El impacto del Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index, OBI) y sus instituciones colaboradoras en la transparencia del presupuesto en Honduras

Hugo Noé Pino

Ciudad de Guatemala, Mayo 2012

Contenido

A. Introducción 1

B. El contexto histórico de la transparencia presupuestaria en Honduras 2

a. Las características de su democracia. 2

b. Avances recientes de la transparencia presupuestaria en Honduras: 3

C. Los cambios y sus actores 5

a. El Índice de Presupuesto Abierto y el caso de Honduras. 5

b. Las recomendaciones del Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) de 2010 y su impacto en la transparencia presupuestaria en Honduras. 6

c. Sinergias de la cooperación externa. 9

D. Planes para mejorar la gestión y la transparencia fiscal 11

E. La utilización de la información presupuestaria por parte de la sociedad hondureña 15

F. La transparencia presupuestaria en la práctica 17

a. Sobre la publicación de los documentos presupuestarios. 17

b. Sobre la difusión de los documentos presupuestarios. 17

c. Participación Ciudadana. 17

d. El papel de la auditoría de los órganos contralores del Estado. 19

e. Otros arreglos institucionales. 19

f. Una nota de cautela. 19

G. Factores que afectan u obstaculizan la transparencia presupuestaria en Honduras 20

H. Conclusiones y recomendaciones 21

a. Conclusiones 21

b. Mirando hacia el futuro: qué hacer y cómo hacerlo 23

Referencias bibliográficas 24

Anexo 1. Lista de personas entrevistadas 26

A. Introducción

Honduras es uno de los países más pobres del hemisferio occidental, con un ingreso *per cápita* de US$ 1,839 (2010); dos terceras partes de su población se encuentran en situación de pobreza y un 42% en extrema pobreza. La concentración del ingreso es también una de las más altas en la región, con un índice de Gini de 0.57 (2007). Por lo tanto, la manera como se recaudan y asignan los recursos públicos adquiere un enorme significado como mecanismos para promover el crecimiento económico y la equidad.

Honduras ha experimentado avances sociales en las últimas décadas, pero dichos avances han sido lentos en función de las necesidades de la población. La democracia hondureña es muy reciente y sus instituciones públicas muy débiles. Es por ello que la participación ciudadana en la toma de decisiones no ha sido hasta ahora un apoyo importante a la democracia.

Los Gobiernos, por su parte, tampoco han sido muy transparentes en la utilización de los recursos públicos y poca información ha fluido de las esferas gubernamentales hacia la población en general. Esta opacidad en el manejo de la información pública resulta en el uso poco transparente o efectivo de los escasos recursos estatales. Sin embargo, tanto por factores internos, como externos, esta situación se ha ido modificando recientemente.

La publicación del Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) a partir de 2006 a nivel mundial ha permitido que en muchos países, incluyendo Honduras, se generen dinámicas que busquen influir en la adopción de prácticas internacionales de información en materia presupuestaria al público en general. Estos esfuerzos están siendo complementados por diversas organizaciones a nivel internacional, así como por el fortalecimiento de la sociedad civil local.

El Índice de Presupuesto Abierto es elaborado por la Asociación Internacional de Presupuestos (IBP, por sus siglas en inglés). La IBP colabora con la sociedad civil alrededor del mundo para analizar e influenciar los presupuestos públicos, con el objetivo de reducir la pobreza y mejorar la calidad de la gobernanza. En los últimos diez años, la IBP e instituciones colaboradoras han, en numerosas ocasiones, alcanzado éxito en influir en la forma en que los Gobiernos elaboran sus presupuestos, las prioridades en que asigna el gasto (formulación del presupuesto) y cómo se gastan los recursos (ejecución presupuestaria).

De tal cuenta, el presente trabajo tiene como objetivos principales conocer y analizar los avances recientes en la transparencia del presupuesto en Honduras, así como el involucramiento de sectores de la sociedad civil; presentar las contribuciones del Secretariado del OBI y sus colaboradores nacionales en los progresos alcanzados; y determinar qué variables, de contexto u organizativas, facilitan o impiden los avances en la trasparencia del presupuesto. Para ello se efectuó una revisión de documentos relacionados a los últimos avances en la materia, así como entrevistas con funcionarios públicos, académicos, miembros de la sociedad civil y funcionarios del Secretariado del OBI.

El análisis realizado muestra que la participación del Secretariado del OBI ha sido importante en los avances en la publicación de los documentos presupuestarios realizados recientemente por el Gobierno de Honduras (GOH). También muestra la necesidad de un fortalecimiento de la sociedad civil en la apropiación y análisis de la información suministrada por el GOH a efectos de aumentar la participación en las decisiones de asignación de recursos. Finalmente, el trabajo distingue entre los avances logrados y los desafíos pendientes, apoyando la tesis que el análisis de la transparencia presupuestaria debería hacerse en el marco de un enfoque de economía política, dado el legado histórico de las estructuras de poder caracterizadas por la inequidad y exclusión.

En este sentido es relevante destacar que este análisis se realiza en un contexto político y social muy particular para Honduras. Por una parte, la polarización de la población como resultado del golpe de Estado de 2009 condiciona las posibilidades de avances en materia de transparencia en general. Procesos permanentes de esta naturaleza sólo pueden ser construidos con base en la confianza y el desarrollo de mecanismos institucionales que permitan el diálogo y consenso.

Por otra parte, el país se encuentra inmerso en una ola de violencia sin precedentes, producto del aumento considerable de operaciones de narcotráfico, así como de la delincuencia común. De acuerdo a reportes de las Naciones Unidas, Honduras tiene actualmente una tasa de homicidios de 82 por cada 100,000 habitantes, una de las más altas del mundo. En un contexto de violencia de esta naturaleza, a lo que se agregan denuncias de violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, las posibilidades de demandas ciudadanas de diferente naturaleza se ven limitadas.

B. El contexto histórico de la transparencia presupuestaria en Honduras

a. Las características de su democracia.

Para entender la transparencia presupuestaria en Honduras en los años recientes es importante referirnos al estado de su democracia. Más que una democracia consolidada, el país se encuentra en un proceso democrático de reciente término, con avances e involuciones como los acontecimientos políticos de 2009.

Cabe resaltar que a partir de 1980, nueve elecciones han sido realizadas de manera libre; sin embargo, el proceso de construcción democrática da muestras aún de muchas limitaciones y de una institucionalidad muy débil. Una de las características más destacables es la escasa independencia de los poderes del Estado, sea ante el poder ejecutivo o legislativo.

En este contexto, debemos recordar, como señalan Straface y Page (2009), « […] que el diseño de las políticas públicas responde a distintos factores, como las relaciones de poder existentes en los Estados democráticos y la debilidad de las instituciones que implementan las políticas. En este sentido, la forma en la que el poder es ejercido a través de las instituciones políticas,

económicas y sociales de un país condiciona las posibilidades de desarrollo sustentable y equitativo».

Honduras ha estado dirigida recientemente por una élite cuyos beneficios principales se derivan, en lo económico y político, de su vinculación con un proceso de globalización[1] que, si bien ha permitido una diversificación de la economía, también ha mantenido una alta concentración del ingreso. Estas élites se benefician del actuar del Estado y mantienen, por conducto de los partidos políticos, un control de las políticas públicas, excluyendo de las decisiones a amplios sectores de la población. Bajo estas circunstancias, los incentivos para promover la transparencia presupuestaria no han sido muchos, y más bien la norma ha sido la falta de acceso a la información sobre la elaboración y ejecución del presupuesto.[2]

Pero el proceso de globalización también ayudó a generar nuevos actores sociales como las organizaciones no gubernamentales que, junto a otros sectores organizados como trabajadores, campesinos, maestros, organizaciones de mujeres, etc. reivindican una profundización de la democracia y exigen políticas estatales que beneficien a sectores postergados de la población. Adicionalmente, actores internacionales también han puesto el tema de la transparencia en la gestión financiera del Estado sobre la mesa de discusión. Entre estos podemos destacar las investigaciones y publicaciones de entes como Transparencia Internacional, los Índices de Presupuesto Abierto de la Asociación Internacional de Presupuestos, los organismos multilaterales y la reciente Iniciativa de Gobiernos Abiertos, liderada por Estados Unidos y Brasil.

b. Avances recientes de la transparencia presupuestaria en Honduras:

