manual de Estadística de Finanzas Públicas (Primera.). Washington, D.C.: Departamento de Estadística.

21. Fondo Monetario Internacional, M. (2001). Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. Washington, D.C.: Departamento de Estadística.
22. Gischler, C., & Janson, N. (2011). Perspectivas Sobre la Generación Distribuida Mediante Energías Renovables en América Latina y el Caribe. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
23. Gutiérrez Saxe, M. (2008). Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
24. Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2003). Metodología de la Investigación (Tercera.). México, D.F.: McGraw-Hill.
25. Ibarra Mares, A. (2009). *Introducción a las Finanzas Públicas*. Colombia: Fundación Universitaria Tecnológico de Comfenalco.
26. Jiménez, L. F., Jiménez, J. P., & Kacef, O. (2008, septiembre). Volatilidad de los Precios de Productos Energéticos y Alimentarios: Impacto Macroeconómico y Medidas de Política en América Latina y el Caribe. Presentado en Seminario Crisis Alimentaria y Energética: Oportunidades y Desafíos para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
27. Kopits, G. (2001). Reglas Fiscales: ¿Un marco político útil o un ornamento innecesario? Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
28. Lora, E. (2012). Las Reformas Estructurales en América Latina, que se ha reformado y como medirlo. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
29. Martin, M., & Johnson, A. (2001). Implementando la Iniciativa HIPC: Aspectos Claves para los Gobierno HIPC. Londres, Reino Unido: Debt Relief International Ltd.

30. Millán, Jaime. (2006). Entre el Mercado y el Estado, Tres Décadas de Reformas en el Sector Eléctrico de América Latina. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.
31. Millán, J. (2000). Estrategia para el Sector Energía. New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.
32. Nufio, Cristiana. (1992). «Déficit Fiscal y Ajuste Estructural en Centroamérica la Experiencia de Honduras». San José, Costa Rica.
33. Palma, R., Jiménez Estévez, G., & Alarcón Arias, I. (2009). Las Energías Renovables No Convencionales en el Mercado Eléctrico Chileno. Santiago, Chile: Fundación de Transferencia Tecnológica.
34. Pino, H. N., & Salgado, C. (2013). Política Fiscal Hondureña en Cuidados Intensivos Diagnóstico de las Finanzas Públicas 2008 - 2012 y Perspectivas para 2013 (Diagnóstico). Tegucigalpa, M.D.C.: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
35. Puchet, J., & Torres, F. (2000). Las Finanzas Públicas y la Política Fiscal en las Economías de Centroamérica Durante los Años Noventa y Perspectivas de Corto y Mediano Plazo. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina, CEPAL.
36. Perspectivas Económicas para América Latina 2012. (2011). OCDE, CEPAL.
37. Rudiger, D., Fischer, Stanley, & Startz, Richard. (2002). Macroeconomía (Octava.). McGraw – Hill.
38. Secretaría de Finanzas. (88-11). Memorias Anuales. Tegucigalpa, M.D.C.
39. Unidad de Planeamiento y Evaluación de Gestión, Secretaría de Finanzas.

40. Yepes, G. (2003). Los Subsidios Cruzados en los Servicios de Agua y Saneamiento.
New York Avenue, N.Y. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

ANEXOS

Anexo No. 1 Gobierno Central – Variables Fiscales como porcentaje del PIB

Años	Ingresos Tributarios	Gasto Corriente	Ahorro en Cuenta Corriente	Gasto de Capital
1990	14.8	17.2	-0.8	3.4
1991	15.5	16.5	1.0	2.6
1992	16.0	16.6	0.8	3.9
1993	15.6	17.7	-1.1	6.5
1994	14.8	14.9	1.0	5.1
1995	16.3	14.8	3.5	4.9
1996	14.7	15.4	1.2	3.7
1997	14.1	15.1	1.8	4
1998	17.0	14.6	4.1	4.7
1999	17.7	15.8	3.5	6.7
2000	16.4	16.4	1.2	6
2001	16.2	17.6	0.5	6.4
2002	15.9	18.1	0.2	4.2
2003	16.3	19.2	-0.7	4.7
2004	17.1	17.4	1.8	5
2005	14.5	15.6	0.8	4.5
2006	15.3	16.1	0.6	3.3
2007	16.4	18.1	-0.5	4.1
2008	15.9	17.3	0.3	4.9
2009	14.4	18.9	-3.5	5.1
2010	14.8	18.4	-2.5	3.7
2011	15.0	17.2	-1.1	4.6
2012	14.6	15.8	-2.2	4.6

Fuente: SEFIN