Pese a lo antes dicho, avances recientes en la transparencia presupuestaria en Honduras se pueden encontrar en tres momentos diferenciados desde comienzos de este siglo; el primero, la incorporación de Honduras a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados.[3] Esta Iniciativa posibilitó un alivio sustancial de la deuda externa pero, al mismo tiempo lo condicionó a la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza (ERP), así como a asignaciones específicas para su financiamiento dentro del presupuesto. Para tal efecto se conformó un consejo consultivo de la ERP, con participación de la sociedad civil, con el objeto de vigilar que los recursos de la condonación de la deuda se invirtieran en la ERP. En la práctica, los gobiernos posteriores a la condonación de la deuda asignaron poca importancia a la ERP, pero los sectores

[1] En este caso, el período de democratización reciente en Honduras coincide con el proceso de inserción en la nueva era de globalización.
[2] Entrevistas con los analistas políticos Manuel Torres y Víctor Meza.
[3] HIPC, por sus siglas en inglés. Esta iniciativa tenía como objetivo obtener alivio de deuda multilateral para los países pobres altamente endeudados a nivel mundial. Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua eran los países de América Latina y el Caribe que calificaban para este alivio.

de la sociedad civil aprendieron lecciones, la mayoría no muy positivas, en las demandas sobre la asignación de recursos.[4]

El segundo, la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el 2006, con lo cual se cumplió una promesa de campaña del entonces presidente Manuel Zelaya Rosales. Esta ley tiene como finalidad «el desarrollo y ejecución de la política nacional de transparencia, así como el ejercicio del derecho de toda persona al acceso a la Información Pública para el fortalecimiento del Estado de derecho y consolidación de la democracia mediante la participación ciudadana» (Congreso Nacional, 2006).

La Ley también ordena que cada institución pública designe un oficial de información pública que haga viable el suministro de información solicitada; al mismo tiempo, crea el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como una institución con independencia operativa, decisiva y presupuestaria, encargada de la aplicación de la Ley y sus reglamentos. La Ley también establece sanciones para el incumplimiento de la misma. Tanto la aprobación de la Ley, como la creación del IAIP constituyen normas y arreglos institucionales con mucho potencial futuro.

La tercera, la llegada del nuevo gobierno del presidente Porfirio Lobo a partir del 2010, el cual inicia un proceso de reformas a la gestión financiera que incluyó la elaboración de planes específicos de trabajo. Antes de describir en detalle el contenido de estas reformas, se hará una breve descripción del contexto nacional que las posibilitó.

En primer lugar, habría que considerar que el gobierno de Lobo Sosa asume el poder en medio de una crisis económica y política sin precedentes en la historia reciente del país, producto de la gran recesión internacional del 2008-2009 y del golpe de Estado del 2009. El déficit fiscal del gobierno central de este último año ascendió a 6.4% del PIB, mientras que las reservas internacionales bajaron en US$ 350 millones.[5] La crisis política, adicionalmente, generó una reacción internacional en contra de lo acontecido, lo que se tradujo en la suspensión de buena parte del financiamiento externo, del cual Honduras depende mucho.

La necesidad del nuevo Gobierno de acceder en forma rápida y expedita a recursos externos para financiar parte importante del presupuesto requirió negociar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el cual fue firmado en octubre del 2010 por un período de diez y ocho meses.[6] En este contexto, la posibilidad de lograr un segundo programa (denominado compacto) con la Corporación de la Cuenta del Milenio fue un objetivo principal del gobierno que se tradujo en la voluntad política de ejecutar acciones específicas que pasamos a detallar en las siguientes secciones.

[4] Entrevista con Omar Rivera de Grupo de la Sociedad Civil.
[5] International Monetary Fund (2010)
[6] «Esperamos que la pronta adopción e implementación de este programa ayudará a movilizar la ayuda externa financiera que respalde sus objetivos» (Idem)

C. Los cambios y sus actores

a. El Índice de Presupuesto Abierto y el caso de Honduras.

La Asociación Internacional de Presupuestos (IBP, por sus siglas en inglés) publica cada dos años, desde 2006, el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés). Este Índice se construye con base en una encuesta considerada como la única medida independiente, comparativa y regular de transparencia y rendición de cuentas alrededor del mundo; asimismo, es producido por expertos internacionales no vinculados con los Gobiernos. Su último reporte, de 2010, señala que 74 de los 94 países evaluados no cumplen los estándares básicos de transparencia y rendición de cuentas en sus presupuestos nacionales.

La encuesta evalúa cuán comprensiva y oportuna es la información de las finanzas públicas contenida en ocho reportes clave del presupuesto nacional que deberían ser publicados durante el año fiscal, tal como es requerido por las mejores prácticas internacionales. Estos documentos son: el documento preliminar del presupuesto; la propuesta de presupuesto; el presupuesto ciudadano; el presupuesto aprobado; informes periódicos durante el año; un análisis exhaustivo de medio año; un informe anual de ejecución presupuestaria; y las respectivas auditorías de los órganos contralores.

La encuesta también evalúa la extensión de la supervisión efectiva del presupuesto provista por las legislaturas y las instituciones supremas de auditoría, así como las oportunidades de participación pública en el proceso presupuestario. Su metodología se basa en criterios desarrollados por organizaciones internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (Ocde) y la Organización de Instituciones Superiores de Auditoría.

Las calificaciones obtenidas por Honduras en el OBI son las siguientes: 38% en 2006; 11% en 2008; y 11% en 2010. Estos valores reflejan la falta de publicación de los documentos o el hacerlo en forma no oportuna, así como la insuficiencia de información contenida en dichos documentos.

Honduras: publicación de documentos clave:	**2006**	**2008**	**2010**	**2012**[7]
1. Borrador inicial de presupuesto	No	No	No	Sí
2. Proyecto de presupuesto presentado al Congreso	Sí	No	No	Sí
3. Presupuesto ciudadano	No	No	No	No[8]
4. Presupuesto aprobado	Sí	Sí	Sí	Sí
5. Informes periódicos	Sí	Sí	Sí	Sí
6. Análisis de medio año	No	No	No	Sí

[7] La proyección probable para el índice de 2012 está basada en información descrita más adelante y es propia.
[8] El presupuesto ciudadano fue publicado, pero no oportunamente.

7. Informe de ejecución presupuestaria anual	Sí	Sí	Sí	Sí
8. Auditorías	Sí	Sí	No	Sí

Como los índices de las diferentes encuestas muestran, la transparencia presupuestaria tiene mucho que mejorar en Honduras para alcanzar estándares internacionales, así como también muestra diversas voluntades de Gobiernos en esta dirección. No deja de llamar la atención que en el gobierno del presidente Zelaya Rosales (2006-2009), gestión bajo la cual se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se creó el IAIP, el coeficiente cayera de 38% a 11%. Esto se puede explicar por los posteriores conflictos que se dieron entre los poderes Ejecutivo y Legislativo que se reflejaron en los procesos presentación y aprobación presupuestaria. El porcentaje del 2010 refleja por una parte, la crisis política a que hemos hecho referencia, y por otra, las insuficiencias de información de los documentos presupuestarios. Es muy posible que superada la fase crítica de la crisis política, y dada las reformas introducidas por el nuevo gobierno del presidente Lobo, el OBI mejore sustancialmente en la próxima evaluación.

b. Las recomendaciones del Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) de 2010 y su impacto en la transparencia presupuestaria en Honduras.[9]

En aras de mejorar la transparencia presupuestaria en Honduras, el informe de país de 2010 enunció las siguientes recomendaciones:

- Publicar la propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Documento Preliminar.
- Producir y publicar un presupuesto ciudadano, una revisión de mitad de año y un informe de auditoría.
- Proveer oportunidades para que el público pueda atestiguar en las audiencias legislativas sobre el presupuesto.
- Posibilitar al Legislativo a proveer una supervisión más exhaustiva no sólo cuando el presupuesto se está aprobando, sino también durante su ejecución.
- Mejorar la capacidad de vigilancia de la institución superior de auditoría sobre el presupuesto.

La difusión de estos resultados producto de la colaboración entre el secretariado del OBI y la organización hondureña «Centro de Investigación y promoción de los derechos humanos (CIPRODEH)» se efectuó a través de conferencias de prensa, presentaciones en televisión y eventos organizados con funcionarios gubernamentales y de la sociedad civil. Uno de los periódicos principales de Honduras tituló: «Honduras con menor transparencia presupuestaria en Centroamérica».[10]

---

[9] El Indice de Presupuesto Abierto era conocido con anterioridad en la región. El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) en su Observatorio No. 91 (2009) había titulado en relación al OBI del 2008 "Centroamérica Reprobada en transparencia presupuestaria". http://www.icefi.org/categories/16?clas=3&detail=215 y el Central America Data tituló "Poca transparencia en presupuestos de América Central". http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Poca_transparencia_en_presupuestos_de_America_Central

[10] *La Tribuna* de fecha 9 de noviembre de 2010.

En las reuniones con funcionarios del gobierno se contó con la participación del entonces ministro de Finanzas William Chong Wong y del Vice Ministro, Carlos Borjas. Esto significó que las autoridades de Honduras vinculadas a la gestión presupuestaria conocieron los resultados del OBI del 2010, tanto directamente como por los reportes de los medios de comunicación. Aunque no hubo ninguna reacción específica de parte de las autoridades hondureñas, es muy probable que este conocimiento haya ayudado a viabilizar mucha de la colaboración posterior entre IBP y el gobierno de Honduras. También llamó la atención de otras instancias nacionales, regionales, e instituciones internacionales. Un de estas instituciones fue el Consejo Nacional Anti-Corrupción de Honduras que en su programa de formación incorporaba el análisis del OBI como un indicador de gobernabilidad.[11]

A nivel internacional la publicación del OBI había también tenido un efecto de interés en instituciones del gobierno de Estados Unidos y del Reino Unido. El Departamento de Estado de los Estados Unidos de América había solicitado informalmente a la Iniciativa de Presupuesto Abierto (programa específico de IBP) una propuesta para una iniciativa global sobre transparencia presupuestaria. Aunque la propuesta no fue adoptada como tal, Estados Unidos impulsó, junto con Brasil, lo que hoy es conocida como la Iniciativa de Gobiernos Abiertos, entre cuyos componentes se encuentra la transparencia fiscal.[12]

Otra institución interesada del gobierno de Estados Unidos fue la Corporación del Desafío del Milenio[13] (MCC, por sus siglas en inglés). Honduras había sido declarada elegible en 2005 para acceder a estos recursos y le fue aprobado un primer programa (denominado compacto) por US$ 205 millones para obras de infraestructura y desarrollo rural que finalizó en septiembre 2010.[14]

Cuando la Junta Directiva del MCC se reunión en diciembre del 2010 para decidir sobre un nuevo "compacto" para Honduras los indicadores mostraron que el Indice de Control de la Corrupción de Honduras estaban por debajo de la mediana. Dado que se trataba de un caso marginal, que había un nuevo gobierno y que el primer compacto había tenido una evaluación muy positiva se decidió dar un tratamiento especial a Honduras. Se acordó con el nuevo gobierno iniciar un Plan de Mejoramiento de Políticas que iniciaría en marzo del 2011 y que tendría como objetivo mejorar el funcionamiento del país en las áreas de gobernanza, manejo de los recursos públicos y transparencia fiscal.[15] En este último campo los indicadores de la buena ejecución del

---

http://www.latribuna.hn/2010/11/09/honduras-con-mas-baja-puntuacion-en-informacion-presupuestaria-de-centroamerica/

[11] http://www.cna.hn/archivos/CNA%20Indicadores.pdf

[12] Mills (2012:4). Por publicar.

[13] La Corporación del Desafío del Milenio fue creada por el Congreso de los Estados Unidos en 2004 como una forma novedosa e independiente de distribuir la ayuda exterior centrándose en buenas políticas, apropiación del país y resultados. http://www.mcc.gov /about

[14] El programa a desarrollar es conocido como la «Cuenta del Desafío del Milenio».

[15] Mills (2012:11)

Plan serían los derivados del OBI y de un estudio de las finanzas públicas hondureñas denominado PEFA.[16]

A tal efecto, Bruce Key de MCC se comunicó en enero del 2011 con Vivek Ramkumar, gerente de la Iniciativa de Presupuesto Abierto en IBP para indagar sobre la metodología empleada en el cálculo de OBI y si estaría dispuesto a tener una conferencia telefónica al respecto con él y Rodrigo García del Ministerio de la Presidencia de Honduras. En la conferencia en mención, Vivek explicó a ambos la metodología utilizada.[17] Estas comunicaciones fueron precedidas por una reunión meses antes entre el Sr. Key y Warren Krafchik, director de IBP, y en donde se había conversado sobre la Encuesta de Presupuesto Abierto.

La vinculación de funcionarios públicos hondureños a esta platicas significó en la práctica una recomendación al gobierno de Honduras por parte de MCC que el mejoramiento de este índice podría facilitar la aprobación de un segundo compacto en diciembre del 2011.[18]

Debido a que OBI sólo se calcula cada dos años, el resultado del 2012 no podría ser utilizado para medir la ejecución del plan propuesto por MCC. En este sentido, MCC solicitó a IBP junto a su organización colaboradora local, la Fundación Democracia Sin Fronteras, que utilizara la metodología para evaluar los avances en materia presupuestaria durante 2010 y 2011. "Nos comunicamos con IBP para solicitarles un reporte fuera de la programación tradicional. No queríamos esperar hasta que el nuevo Indice de Presupuesto Abierto estuviera listo, sino que queríamos saber si había habido algún cambio en el bajo puntaje obtenido la última vez. Así que decidimos financiar a la organización colaboradora en Honduras, pero no le pagamos nada a IBP".[19]

A comienzos del 2011, entonces, IBP recibe dos solicitudes complementarias: por una parte, MCC solicita una actualización del OBI para Honduras, lo cual no es posible dado que la frecuencia de su publicación está de antemano determinada, pero sí acepta, en cooperación con Democracia Sin Fronteras, realizar una evaluación de los avances en materia de transparencia presupuestaria, en lo atinente a los indicadores del OBI, comprendidos entre el 15 de septiembre del 2009 y el 31 de agosto del 2011. Democracia sin Fronteras es una organización no gubernamental hondureña sin fines de lucro y cuyo fin es reforzar la democracia en Centroamérica promoviendo mayor transparencia, rendición de cuentas, justicia ambiental y la protección y respeto de los derechos humanos.

Por otra parte, el Gobierno de Honduras, por medio del Ministerio de la Presidencia, solicita a IBP asistencia técnica para incorporar las principales recomendaciones del OBI 2010 en los planes de mejoramiento de la gestión financiera del gobierno.

---

[16] Ver una descripción más detallada del PEFA adelante.
[17] Entrevista con Vivek Ramkumar.
[18] Entrevista con Elda Dariela Díaz.
[19] Mills. Idem. Entrevista a Bruce Kay, oficial de MCC para América Latina.

Esta asistencia técnica apoyó la capacitación de funcionarios públicos en las principales dimensiones del OBI y los pasos necesarios para mejorarlo. Varias misiones del Secretariado de OBI viajaron a Honduras para realizar talleres en los campos de la metodología de la transparencia presupuestaria, derecho de acceso a la información y participación ciudadana. Uno de los reportes de prensa describía estas participaciones de la siguiente forma:

"El ministro de Finanzas Willian Chong Wong clausuró el taller de "Gestión, transparencia y vigilancia de las Finanzas Públicas" que por tres días recibieron funcionarios de varias dependencias públicas, cumpliendo una iniciativa del Gobierno de la República como una política institucional para frenar la corrupción al interior de la administración del Estado.

La iniciativa gubernamental es coordinada por la Secretaría del Despacho de la Presidencia que dirige la licenciada María Antonieta Guillén de Bogran, con el apoyo de la Corporación del Desafío del Milenio (MCC) para el cumplimiento de las políticas de países cooperantes y organismos internacionales que busca mejorar la gestión, la transparencia en las finanzas públicas y optimizar los indicadores administrativos.

Las capacitaciones a los servidores públicos fueron impartidas por los consultores internacionales, Hernán Pflucker, del programa "Gestión del gasto y Rendición de Cuentas" (PEFA), por Juan Pablo Guerrero y Atzimba Baltazar sobre "Índice de Presupuesto Abierto" (Open Budget Index) OBI, promovido por la organización International Budget Partnership (IBP).

Participaron funcionarios de la Secretaría del Interior, de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI), del Tribunal Superior de Cuentas (TSC), Corte Suprema de Justicia (CSJ), Secretaría de Planificación (SEPLAN), Secretaria de Finanzas, Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), de Educación, Salud y el Congreso Nacional (CN) entre otras.

La iniciativa gubernamental incluye implementar un programa de monitoreo para la evaluación del cumplimiento administrativo y fiscal del Estado, mejorar de los índices de evaluación de la Gestión del gasto y Rendición de Cuentas y los Índice de Presupuesto Abierto, que se ligan a las políticas de los organismos internacionales cooperantes."[20]

c. Sinergias de la cooperación externa.

En el interés de lograr avances en el campo de la transparencia y gestión financiera, la MCC financió dos estudios en Honduras. El primero, el Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA:2011) realizado por el Centro de Investigación de Opinión Nacional de la Universidad de Chicago. El segundo, realizado por IBP y Democracia sin Fronteras, sobre la evaluación de la transparencia presupuestaria en Honduras. Ambos documentos fueron publicados en septiembre del 2011.

La evaluación PEFA hace un análisis del estado de seis elementos principales de la gestión de las finanzas públicas con el propósito de medir la calidad de los mismos mediante la comparación con las buenas prácticas internacionales. El análisis consiste en la medición del estado de 28 indicadores de alto nivel, los cuales son evaluados de manera objetiva y mediante

[20] http://www.hondudiario.com/content/gobierno-capacit%C3%B3-funcionarios-en-%E2%80%9Cgesti%C3%B3n-transparencia-y-vigilancia-de-las-finanzas

procedimientos estandarizados, permitiendo así hacer un seguimiento a través del tiempo sobre el comportamiento de los diversos parámetros considerados (PEFA, 2011).

En el caso de Honduras se agregó un elemento adicional y se utilizaron 31 indicadores. Los elementos principales de desempeño a evaluar fueron: credibilidad del presupuesto; alcance y transparencia; presupuesto basado en políticas; previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria; contabilidad, registro e informes; escrutinio y auditoría externa; y prácticas de entidades donantes.

Por otra parte, la evaluación de transparencia presupuestaria realizada por IBP y Democracia Sin Fronteras consistió en una revisión de reportes de medios de comunicación y sitios de internet del gobierno, entrevistas con funcionarios públicos, y la revisión de los mecanismos utilizados para determinar el acceso del público a los documentos presupuestarios. Además de evaluar la disponibilidad de los documentos presupuestarios, también se evaluó la labor de supervisión realizada por el Congreso Nacional y el Tribunal Superior de Cuentas, tal y como lo realiza la encuesta de presupuesto abierto.

El documento en su versión final señala: «Nuestra evaluación estima que desde la última edición del Índice de Presupuesto Abierto de 2010, el gobierno hondureño ha dado pasos significativos para aumentar la disponibilidad pública de los ocho documentos clave de la Encuesta».[21] Y también concluye en forma muy categórica: «La Asociación Internacional de Presupuestos y la Fundación Democracia sin Fronteras han quedado gratamente impresionados con el nivel de compromiso mostrado por el gobierno Hondureño para mejorar la transparencia presupuestaria a partir de los resultados del Índice de Presupuesto Abierto 2010».[22]

El borrador del reporte fue presentado en un taller en Tegucigalpa a mediados de septiembre en un evento en donde participaron: la Vicepresidenta de Honduras, el Ministro de Finanzas, los tres comisionados del Tribunal Superior de Cuentas, la Presidenta del Instituto de Acceso a la Información Pública y varios funcionarios del Ministerio de Finanzas. Las discusiones del taller fueron utilizadas para la versión final del reporte. El documento final fue presentado en octubre a los oficiales responsables de Centroamérica en MCC.[23]

Aun reconociendo estos avances, el informe señala en sus recomendaciones la necesidad de mejorar los siguientes aspectos: la accesibilidad al público de los informes presupuestarios; la publicación oportuna de los documentos presupuestarios clave; expandir las oportunidades de participación ciudadana, tanto en la fase de preparación como de ejecución del presupuesto; mejorar y difundir el presupuesto ciudadano; implementar leyes de transparencia e incluir disposiciones específicas con relación a la transparencia presupuestaria.

---

[21] Asociación Internacional de Presupuestos y Fundación Democracia sin Fronteras (2011).
[22] *Idem*., p. 8.
[23] El reporte final está disponible en inglés y español en http://internationalbudget.org/publications/assessment-of-budget-transparency-in-honduras/

D. Planes para mejorar la gestión y la transparencia fiscal en Honduras

El Gobierno de Honduras inició el proceso de elaboración de planes destinados a mejorar la gestión financiera en el país. Para ello utilizó tanto el PEFA como la evaluación de IBP y Democracia Sin Fronteras como base del Plan para Mejora de la Gestión y la Transparencia Fiscal, 2012.[24]

A tal efecto, el Ejecutivo creó una comisión interinstitucional bajo la coordinación de la Secretaría del Despacho Presidencial; esta comisión está conformada por la Secretaría de Finanzas, la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI),[25] la Secretaría de Planificación (Seplan), el Tribunal Superior de Cuentas y el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). En esta comisión, por lo tanto, se encuentran incluidas las principales instituciones que tienen relación directa con el presupuesto, con la excepción del Congreso Nacional. En palabras de un funcionario del Secretariado de OBI esto demostraba una «voluntad política de alto nivel» en mejorar la transparencia presupuestaria en Honduras.

Las reuniones interinstitucionales rindieron como fruto la elaboración del Plan mencionado, documento cuyo borrador se encontraba en discusión en diciembre de 2011 y cuya aprobación se considera inminente. En la parte inicial del documento se señala: «Durante 2011, el Gobierno de la República de Honduras ha implementado el Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas [sic]. La formulación del Plan se basó fundamentalmente en la identificación de las principales debilidades encontradas en las evaluaciones del Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA, por sus siglas en inglés) y el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) realizadas entre 2009-2011».[26]

El documento también destaca cómo la Corporación del Desafío del Milenio e IBP han contribuido con el Gobierno a conocer y evaluar los indicadores que el PEFA y el OBI utilizan. Al mismo tiempo, se reconoce que se «[…] cuenta con los informes[27] de las entidades antes mencionadas, mismos que sirven como referentes claves para la identificación de los avances logrados a la fecha en el desempeño de la gestión de las finanzas públicas y la transparencia presupuestaria; así como para actualizar las áreas e indicadores, en donde se requiere realizar esfuerzos para mantener los logros alcanzados o para enfrentar debilidades persistentes».[28]

El Plan es un reconocimiento franco de los principales problemas que enfrenta la gestión y transparencia presupuestaria en Honduras. Entre ellas podemos destacar la aseveración de que el

[24] El GOH había preparado un plan denominado «Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas» en junio de 2011 basado en el PEFA 2009 (financiado por la Unión Europea) y en el OBI 2010. Este plan de corta vigencia contiene los mismos indicadores detallados en el texto para 2012 y sin lugar a dudas contribuyó con los avances reflejados este año.
[25] La DEI es un ente desconcentrado encargado de la recaudación tributaria en Honduras.
[26] Secretaría de la Presidencia (2011: 2).
[27] Se refiere a los documentos National Opinion Research Center (2011) y Asociación Internacional de Presupuestos y Fundación Democracia sin Fronteras (2011).
[28] *Idem*.

Gobierno no cuenta con información completa y oportuna sobre ciertos aspectos clave de las finanzas públicas, lo cual hace mucho más difícil para los sectores dentro y fuera de él entender cómo se están usando los recursos públicos. También destaca la desvinculación entre los instrumentos de programación y el presupuesto institucional, pese a los avances realizados. Igualmente, se reconoce la necesidad de mejorar las auditorías externas que realiza el Tribunal Superior de Cuentas.

En su parte operativa, los componentes del Plan se dividen en ocho grupos: credibilidad del presupuesto; alcance y transparencia; presupuesto basado en políticas; previsibilidad y control de la ejecución del gasto; contabilidad, registro e informes; escrutinio y auditorías externas; prácticas de los donantes; e índice de presupuesto abierto.[29] Cada grupo incluye sus indicadores de desempeño, resultado esperado, actividades/medidas, medio de verificación, fecha de cumplimiento y responsable. Por su relación con el presente trabajo, reproducimos lo relacionado con el OBI en la siguiente página.

Sobre este Plan se pueden hacer las siguientes consideraciones: por un parte, es un buen plan, ya que toma en cuenta los diversos aspectos que son necesarios para una verdadera transparencia presupuestaria. También se consideran las principales recomendaciones efectuadas tanto por el PEFA, como por el IBP y su socio local, la Fundación Democracia sin Fronteras.

En un reciente informe de monitoreo sobre el desempeño de la Cuenta del Milenio en Honduras se señala que la «MCC y el gobierno de Honduras se encuentran en medio de un plan de mejoramiento de políticas diseñado a impulsar transparencia presupuestaria y una mejor gestión financiera pública. Se señala también que esto ha sido un esfuerzo conjunto con el Centro de Investigación de Opinión Nacional de la Universidad de Chicago (quienes elaboraron el PEFA), la Asociación Internacional de Presupuestos y la Fundación Democracia sin Fronteras, resaltando los avances mencionados en el informe de estas últimas instituciones».[30]

A pesar de estos esfuerzos, la MCC no aprobó en diciembre pasado el segundo compacto para Honduras. La decisión se basó en una serie de consideraciones que van desde la disponibilidad de fondos, el record de implementación del primer compacto, la oportunidad de generar crecimiento y reducción de pobreza, hasta una serie de indicadores relacionados con la gobernanza.[31] Entre estos indicadores se puede mencionar avances en el área de transparencia presupuestaria, pero en lo referente al respeto de los derechos humanos y la corrupción la evaluación no fue favorable. [32]

---

[29] Como se podrá apreciar estos temas reflejan la fuerte influencia de los dos estudios mencionados.
[30] Dunning (2011:11)
[31] Ibid
[32] Honduras recibió un programa reducido a lo que aspiraba, denominado «Umbral» con un monto de US$15 millones.http://www.mcc.gov/pages/press/release/release-121511-boardmeeting. Véase también http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Honduras-debe-hacer-diagnostico-para-superar-indicadores-en-rojo-en-Cuenta-del-Milenio

No obstante esta negativa, el Gobierno de Honduras busca implementar el Plan, dado que para finales del presente año tendrá la oportunidad de aplicar nuevamente por un segundo compacto, y porque además está interesado en ser incluido en la Iniciativa de Gobiernos Abiertos que se reúne en Brasilia en abril del 2012. A tal efecto también ha elaborado un Plan Anticorrupción que incorpora, entre otras componentes, los mismos elementos que el Plan para la Mejora de la Gestión y Transparencia Fiscal.[33]

La Iniciativa de Gobiernos Abiertos promovida por Brasil y los Estados Unidos busca incentivar la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y darle poder a los ciudadanos. Los países participantes se comprometen a implementar un plan de acción nacional desarrollado en estrecho contacto con la ciudadanía.[34] Las cuatro áreas clave que debe contener dicho plan se refieren a: a) transparencia fiscal y presupuestaria; b) libertad de información; c) revelación de bienes e ingresos de funcionarios públicos; y d) compromiso ciudadano.

Algo que llama la atención en el Plan es la escasa referencia al Sistema de Administración Financiera Integrada (Siafi). El Siafi, como es conocido, no sólo requiere de un mayor desarrollo y consolidación, sino que es una fuente importante de información pública sobre la ejecución del presupuesto y, por ende, contribuye a la transparencia en el uso de los recursos. Esta debería ser una línea de trabajo tanto a nivel de gobierno central como de las instituciones descentralizadas y municipalidades, dadas las transferencias crecientes a estas últimas.[35]

En breve, el «Plan para la mejora de la gestión y la transparencia fiscal, 2012» es un buen documento con resultados, indicadores y actividades claramente definidos, y que utiliza como base los hallazgos principales del estudio PEFA y las recomendaciones del OBI. Puede ser un instrumento importante de transparencia siempre y cuando exista voluntad política para ejecutarlo y/o su aplicación sea monitoreada y exigida por diversos sectores de la sociedad.

---

[33] Secretaría de Estado del Despacho Presidencial (2011).

[34] Para mayor referencia sobre esta iniciativa véase: http://www.socialwatch.org/es/node/13679

[35] El Sistema de Administración Financiera Integrad (SIAFI) es un conjunto de subsistemas y módulos informáticos integrados, para la planificación, gestión y control de los recursos del Estado. Incluye entre sus áreas de aplicación: presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público compras, recursos humanos, y administración de bienes. http://www.sefin.gob.hn/?p=3505

PLAN DE MEJORA DE LA GESTIÓN Y LA TRANSPARENCIA FISCAL, 2012[a]
COMPONENTE: ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO

Indicador de desempeño		Resultado esperado	Actividades / medidas	Medio de verificación	Fecha de cumplimiento	Respon-sable
ID – 1	Documento preliminar del presupuesto previo entrega al Congreso Nacional	El público en general conoce de manera oportuna los lineamientos generales del presupuesto 2013.	Publicar oportunamente el documento *Política presupuestaria para el ejercicio fiscal 2013*.	Documento publicado	Julio – agosto de 2012	SEFIN
ID – 2	Propuesta del presupuesto del Ejecutivo	La propuesta del presupuesto 2012 del Ejecutivo es de acceso público de manera oportuna.	Publicar la propuesta del Ejecutivo inmediatamente a su presentación al presidente de la República.	Documento publicado	Septiembre de 2012	SEFIN
ID - 3	Presupuesto aprobado	Presupuesto 2012 es aprobado por el CN dentro del plazo legal establecido.	Discutir ampliamente y aprobar en el Congreso Nacional el presupuesto de 2013, entre octubre y diciembre de 2012	Documento publicado	Enero – febrero de 2012	SEFIN
ID - 4	Presupuesto ciudadano	El público en general tiene acceso al presupuesto ciudadano 2012, a inicios del mismo año.	Elaborar en consulta pública y publicar por diferentes medios el presupuesto ciudadano 2012.	Documento publicado	Enero – febrero de 2013	SEFIN
ID - 5	Informes entregados durante el año	Los informes trimestrales se publican de manera oportuna y con información detallada.	Ampliar el detalle de los informes trimestrales y publicarlos en el mes posterior al trimestre respectivo.	Informes publicados	Abril, julio y octubre de – 2012	SEFIN
ID - 6	Revisión de mitad de año	El informe de medio año se publica de manera oportuna y con información detallada.	Elaborar y publicar el informe de mitad de año al inicio del segundo semestre.	Informe publicado	Agosto de 2012	SEFIN
ID - 7	Informe de fin de año	El informe de fin de año se publica de manera oportuna y con información detallada.	Ampliar el detalle del informe anual de 2011 y publicarlo en el primer trimestre de 2012.	Informe publicado	Marzo de 2012	SEFIN
ID - 8	Informe de auditoría del TSC	Los informes de auditoría del TSC son publicados de acuerdo con la ley y mejores prácticas internacionales.	Publicar en 2012 y 2013 los informes anuales del TSC, correspondientes a los presupuestos 2010 y 2011.	Informe publicado	Agosto – septiembre de 2012	TSC

a/ documento preliminar para discusión.

E. La utilización de la información presupuestaria por parte de la sociedad hondureña

Si se emplearan conceptos económicos, el proceso mediante el cual un país avanza en la trasparencia presupuestaria tiene, por un parte, el lado de la oferta de información y, por la otra, el lado de la demanda o consumo de la misma. Hasta ahora hemos hecho referencia al lado de la oferta con sus avances y desafíos principales. En esta sección nos concentraremos en la demanda o consumo de la información.

En primer lugar, ya hemos hecho referencia a la modalidad de presentación de la información, la cual consiste, en su mayor parte, en el uso de medios electrónicos a los cuales tiene muy poco acceso la mayoría de la población. Esto fue reconocido por el Informe de IBP y Democracia sin Fronteras al incluir en una de sus recomendaciones, la siguiente: «En virtud de que el acceso a internet es limitado en el país recomendamos que el gobierno ponga los informes disponibles en discos compactos y los distribuya ampliamente en librerías nacionales, medios de comunicación y oficinas de información pública».[36]

En segundo lugar, se podría argumentar con algún grado de precisión que, generalmente, quienes hacen uso de esta información son grupos reducidos de la sociedad civil, tales como las organizaciones no gubernamentales (ONG), centros de investigación o pensamiento, los colegios profesionales, los grupos empresariales, medios de comunicación y la comunidad internacional.

El surgimiento de la sociedad civil como un elemento beligerante de cara al Estado hondureño es un fenómeno reciente que data de las últimas dos décadas. En este sentido, podríamos decir que su desarrollo institucional está en proceso de consolidación. Así, muy pocas organizaciones en Honduras se dedican al análisis, difusión y publicación en materia presupuestaria.

De acuerdo a diferentes opiniones de las personas entrevistadas, la falta de atención a un tema tan importante se debe, en parte, al nivel de preparación técnica que se requiere para el estudio presupuestario, dada la forma en que se presenta la mayoría de los informes. Pero también consideran, como sociedad en general, que el país no ha estado acostumbrado a la rendición de cuentas por parte del Estado y lo novedoso de recibir mayores flujos de información requiere de más preparación en el campo, así como de una presentación de los temas contenidos en los informes oficiales de maneras más fáciles y accesibles.

En este contexto, las agrupaciones empresariales que cuentan con recursos y personal técnico para el análisis de los documentos presupuestarios poseen ventajas, dado que pueden tener equipos que monitoreen la preparación, aprobación y ejecución presupuestaria. Esto les permite un mayor nivel de incidencia en las decisiones sobre los ingresos y los gastos públicos. En el ámbito de las ONG, la que más destaca en relación con el seguimiento de estos temas es el Foro

[36] Op. Cit. Pág. 5

Social de la Deuda Externa (Fosdeh).[37] Esta organización publica sistemáticamente análisis sobre varios aspectos del presupuesto y constituye una de las organizaciones que más utilizan la información publicada.

El caso del Fosdeh es excepcional porque no sólo tiene la capacidad técnica para el procesamiento y análisis de la información, sino que también cuenta con acceso directo a las autoridades del sector público. Es esta organización la que señala que mucha de la información presupuestaria que han hecho circular para recibir comentarios de parte de otras organizaciones, como es el caso de las normas presupuestarias, no recibe respuesta alguna.

Otra organización que recientemente ha empezado un proyecto en transparencia y auditoría social denominado «Mejorando la confianza en la políticas e instituciones públicas» es la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH). Dos componentes de este proyecto son: a) la facilidad en el acceso informativo a comunidades pobres y vulnerables; y b) el fortalecimiento de capacidades de los ciudadanos para influir sobre el proceso presupuestario a nivel local, regional y nacional.[38]

También hay otras organizaciones que manifiestan algún interés en la información presupuestaria, pero más orientadas a los temas sectoriales (como es el caso de la educación, salud, o asignaciones a las municipalidades). Los medios de comunicación es otro sector que mediante la creación de secciones económicas, evidencian un mayor interés por transmitir información sobre el presupuesto. Hasta ahora este nivel de demanda ha sido limitado, pero con un potencial muy importante para crecer.

En resumen, la demanda de información presupuestaria de parte de la sociedad civil en Honduras es reducida. De lo anterior se deriva que organizaciones de la sociedad civil —tanto nacionales, como internacionales preocupadas por mejorar la transparencia presupuestaria en Honduras— deberían impulsar procesos de capacitación para diversos sectores de la sociedad con miras a alcanzar una mejor comprensión y utilización de la información disponible.[39] Esto permitiría, a su vez, no sólo una mayor demanda de información, sino también mayores grados de incidencia sobre las políticas públicas.

[37] Todos los entrevistados coincidieron que FOSDEH es la ONG más conocida en temas de materia presupuestaria, pero dado que es más un tanque de pensamiento, que una organización con base social, su impacto es limitado.

[38] Para mayor información, véase: http://foprideh.org/index.php?option=com_content&view=article&id=64:foprideh-da-estructura-a-importante-proyecto-en-transparencia-y-auditoria-social-&catid=2:noticias

[39] Entre sus programas, la IBP cuenta con uno de capacitación a sectores de la sociedad civil que puede ser de mucha utilidad en el caso de Honduras.

F. La transparencia presupuestaria en la práctica

a. Sobre la publicación de los documentos presupuestarios.

Desde la publicación de OBI 2010 y con la asesoría técnica del Secretariado de OBI, el Gobierno de Honduras ha mejorado la publicación de los documentos presupuestarios. De tal forma que el documento de evaluación mencionado «considera que el gobierno de Honduras está alcanzando las mejores prácticas internacionales en cuanto a la publicación del Documento Preliminar, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, los Informes de Ejecución y del Informe de Fin de Año»[40]. Sin embargo, hay que recordar que dicha evaluación no analiza el contenido de los documentos, sino que solamente la publicación oportuna de los mismos, habrá que esperar la evaluación completa del OBI 2012 para tener información más detallada sobre este último aspecto.

b. Sobre la difusión de los documentos presupuestarios.

El mecanismo específico de publicación de los documentos, principalmente a través de Internet, sólo alcanza un estimado del 11.8% de la población, porcentaje del cual sólo un 44% puede tener este acceso tecnológico desde sus hogares.[41] Esto nos muestra los límites de la difusión del presupuesto y sus documentos. Es por ello que la publicación en tiempo de los documentos presupuestarios, así como la presentación sencilla de los mismos, constituyen elementos necesarios para que exista una verdadera participación de otros sectores de la sociedad.

c. Participación Ciudadana.

En lo referente a la participación ciudadana se ha documentado que tanto el Ejecutivo como el Legislativo han abierto canales de participación.[42] En el caso del presupuesto de 2011 se realizaron consultas en las dieciséis zonas territoriales en las que se dividió el país para efectos de las actividades gubernamentales. En estas zonas se presentaron los presupuestos regionales y se tomó nota de las observaciones relacionadas. Para el presupuesto de 2012 la modalidad de discusión se modificó y fue el Congreso Nacional el que solicitó a las diversas secretarías de Estado que procedieran a participar en audiencias públicas, en donde también participarían sectores de la sociedad civil.

En ambos casos, no es posible determinar si las observaciones recibidas en cada una de las reuniones fueron incorporadas en el presupuesto, o si se trató de una mera formalidad participativa. Es más, en la segunda modalidad, el que una parte de la sociedad pudiera asistir a las audiencias del Congreso no implicaba que tuviese voz, sino que únicamente llegaba a escuchar las discusiones entres los ministros, sus asesores y las comisiones presupuestarias respectivas.

---

[40] Asociación Internacional de Presupuestos y Fundación Democracia Sin Fronteras, op. cit pág. 7.
[41] Instituto Nacional de Estadística. http://www.ine.gob.hn/drupal/node/220
[42] Evaluación de la transparencia presupuestaria en Honduras (2011).

El cambio de modalidad de un año a otro, en los primeros dos años de gobierno, muestra también la falta de institucionalidad de las participaciones referidas, porque un año puede ser de una manera y otro año de otra, de acuerdo con la voluntad de las autoridades respectivas. Además, estas participaciones son bastante limitadas en cuanto al número de sectores representados y con posibilidad de participación efectiva, por lo que la mayoría de la sociedad se mantiene al margen de la discusión del presupuesto nacional.

Las prácticas específicas sobre los procesos mencionados también son importantes. En un editorial titulado «Presupuesto General 2012», el diario *El Heraldo* señalaba el pasado 18 de diciembre: «Como ya es costumbre inveterada, los diputados aprobaron precipitada y apresuradamente un documento de tanta importancia e implicaciones como lo es el Presupuesto Nacional de Egresos e Ingresos. De hecho, y por unanimidad de todas las bancadas, se dispensaron dos debates y el nivel de análisis y discusión fue mínimo o inexistente, por lo que el proyecto enviado por el poder ejecutivo quedó prácticamente intacto».[43]

Es conocido que la mayoría de los diputados no conoce o analiza el presupuesto al momento de su aprobación y que solamente los miembros de las comisiones presupuestarias tienen una compresión global del mismo. También hay que reconocer que los diputados tampoco cuentan con la asesoría técnica que les permita un análisis a fondo de temas que requieren una formación en el campo.

El 16 de enero de 2012 el diario *La Prensa* reportó: «Por acción o por omisión, la comisión de estilo del Congreso Nacional de Honduras que revisó la Ley del Presupuesto para este año, […] no incluyó los cambios que los parlamentarios incorporaron en un artículo y que disminuye las transferencias a las alcaldías municipales.»[44] Estos ejemplos muestran que es importante distinguir entre los procesos formales de transparencia presupuestaria y lo que las autoridades están dispuestas a realizar en la práctica.[45]

Como suele suceder con las leyes, no es suficiente que se aprueben, sino también que exista la institucionalidad para que se cumplan. Como lo señala uno de los entrevistados: «se pueden volver permanentes los cambios por la condicionalidad, pero que trasciendan del plano formal al real es más complejo. Presentar y discutir el presupuesto, […] es un ejercicio más publicitario que real».[46]

---

[43] En: http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Opinion/Editoriales/Presupuesto-general-2012

[44] En: http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Congreso-de-Honduras-vuelve-a-planchar-con-la-Ley-de-Presupuesto.

[45] Hay numerosas quejas al respecto del Congreso de Honduras, en el sentido de que una cosa es lo que aprueban los diputados y otra lo que se publica como ley. En el caso mencionado, protestas de los mismos diputados hicieron que se rectificara la irregularidad a comienzos del presente año.

[46] Entrevista con Manuel Torres.

d. El papel de la auditoría de los órganos contralores del Estado.

En relación con los informes de auditoría establecidos por la ley y la responsabilidad que en ello tiene el Tribunal Superior de Cuentas, órgano contralor del Estado hondureño, es preciso mencionar que, tal como lo muestran los informes de la IBP, estos informes no han sido producidos o publicados en tiempo, lo cual constituye una severa limitación en el accionar institucional del país.

La debilidad institucional del Tribunal Superior de Cuentas de acuerdo a varios de los entrevistados se deriva de varios aspectos: el primero, que su marco normativo es débil en cuanto a sanciones se refiere, así como los recursos para las auditorías son escasos. Pero también su debilidad se deriva del proceso político y la falta de independencia que demuestran estas instituciones cuyas autoridades son nombradas por el Congreso Nacional. En su mayor parte, estos funcionarios son activistas políticos, lo cual hace que las posibilidades de auditorías reales sean menores. Uno de los ejemplos más evidentes de ello es la falta de auditoría y de informes publicados al respecto del uso de los recursos del Congreso Nacional, la Corte Suprema de Justicia y la Casa Presidencial.

e. Otros arreglos institucionales.

La aprobación de la Ley de Acceso a la Información y la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública son instrumentos que se pueden potenciar para el mejoramiento de la transparencia presupuestaria en Honduras. Tanto la dotación de mayores recursos, mayores niveles de capacitación de su personal, mayor fuerza sancionatoria, así como independencia financiera serían elementos importantes para el buen desempeño de sus funciones.

f. Una nota de cautela.

Es necesario presentar una nota de cautela cuando hablamos de la transparencia presupuestaria en el contexto de este trabajo. Los avances presentados no están relacionados con el nivel de corrupción del país; aún cuando pueden ayudar a reducirlo en el futuro, no nos dicen nada de lo que está pasando ahora. Esta aclaración también es pertinente porque compartimos el criterio expresado por Schneider y España Nájera (2012) quienes sostienen en el contexto de Guatemala, pero fácilmente aplicable a Honduras, que los cambios institucionales y legales han abierto oportunidades potenciales para mayor transparencia y participación, pero que las prácticas actuales han demostrado limitados avances debido a magros avances en su implementación. Esto debido a que existen poderosos actores que encuentran maneras de subvertir el proceso.

Los autores concluyen que «los resultados de su análisis sugieren que es necesario un nuevo enfoque hacia la reforma presupuestaria dado que los cambios legales e institucionales parecen imposibilitados a alterar las condiciones estructurales que limitan las practicas actuales de la

transparencia y participación. Esto confirma la necesidad de un enfoque más amplio de economía política al proceso presupuestario. Las estructuras políticas y económicas enraizadas en la inequidad y exclusión son complementos débiles para la transparencia y participación». [47]

G. Factores que apoyan u obstaculizan la transparencia presupuestaria en Honduras.

Esta sección presenta y discute sobre algunos de los factores considerados de contexto y que han apoyado u obstaculizado los avances del proceso de transparencia presupuestaria en Honduras. En primer lugar se puede señalar, como hemos visto, un contexto internacional favorable. Una tendencia muy claro en los últimos años ha sido la nueva condicionalidad incorporada a los programas de ayuda económica bilaterales de parte de los países desarrollados a los países en desarrollo; ejemplos claros del tema son los casos de Estados Unidos, Reino Unido y otros países europeos.[48] La transparencia presupuestaria, la rendición de cuentas, el respeto a los derechos humanos, el cumplimiento de la ley, elecciones libres y otros, se han convertido en los temas sobre los cuales se asigna o no la ayuda bilateral y muchas veces multilateral. En el caso de Honduras esto ha sido compartido por la comunidad de donantes quienes han apoyado los esfuerzos por alcanzar una mayor transparencia presupuestaria.

En este marco se da la relación de Honduras con la cooperación internacional, como hemos visto en el caso específico de la relación con MCC. Sin embargo, cabe preguntarse, porqué estas políticas de la cooperación internacional que tiene un carácter general tienen influencia en unos países y no en otros. Acá entra la segunda consideración y en la cual se plantea que el nuevo gobierno de Honduras, que tomó posesión en el 2010, mostró mayor disposición a apoyar los cambios presupuestarios debido a la difícil situación financiera del país derivada de la crisis política del 2009. Por un parte, el país requería normalizar los flujos de cooperación externa que habían sido suspendidos a raíz del golpe de Estado, dada su importancia en la reducción del déficit fiscal.[49] Y por otra, el gobierno necesitaba legitimarse ante la comunidad internacional.

Un tercer aspecto a considerar es que esos efectos de las decisiones de la cooperación bilateral se han visto complementado por organizaciones de la sociedad civil internacional como Transparencia Internacional y el IBP, cuyos índices se utilizan cada vez más para mostrar situaciones de corrupción y transparencia presupuestaria en las discusiones sobre ayuda económica y los avances de estos temas en los países evaluados.

Pero sería injusto atribuir los esfuerzos por una mayor transparencia presupuestaria en Honduras solamente a factores externos. Aún y cuando la sociedad civil en Honduras está en un proceso de fortalecimiento, sus voces se dejan escuchar demandando mayor transparencia, como es el caso de acciones y debates de grupos como el Grupo de la Sociedad Civil, FOPRIDEH, FOSDEH,

[47] Schneider y España Nájera (2012)
[48] Mills documenta en su trabajo los casos de Estados Unidos y el Reino Unido.
[49] El déficit fiscal en el 2009 llegó a más del 6% del Producto Interno Bruto.

CEDOH y otros.[50] También habría que incluir otros sectores como alguna parte de los grupos empresariales, iglesias y grupos organizados que también exigen una gestión financiera más transparente de parte de los gobiernos. Pero estas voces generalmente se manifiestan de manera aislada lo que dificulta una incidencia mayor en las políticas públicas. La posibilidad de que estos sectores se unan en un frente nacional por la trasparencia gubernamental sería muy positiva.

Otro aspecto a considerar es la heterogeneidad que se presenta al seno mismo de los gobiernos; siempre existen sectores que tienden a impulsar reformas que fomenten la rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia, mientras que otros buscan los espacios oscuros a través de la cual impulsar sus prácticas irregulares. El gobierno hondureño no es la excepción y mientras algunos sectores impulsan los programas anti-corrupción y la adopción de prácticas de transparencia internacional permitiendo los avances descritos en este trabajo, otros continúan con las viejas prácticas de opacidad. En palabras de altos funcionarios del ministerio de Finanzas, estas últimas prácticas se manifiestan en los gastos realizados sin imputación presupuestaria, y que al final se convierten en violaciones a la ley y fuentes de transacciones irregulares. Cuál de estos sectores tendrá mayor preponderancia en Honduras lo veremos en la práctica en la continuación de los avances alcanzados hasta ahora y en el cumplimiento de los compromisos de rendición de cuenta y transparencia tanto nacionales como internacionales.

Otros aspectos que ha sido referido en este trabajo son los mencionados por el mismo Gobierno de Honduras al referirse a temas como que no se cuenta con la información completa y oportuna sobre ciertos aspectos clave de las finanzas públicas, así como la desvinculación entre los instrumentos de programación y el presupuesto institucional. De esta forma la generación de estadísticas confiables es una condición importante para mejorar la transparencia, lo mismo que la capacitación y coordinación para la mejor articulación entre planes y presupuestos.

Al comienzo de este trabajo hacíamos una reflexión sobre las debilidades de la democracia en Honduras. Es este carácter excluyente y poco participativo el factor que más explica la preponderancia en el tiempo de prácticas que no favorecen la transparencia. Un sistema político que considera que los procesos electorales son los fines últimos de la democracia y que esta no es una práctica diaria, difícilmente tendrá una transparencia presupuestaria fuerte y sostenible en el tiempo. Por lo tanto, todo aquello que fortalece la democracia, como la separación efectiva de los poderes del Estado, el fortalecimiento del cumplimiento de la ley, y la participación ciudadana en las decisiones, son elementos que ayudarán a fortalecer los procesos de transparencia presupuestaria. Pero como todo proceso, tanto factores externos como internos han ayudado a modificar poco a poco esta situación, como se ha explicado. Esperemos que esta tendencia positiva continué y que su ritmo de avance sea mayor para lograr una mejor asignación de los recursos públicos.

[50] Entrevistas con Mauricio Diaz, Omar Rivera y Victor Meza.

H. Conclusiones y recomendaciones

a. Conclusiones

1. La publicación de Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por su siglas en inglés) en el 2010 y la difusión del mismo por instituciones colaboradoras en Honduras han propiciado una mayor atención al tema de la transparencia presupuestaria. Esta influencia se ha visto ampliada a niveles del Gobierno de Honduras, a partir de las sinergias desarrolladas entre la Corporación del Desafío del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) y el Secretariado de OBI. MCC no sólo ha usado el OBI como indicador relevante de transparencia en sus evaluaciones, sino que también recomendó al Gobierno de Honduras seguir los estándares del OBI en materia de publicación de los documentos presupuestarios. El Gobierno de Honduras al seguir esta recomendación solicitó asistencia técnica al Secretariado de OBI para estos fines.

2. La capacidad de influencia de la Corporación del Desafío del Milenio en el Gobierno de Honduras se centra en que el acceso a recursos externos que el Gobierno necesita está relacionado con evaluaciones anuales en donde la transparencia presupuestaria es tomada en cuenta. En este sentido, los documentos principales que sirven de base en la elaboración de los planes del mejoramiento de la gestión pública financiera han sido financiados por la MCC.

3. El Secretariado del OBI ha tenido un papel importante en los avances recientes de las publicaciones presupuestarias, al brindar asistencia técnica al Gobierno de Honduras en este campo. Sin embargo, dicha asistencia técnica no se hubiese concretizado en acciones de no ser por la voluntad política del Gobierno de realizar los cambios necesarios.

4. Aún y cuando el estímulo principal de los avances en materia de transparencia presupuestaria tuvieron una motivación de obtener mayores recursos financieros externos, la sociedad hondureña cuenta con una serie de acciones que de fortalecerse en el futuro pueden ayudar a mejorar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la recaudación y asignación de los recursos públicos.

5. Los avances logrados en la publicación del presupuesto público y sus documentos requieren de un proceso de mayor participación ciudadana, así como un mejoramiento de la labor de supervisión del Congreso y del Tribunal Superior de Cuentas.

6. La demanda de la sociedad civil en lo referente a cantidad y calidad de información presupuestaria es muy limitada en Honduras debido a la falta de capacidad técnica de análisis y a las limitaciones que presenta la información disponible. No obstante, existe un fuerte potencial de crecimiento de esa demanda, dada la mayor relevancia del tema en las discusiones públicas.

b. Mirando hacia el futuro: qué hacer y cómo hacerlo

Todo esfuerzo por la transparencia y el combate a la corrupción tiene como motor impulsor una demanda ciudadana. Sin esta fuerza impulsora, los programas gubernamentales de transparencia corren el riesgo de una vida corta o de ser inefectivos en su objetivo de recuperar la confianza ciudadana; o aún peor, corren el riesgo de que se les perciba como acciones del Gobierno para atenuar o «justificar» actos corruptos y opacidad de la gestión pública.

Estimular a la ciudadanía para que demande información, la analice y exija a la clase política la legislación y acciones necesarias para evitar la opacidad y la corrupción no es una tarea fácil. La experiencia internacional provee numerosas y diversas lecciones a partir de acciones «desde adentro» del Gobierno, incluso con la mejor de las intenciones, pero que no responden a una demanda ciudadana. Crear demanda ciudadana por transparencia involucra procesos sociales complejos y de largo plazo que incluyen:

- Educación y formación de la ciudadanía. Lamentablemente, el desinterés e incluso la inexistencia de demanda ciudadana por información comúnmente se dan por desconocimiento. Como premisa, para exigir transparencia en un proceso, el ciudadano primero debe conocer el proceso, el marco legal que lo regula y los actores involucrados.

- Acceso a la información. Suponiendo que la ciudadanía tiene el conocimiento sobre los procesos y acciones gubernamentales, se requiere entonces de información completa y en un formato comprensible. Sin información, por muy alto el nivel de formación que se posea, no puede generarse un criterio objetivo y balanceado para evaluar la transparencia de la gestión gubernamental.

- Un gobierno pro activo y comprometido con la transparencia. El interés y la participación activa de la ciudadanía naturalmente requieren una contraparte interesada y activa en el Gobierno. En particular, el Gobierno debe incorporar conceptos fundamentales y amplios del quehacer público en los contenidos curriculares de la educación primaria y básica.

- Prensa y medios de comunicación interesados en facilitar la formación y educación de la ciudadanía.

Todo esto debe fortalecerse en Honduras, partiendo del reconocimiento de los avances, pero conscientes que existen muchos desafíos a vencer. Al final, la transparencia presupuestaria solo puede darse en el marco del afianzamiento de la democracia de tal forma que existan gobiernos convencidos que su obligación es asignar los recursos públicos de la mejor manera, además de garantizar el uso transparente de los mismos.

Referencias bibliográficas

Asociación Internacional de Presupuestos y Fundación Democracias sin Fronteras (2011). «Evaluación de la transparencia presupuestaria en Honduras». Honduras, septiembre.

Dunning, Casey (2011). *MCA Monitor Report from the Field.* Honduras, December.

International Budget Partnership (2006). *Open Budget Initiative. Open Budget Index: Country Summary*. Honduras.

---------- (2007). *Open Budget Questionnaire*. Honduras, September.

---------- (2008). *Open Budget Initiative. Open Budget Index: Country Summary*. Honduras.

---------- (2009). *Open Budget Questionnaire*. Honduras, September.

---------- (2010). *Open Budget Initiative*. *Open Budget Index: Country Summary*. Honduras.

---------- (2010). *Open Budget Transform Lives. Open Budget Survey*.

International Monetary Fund. (2010). *Honduras: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding.* Honduras, September.

Congreso Nacional de Honduras (2006). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.* Decreto Legislativo 170 – 2006.

National Opinion Research Center at the University of Chicago (2011). «Honduras: Informe del desempeño de la gestión de las finanzas públicas (PEFA)». Honduras, septiembre.

Schneider, Aaron and Annabella España Najera (2012). «The Political Economy of Guatemalan Budgeting» in Paolo de Renzio ed. *Budgeting, Participation and Transparency*, Washington, D.C.: International Budget Project. Forthcoming.

Secretaría de Estado del Despacho Presidencial (2011). *Plan de transparencia y lucha contra la corrupción 2011-2012.* Honduras, junio.

---------- (2011). *Plan para mejora de la gestión y la transparencia fiscal, 2012. Documento preliminar para discusión.* Tegucigalpa M.D.C., diciembre.

---------- (2011). *Plan de Mejora de la Gestión, Transparencia y Escrutinio de las Finanzas Públicas.* Tegucigalpa, junio.

Secretaría de Finanzas (2011). *Principales Logros 2011*. Tegucigalpa.

---------- (2011). *Presupuesto aprobado.* Honduras. Disponible en: http://www.sefin.gob.hn/wp-content/uploads/2012/01/Presupuesto_Aprobado/principal.html

Mills, Linnea. *Foreign Assistance and Fiscal Transparency. The impact of the Open Budget Initiative on Donor Policies and Practices.* International Budget Partnership. Forthcoming.

Anexo 1. Lista de personas entrevistadas

Ministerio de Finanzas

William Chong Wong	Ministro de Finanzas
Roberto Zúñiga	Director de Presupuesto

Ministerio de la Presidencia

Manuel Ramírez	Consultor coordinador de Comisión Interinstitucional para la adopción de prácticas transparentes en la administración pública.

Instituto de Acceso a la Información Pública

Guadalupe Jerezano	Comisionada Presidenta

Asociación Internacional de Presupuestos

Michael Castro

Juan Pablo Guerrero

Atzimba Baltazar Macías

Vivek Ramkumar

Organizaciones de la Sociedad Civil

Omar Rivera	Grupo de la Sociedad Civil
Mauricio Díaz	Fosdeh
Elda Dariela Díaz Vásquez	Fundación Democracia sin Fronteras
Víctor Meza	Centro de Documentación de Honduras (Cedoh)
Manuel Torres	Periodista independiente y analista político, miembro de C-Libre
Rafael Del Cid	Sociólogo y consultor.